

# Nieuwe tijden, nieuw bestuur

## *De Wmo in de improvisatiemaatschappij*

Hans Boutellier  
Maart 2014

### Samenvatting

De Wet maatschappelijke ondersteuning, zes jaar geleden ingevoerd, heeft grote consequenties voor de lokale overheid. Zij sluit aan bij een meer omvattende ontwikkeling die we beschrijven in termen van een improvisatiemaatschappij.<sup>1</sup> De complexiteit van de huidige netwerk samenleving leidt tot nieuwe vormen van sociale organisatie, samen te vatten als een permanent proces van afstemming tussen actoren, zowel personen als organisaties - burgers, professionals, bestuurders, maar ook instituties of regio's. De lokale overheid dient zich hierop in te stellen.

Het komt erop aan de bestuurlijke praktijk, op grond van kennis en ervaring, af te stemmen op de maatschappelijke dynamiek. Problemen en kansen dienen leidend te zijn. Thema's en principes komen in plaats van strakke kaders en controle. Dit vraagt om een nauwkeurige balans tussen 'loslaten in vertrouwen' en 'controleren waar dat nodig is'. Gegeven de verdergaande decentralisaties op het terrein van de jeugdzorg en arbeidsparticipatie vormt de Wmo een proeftuin voor nieuwe vormen van bestuur. Daarvoor ontwikkelde het Verwey-Jonker Instituut tien principes voor lokaal bestuur.

---

1 Zie Boutellier (2011) - onderhavig essay is een uitwerking van enkele bevindingen uit deze studie, ten behoeve van het lokale bestuur.

## Aanleiding

Het Verwey-Jonker Instituut ving zijn Wmo-programma aan vanuit het idee dat de wet beschouwd kon worden als een groot veldexperiment in *governance*. Onder die noemer werd het instituut door VWS een subsidie verleend waarmee ze gedurende vijf jaar kon volgen wat er in de gemeenten gebeurde. Van daaruit heeft ze ook kunnen bijdragen aan de optimale ontwikkeling van beleid en uitvoering. Het onderzoek naar het Wmo-beleid was gericht op de doorontwikkeling ervan (ook bij andere gemeenten). In 2013 werd de benutting verder geprofessionaliseerd door de inrichting van een website met drie functies: vraagbaak, kennisbank en platform. Met name de vraagbaakfunctie ('Stel hier uw vraag!') blijkt in een grote behoefte te voorzien. Zie voor meer informatie de website [www.wmotogo.nl](http://www.wmotogo.nl). Dit essay is geschreven als een 'theoretische onderlegger' van het lokale sociaal beleid vanuit het perspectief van de netwerksamenleving.

## Doelstelling

Hoe kunnen lokale bestuurders het beste reageren op de huidige decentrale ontwikkeling van de verzorgingsstaat? Voor de beantwoording van deze vraag is het van belang zich te realiseren dat de decentralisatie van sociaal beleid niet op zichzelf staat. Zij doet zich voor onder druk van de economische crisis en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen. Maar bovenal is er sprake van een maatschappelijke transformatie - de opkomst van een netwerkmaatschappij - die heeft geleid tot een andere sociale ordening van onze samenleving. Ik heb deze ontwikkeling uiteengezet in het boek *De improvisatiemaatschappij* uit 2011. Het betreft een studie naar de sociale orde van deze tijd. De klassieke vraag waar maatschappelijke orde vandaan komt (God, de staat, de markt) heeft in onze tijd een nieuw, of op zijn minst een aanvullend antwoord. In dit nieuwe antwoord liggen aanknopingspunten om de huidige beleidspraktijk te duiden. Daarbij vinden we nieuwe uitgangspunten voor de *governance* van sociaal beleid.

## De improvisatiemaatschappij

Velen ervaren de huidige tijd als chaotisch - we zien onzekerheid bij bestuurders, handelingsverlegenheid bij professionals en onbehagen bij burgers. We vinden het vaak moeilijk om de richting van ons handelen te bepalen. Dit gevoel van onbeheersbaarheid hangt samen met de complexiteit van de huidige samenleving. Een superdiverse,<sup>1</sup> digitale samenleving kent een andere dynamiek dan die van enkele decennia geleden. In Nederland is met de ontzuiling geleidelijk

---

1 Een begrip van Vertovec (2007), recent nader uitgewerkt door Crul (2013).

afstand genomen van de organiserende collectieve identiteiten.<sup>2</sup> De grote verhalen (ideologieën) verloren hun betekenis. Dat leidde niet tot grote problemen. Door de groeiende welvaart kon de publieke dienstverlening worden geprofessionaliseerd. De verzorgingsstaat groeide, terwijl tegelijk het liberale marktdenken politiek en samenleving ging domineren.

Deze ontwikkeling ging samen met radicale vormen van individualisering en globalisering. Dat zijn grote woorden die ik gemakshalve als onbetwist beschouw. Ik teken er wel gelijk bij aan dat zij ook een tegenkracht opriepen: een behoefte aan 'gemeenschap' en lokale verbanden. In combinatie met de technologische ontwikkeling groeide een tijdperk dat Manuel Castells 'the information age' heeft genoemd.<sup>3</sup> We organiseren ons steeds meer in netwerken: onbegrensd, met alle mogelijke actoren, en in talloze varianten. De mobiliserende werking van 'grote verhalen' verdween, of beter gezegd: levensbeschouwing werd een individuele zaak. Bovendien nam de complexiteit van de samenleving toe.<sup>4</sup> De zuilen organiseerden de samenleving van hoog tot laag en van domein tot domein. De publiek-private samenwerking, die daarvoor in de plaats kwam, was een stuk ingewikkelder. De samenleving nam het karakter aan van een 'complex zonder richting' (Boutellier, 2011): veel institutionele interdependentie zonder overkoppelende normatieve doelstellingen. Geen wonder dat velen onbeheersbaarheid ervaren, of zoals Fortuyn zei: zich 'verweesd' voelen.

Toch wordt in toenemende mate onderkend dat een nieuwe ontwikkeling gaande is - door het huidige kabinet aangeduid als de participatiesamenleving. In de complexiteit van de netwerksamenleving schuilt namelijk ook een zekere ordening. Met de digitalisering als *driving force* is - ondanks de individualisering - ook de onderlinge verbondenheid van actoren (individuen, organisaties) toegenomen. Men spreekt van connectiviteit. Een belangrijk deel van de (werk)dag besteden we aan het onderhouden van relaties met anderen (via e-mail, de sociale media, de mobiele telefoon). Dat heeft zijn nadelen, maar leidt ook tot een nieuw gegeven: in het intensieve onderhouden van onze dagelijkse relaties creëren we een andere sociale organisatie van de samenleving. Zoals de *Gemeinschaft* rond

---

2 De verzuiling is typisch Nederlands (Lijphart, 1968), maar ieder land kende zijn eigen ideologisch verankerde collectieve structuren.

3 Castells schreef in de jaren negentig - nog voor de internetexplosie - drie delen onder deze noemer, waarvan het eerste deel *The Rise of the Network Society* heet (bewerkt in 2000). Overigens komt de Nijmeegse informatiewetenschapper Jan van Dijk de eer toe het woord netwerkmaatschappij in 1991 als eerste te hebben gebruikt (zie ook: 2006).

4 Het woord complex verwijst naar de onderlinge inwerking van actoren op elkaar, die daardoor ook veranderen, terwijl gecompliceerd slaat op een interactie tussen veel gelijkblijvende actoren (Magrassi, 2011).

1900 geleidelijk plaatsmaakte voor de *Gesellschaft*, zo maakt deze nu plaats voor een '*Netzschaft*' (als dat een Duits woord zou zijn).

De complexiteitswetenschappen (netwerkwiskunde, chaostheorie, systeembio-logie) leren ons dat er in schijnbaar chaotische systemen veel meer ordening schuilt dan we denken. In *De improvisatiemaatschappij* (2011, h. 8) onderscheid ik drie ordeningskenmerken:

- *Structuur*: in veel netwerken zit een structuur van knooppunten, *hubs* (centrale knooppunten), clusters van open en meer gesloten communities en *connectors*.
- *Synchroniciteit*: in veel natuurlijke systemen zitten organische patronen van afstemming en feedback. Denk aan een zwerm spreeuwen of aan filegedrag op de snelweg.
- *Stabiliteit*: netwerken zijn relatief stabiel, dat wil zeggen ze kennen een balans tussen robuustheid en fragiliteit. Als er een stuk wegvalt kan dat elders worden opgevangen. Maar via de hubs kan een netwerk ook snel geïnfecteerd raken.

De complexiteitstheorie leert ons met andere woorden dat tegenover complexiteit zonder richting zoiets bestaat als de *dynamische continuïteit* van een systeem, waarbij chaos en orde naast elkaar kunnen bestaan. Toch moeten we uitkijken voor al te gemakkelijke generalisaties vanuit de natuurwetenschappen naar menselijke systemen (Magrassi, 2011). Mensen kennen idealen, hebben ideeën; in een menselijk systeem spelen machtsvragen en emoties een doorslaggevende rol. Tegen deze achtergrond heb ik voorgesteld het begrip improvisatiemaatschappij te gebruiken (Boutellier, 2011).

De metafoer van de jazzmuziek biedt de mogelijkheid om de netwerkmaatschappij te duiden als een ordening die chaotisch is én georganiseerd; vernieuwend én met tradities; zonder grote verhalen, maar mét inspirerende opvattingen en ideeën. Zoals geïmproviseerde muziek een zekere structuur kent, met duidelijke rollen en identiteiten, die in permanente afstemming tot een ongewisse uitkomst leidt, zo kent de netwerkmaatschappij een ordening van onderaf, die moeilijk te plannen en te voorspellen valt. Improvisatie betekent dat we roeien met de riemen die we hebben (er zijn geen grote partituren).<sup>5</sup> Maar als improvisatie slaagt, dan is het misschien wel de hoogste vorm van menselijke organisatie! Het

---

5 De bestuurskundige Lindblom sprak in 1959 al van 'muddling through' waar hij het had over de moeizame besluitvorming in het openbaar bestuur.

begrip ‘improvisatiemaatschappij’ verwijst naar het geheel van dynamische afstemmingsprocessen waarin sociale orde wordt gerealiseerd.

## De rol van instituties

In kort bestek is hiermee de achtergrond geschetst van de nieuwe sociale morfologie (vormenleer) die de huidige westerse samenlevingen kenmerkt. De netwerkverbanden hebben veel betekenis voor de besturing van de samenleving. Het openbaar bestuur blijft relevant, maar wel op een andere manier. In de literatuur wordt soms vrij laconiek gesproken over een horizontale samenleving (Friedman, 1999), alsof er geen gezags- en machtsverhoudingen meer zouden bestaan. Alsof politiek er niet meer toe zou doen. *Loslaten in vertrouwen* (de titel van een rapport van de Raad voor het Openbaar bestuur, 2010) is wel een erg luchtig advies aan de bestuurders van organisaties en instituties van het openbaar bestuur. De gedachte dat een samenleving zichzelf organiseert is een misleidende voorstelling van zaken. Het is ook wel een erg radicale breuk met het controleren van de in de jaren negentig opgekomen veiligheidsutopie (Boutellier, 2002).

Een vloeibare samenleving is immers niet alleen maar vloeibaar. Er zijn relatief solide instituties als het recht, het bedrijfsleven, het onderwijs, de gezondheidszorg en de fysieke sector. Deze instituties zijn niet onaantastbaar, maar wel fragiel-robust. Ook zij staan onder druk van de maalstroom van individualisering, digitalisering en globalisering. Zij moeten zich aanpassen aan de nieuwe tijden, soms door zich schrap te zetten, soms door mee te bewegen. De structuren kraken en piepen, maar het is vooralsnog ondenkbaar dat we het zonder doen. De nieuwe sociale orde ontwikkelt zich rond, of in relatie tot, adaptieve solide instituties. Deze functioneren als zwaartepunten in een relatief vloeibare omgeving. De instituties zijn cruciaal, maar zij functioneren in een andere context.

Richtinggevende instituties kunnen we als noodzakelijk veronderstellen voor een goed functionerende maatschappij. In ieder geval zijn ze een empirisch feit. Een bekeuring valt moeilijk te beschouwen als een gezellige horizontale gebeurtenis. En in de operatiekamer is de verticale gezagslijn hopelijk goed geregeld. Improvisatie verwijst naar de veranderde wijze waarop de samenleving zich organiseert, met de nadrukkelijke aantekening dat daarin ook de richtinggevende c.q. normatieve functie is inbegrepen.<sup>6</sup> Zoals de jazz niet zonder structuur is, kan de samenleving niet zonder een zekere vorm van organisatie. Het (lokale) bestuur speelt hierin een belangrijke rol omdat zij op een flexibele wijze de

---

6 Zie in dat verband ook de reacties op het Rob-advies (2011).

partijen 'laat samenspelen'. Van de bestuurder wordt verwacht dat zij een vorm van coördinerend, inspirerend en flexibel leiderschap laat zien.

## De vraag naar burgers

De driedelige beweging van decentralisatie, bezuinigen en 'vernetwerking' hebben een nieuwe impuls gegeven aan het debat over 'de rol van de burger'. In alle toonaarden wordt de burger toegezongen dat zij de nieuwe held van de 21<sup>e</sup> eeuw is. De burger verschijnt in het huidige politieke discours gek genoeg als probleem én als oplossing. Hij is zowel bedreiger als reddende engel van de sociale orde. Enerzijds wordt de burger gezien als consumptief en onredelijk; anderzijds wordt een beroep gedaan op haar zelfredzaamheid en hulpvaardigheid. Een kort lontje lijkt - in de politieke retoriek - gepaard te kunnen gaan aan 'burgerkracht'. En er lijkt inderdaad sprake van een eigenaardige paradox. Er is toenemende massa burgerinitiatieven en maatschappelijk ondernemen (bijvoorbeeld Specht, 2013, Hilhorst & Van der Lans, 2013), maar we kennen ook de weerspanning van burgers waar het gaat om acceptatie van de maatschappelijke verhoudingen (populisme).<sup>7</sup>

De actieve burger is nadrukkelijk voorondersteld in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), het wettelijk kader voor zorg en welzijn. Het Ministerie van VWS draagt deze wet van het begin af aan uit als 'participatiewet'. Iedereen moet meedoen: jong, gehandicapt, zwervend of verslaafd. Met 'sociale cohesie' als eerste doelstelling (in de wet 'prestatieveld' genoemd) worden gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers opgeroepen vorm te geven aan 'het nieuwe welzijn' van Nederland. De zoektocht naar actief burgerschap vertrekt vaak vanuit de veronderstelling dat er sprake is van een wanverhouding tussen overheidsinspanningen (c.q. inzet van middelen) en (de eigen kracht van) burgers.

Nu is deze wanverhouding niet zo eenvoudig te duiden. Het is te gemakkelijk om de burger als te verwend te beschouwen. Een mogelijke wanverhouding houdt ook verband met de professionalisering van de verzorgingsstaat en de bedrijfsmatige benadering van de publieke sector. De burger werd klant, de organisaties werden groter en de instituties verbureaucratiseerden. De stelling lijkt legitiem: gaat het nog wel goed tussen burgers en instituties? En moet er niet een nieuwe verhouding ontstaan tussen de overheid, de markt en de civiele samenleving? Het tweeledige karakter van de burger als probleem en oplossing roept de vraag op of instituties en burgers nog wel bij elkaar passen. Het vanzelfsprekende vertrouwen

---

7 Deze paradox wordt vaak geduid in termen van een nieuwe tweedeling. Ik kom hier later op terug.

van burgers in de politie, de rechtspraak, het onderwijs, de gezondheidszorg is tanende - niet dramatisch, maar toch ook niet onproblematisch.

Het lijkt erop alsof de verhouding tussen functionaris of professional en de burger enigszins 'onbemiddeld' is geraakt. Dat wil zeggen: het ontbreekt aan een vanzelfsprekend en gedeeld referentiekader: een coherent geheel van werkwijzen, opvattingen en gedragsvormen waarover niet gepraat hoeft te worden omdat het nagenoeg onbetwist is. De veronderstelde wanverhouding tussen overheid en burger verwijst naar onze mening vooral naar *een gebrek aan een gemeenschappelijk verhaal* waarin bestuurders, professionals en burgers elkaar kunnen vinden. Onder de huidige economische druk ontstaat dan een situatie waarin men wanhopig op zoek gaat naar de actieve burger: burger gezocht, goedschiks dan wel kwaadschiks. De participatiemaatschappij dus. Het leidt tot het commentaar dat de overheid de burger 'verleidt en verplicht' en zo voor haar karretje wil spannen - een 'affectieve burger' eist (Kampen, Verhoeven & Verplanke, 2013).

## Het aanbod van burgers

Interessant aan de huidige ontwikkelingen is echter dat er niet alleen sprake is van een overheidsbehoefte aan actief burgerschap. Er ontstaan - gedreven door de digitale mogelijkheden - tal van nieuwe initiatieven van burgers. Van *peer to peer* groepen tot nieuwe coöperaties, van maatschappelijk ondernemers tot *urban missionaries*. Tegenover het knorrige commentaar van instrumentalisering van de burger staat een juichende groep van liefhebbers van deze nieuwe burgerkracht (bijvoorbeeld Hilhorst & Van der Lans, 2013). Het lijkt inderdaad opportuun om deze nieuwe burgerbeweging te beschouwen als een authentieke reactie op de morele bloedeloosheid van de geprofessionaliseerde en verbureaucratiseerde verzorgingsstaat. Hier lijkt sprake te zijn nieuwe energie en bezieling, die theoretisch samenhangt met de kenmerken van de improvisatiemaatschappij.

In een complexe samenleving die zich vanuit concrete praktijken organiseert, ontstaan nieuwe initiatieven en patronen van sociale orde. Het past bij de netwerkdynamica. Onder burgers ontstaat behoefte aan directe invloed op hun omgeving, los van de representatieve democratie. Omdat de grote verhalen hun betekenis verloren, is ook deze onder druk komen te staan. Fung & Wright (2001) spreken in dat verband van 'empowered deliberative democracy', een onderhandelingsdemocratie met een aantal kenmerken: het gaat om specifieke problemen, die met een praktische oriëntatie van onderop worden aangepakt, waarbij actieve burgers ook formele relaties met professionals en gezagsdragers onderhouden. Matthews spreekt al in 1999 van 'citizen politics'. 'The challenge is to connect politics as usual to the politics that people already practice' (geciteerd door Specht, p. 12).

Overigens gaat het hier niet om een geheel nieuwe ontwikkeling. De natiestaat is op zichzelf al een relatief jong fenomeen (negentiende eeuw). En de verzorgingsstaat is zelfs iets van de afgelopen vijftig jaar. Burgers deden eigenlijk altijd al alles zelf. Juist de opkomst van de geprofessionaliseerde instituties in zorg, onderwijs, buurtleven en dergelijke maakte van 'burgerparticipatie' iets bijzonders. De roep om een participatiemaatschappij is tot op zekere hoogte een poging om aan te sluiten bij de tradities die tot in de jaren zeventig vitaal waren (veel vrijwilligerswerk in kerk, zorg en welzijn). En tot op zekere hoogte zijn ze dat nog steeds (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk in sport, slachtofferhulp en verenigingsleven). In haar proefschrift over de Wmo heeft Judith van der Veer (2013) laten zien hoe de Wmo oude lokale tradities en verhalen nieuw leven inblaast.

Specht (2013) bespreekt de recente discussie en constateert dat de potentie van burgerinitiatieven slecht wordt begrepen. Hij onderscheidt twee lijnen van kritiek: kritisch enthousiasme en democratisch realisme. De vertegenwoordigers van de eerste lijn waarschuwen voor de inkapseling van burgers in de systeemwereld van overheid en instituties. Echt kritische burgers worden niet getolereerd. *Brave burgers gezocht* luidde de veelzeggende titel van een Nederlandse bundel over dit onderwerp (Verhoeven & Ham, 2010). In feite is hier sprake van depolitisering van burgerlijk activisme, aldus de kritische enthousiastelingen - ambivalentie troef.

De democratisch realisten benadrukken een ander probleem: er wordt teveel verwacht van burgers. De vraagstukken zijn te moeilijk en de capaciteiten van burgers zijn te beperkt. Ze kunnen het niet. En als ze al meekomen in de complexiteit zijn ze nauwelijks representatief voor hun medeburgers. Het is een bekend probleem dat jongeren en migranten en laaggeschoolden minder aan de weg timmeren dan de hoger opgeleide 'usual suspects' (blanke mannen van zekere leeftijd). In navolging van een van de intellectuele voorvechters van burgerparticipatie Mark Warren waarschuwt Specht voor deze traditionele tegenwerpingen. Men zit te zeer vastgeklonken aan de criteria van de representatieve democratie, terwijl 'understanding these new forms of citizen engagement is still in its infancy' (Warren geciteerd door Specht, p. 41). Het aanbod van burgers is er, maar het is niet onproblematisch.

## De rol van het openbaar bestuur

Veel burgerinitiatieven worden in feite door de overheid genomen. Deze vorm van 'governance driven emancipation' vloeit volgens Warren (geciteerd in Specht, 2013) voort uit de democratische ontwikkeling van een gesloten bestuursvorm naar meer open bestuursregimes. Het begrip regime komt van Clarence Stone (1989), die daarmee - eind jaren tachtig - nieuwe vormen van samenwerking beschrijft die nodig zijn om complexe problemen op te lossen: 'the power to get



things done'. Deze ontwikkeling van government naar governance is op alle mogelijke manieren beschreven en onderzocht. Zij leidde tot een beleid van gebiedsgericht werken, integrale benaderingen en actief burgerschap. Burgers verschijnen vanaf de jaren tachtig met andere woorden als een noodzakelijke partner in stedelijk beleid.

Tonkens, Hurenkamp & Duyvendak (2006) hebben burgerinitiatieven onderzocht die los van overheid en professionals van de grond komen. De aanleiding is meestal een acuut probleem. Het succes is vaak afhankelijk van de mate van contact, zowel onderling als naar buiten toe. Zij onderscheiden vier categorieën naar de mate van interne en externe contacten. De ontwikkeling van succesvolle initiatieven gaat vaak van 'lichte' projecten (weinig contacten) naar 'federatieve projecten' (veel contacten). In deze projecten verwacht men ook daadwerkelijk serieus genomen te worden en als gesprekspartner van de overheid te worden erkend. En dat is lang niet altijd het geval. Burgers bieden zich ook aan - zij het op selectieve wijze. Maar ze worden niet altijd gevonden, gehoord of begrepen.

Er ontwikkelt zich als het ware 'een markt voor burgerschap' waar aanbod en vraag op elkaar moeten worden afgestemd. Er is het risico van overvragen in de zorg (het beruchte voorbeeld van de buurman die je komt douchen). Maar er is absoluut ook een onderschatting van de potentie van burgers. Verhoeven (2009) constateert in de epiloog van zijn proefschrift over dit onderwerp dat de overheid uiteindelijk weinig openstaat voor tegenspraak en slecht om kan gaan met de daarmee gepaard gaande emoties. Maar soms weten zij elkaar wel te vinden - het is geen onmogelijke zaak. Er zijn op zijn minst drie redenen om de afstemming van 'vraag en aanbod' op de markt van burgerparticipatie beter op gang te krijgen.

- Burgerparticipatie vormt een antwoord op bureaucratische professionalisering van de maatschappelijke organisaties in de zorg, het welzijn, het wonen en de veiligheid.
- Ze bieden de mogelijkheid om de druk - financieel en regulatief - af te halen van de arrangementen van de verzorgingsstaat.
- Ze bieden uitzicht op nieuwe vormen van (directe) democratie door het heroveren van invloed en eigenaarschap op de sociale domeinen.

Het is echter van belang te onderkennen dat de verhoudingen tussen overheid, instituties en burgers niet zomaar zijn getransformeerd. Er wordt nu vaak wel een erg klakkeloos beroep gedaan op de 'actieve burger'. Een gemeenschappelijk verhaal kan alleen groeien op basis van wederzijds respect en heldere posities. Wat mogen overheid, instituties, markt en burgers uiteindelijk van elkaar verwachten? Juist in het vertellen van dat verhaal speelt het bestuur een cruciale nieuwe rol. Dit betekent dat het lokale bestuur een nieuwe taak krijgt die ver uitstijgt boven 'het regelen' van de inkoop van sociale producten. Het zal een

inhoudelijk gedreven, motiverende rol moeten spelen in een context die veel dynamischer en onvoorspelbaarder is dan voorheen.

## De organisatie van afstemming

In de bestuurskundige literatuur gaat veel aandacht uit naar de overgang van government naar governance: het gaat dan om de regievoering ten opzichte van een scala van partijen die een rol spelen in het aanpakken van sociale vraagstukken. Governance wordt meestal vertaald als 'besturen' en kent tientallen definities. Burris, Kempa & Shearing (2008, p. 9) houden het na een voetnoot van twee volle pagina's op: 'organized efforts to manage the course of events in a social system'. In het kader van dit essay zou ik *governance* eenvoudig willen definiëren als 'de organisatie van afstemming'. *Governance* is met name opgekomen omdat de overheid steeds minder monopolist was in publieke vraagstukken (Burris, Kempa & Shearing, 2008). Droog geformuleerd gaat het om de constatering dat 'beleid tot stand komt in complexe interactieprocessen tussen een groot aantal actoren' (Klijn & Koppenjan, 1994: 148).

De literatuur over *governance* staat bol van nogal taai onderzoek naar condities, vormen, faseringen en verhoudingen dat inzicht moet bieden in de meest effectieve en efficiënte werkwijzen. Van Delden deed onderzoek naar ketensamenwerking in talloze praktijken (veiligheid, jeugdzorg, cultuur, werk en inkomen) en wijst op het belang van het ontwikkelingsverloop van de samenwerking. De belangrijkste bevinding in het kader van de improvisatiemaatschappij is dat niet belangen, maar gedragsimpulsen de invloed van partijen bepalen. Hij onderscheidt intentionele impulsen die vooral te maken hebben met de voorwaarden waaronder een netwerk functioneert. Daarnaast zijn er activistische impulsen die zijn gericht op korte termijn resultaten. Ten slotte ziet hij verbindende impulsen die gericht zijn op duurzame resultaten.

Deze impulsen die respectievelijk veelal van het bestuur, de professionals en het management komen kunnen vanzelfsprekend strijden met elkaar. Dergelijke stagnatie leidt tot onderhandeling, waarvan de afronding cruciaal is door wederzijdse blijken daarvan te geven, door collegiale betrekkingen en door verticale coördinatie. 'De kracht van samenwerking schuilt in de energie uit gedragsimpulsen' (p. 93). Het is exact datgene wat improvisatie haar kwaliteit geeft. Hierbij kan volgens Van Delden sprake zijn van een exploratieve strategie en een programmatische strategie. De eerste is gericht op interactie tussen partijen, terwijl de situatie leidend is. Zij kan veel effect genereren met grote lokale verschillen. Er kan daarentegen ook meer programmatisch worden gewerkt met heldere doelen en een uitvoeringsprogramma (zie bijvoorbeeld Boutellier & Boonstra, 2009). De effecten zijn vaak geringer, maar de verschillen minder groot.

Vanzelfsprekend zijn er veel tussenvormen denkbaar: ‘gemengd bedrijf’ zögezegd (zie Nederland, Huygen e.a., 2009). Vormen van klassiek bestuur kunnen worden afgewisseld met ‘vernetwökt besturen’. Hajer (2009) spreekt in dat verband van ‘authoritative governance’. In termen van de hier voorgestelde jazzmetafoor is sprake van een glijdende schaal tussen improvisatie, arrangement en compositie. ‘In de duizenden samenwerkingsverbanden in vrijwel alle sectoren tekent zich een geleidelijke omwenteling af naar een vernetwökte publieke dienstverlening’ (Van Delden, 2009, p. 142). In een ‘stille revolutie’ komt een eind aan het dominante beleidsmodel waarin de samenleving (natiestaat, gemeente) wordt opgevat als één grote organisatie van rationele economische actoren. Het grote belang van netwerkdynamiek wordt hierin onderschat. Maar daarin is verandering gaande, die enorm versterkt kan worden door goed bestuur.

### De politiek van een improvisatiemaatschappij<sup>8</sup>

Alvorens in te gaan op de consequenties voor ‘goed bestuur’ sta ik stil bij de politieke contouren daarvan. Hoewel de representatieve democratie er niet goed voorstaat (qua opkomst, animo voor politieke functies, lidmaatschap van partijen en ideologische bevolgenheid) dient de functie van het openbaar bestuur niet te worden onderschat. Een literatuuranalyse van meer dan achthonderd wetenschappelijke studies door Hyll en Lynn (2005) wijst uit dat hiërarchische sturing van de overheid dominant blijft: ‘the seemingly ‘paradigmatic’ shift away from hierarchical government toward horizontal governance (hence the increasing preference for ‘governance’ as an organizing concept) is less fundamental than it is tactical: new tools of administrative technologies are being added that facilitate public governance within a hierarchical system’ (Hill & Lynn, 2005: 189).

De staat behoudt volgens deze auteurs zijn centrale positie, ook al gaat dat, met nieuwe technieken in nieuwe verhoudingen tot andere actoren. De staat breidt zijn invloedssfeer uit, maar verliest tegelijk zijn greep daarop: ‘The King is dead, long live the extended royal family’, aldus Burris, Kempa & Shearing (2008, p. 17). We dienen uit te gaan van een hybride positie van de staat waar het gaat om de formulering van de maatschappelijke opdracht van de instituties en de organisatie van afstemming. Dit geldt onverkort voor de lokale overheid, waarvan de macht door de decentralisaties is toegenomen, maar tegelijk ook onderhevig aan erosie van het politieke systeem.

Toch zijn ook in een netwerkmaatschappij politieke kwesties aan de orde, alleen al als objecten waarop de machtsstrijd tussen mensen en groepen zich projec-

---

8 De paragraaf is een bewerking van de slotparagraaf van *De improvisatiemaatschappij* (2011)

teert. Het politieke belang schuilt enerzijds in de slagkracht van deze uitgebreide familie en anderzijds de democratische controle erop. Deze moeten zich verhouden tot zowel de nieuwe problemen als de nieuwe mogelijkheden die in de netwerkmaatschappij besloten liggen. Problemen en kansen hebben vaak dezelfde oorsprong; ik ga uit van drie politieke dimensies in de improvisatiemaatschappij.

1. De eerste is die van *uitsluiting versus opening* naar andere netwerken. Van diverse kanten is erop gewezen dat de netwerkmaatschappij een klasse creëert van buitengeslotenen. Castells spreekt zelfs van 'een vierde wereld' van mensen die niet mee kunnen komen in de informatiemaatschappij (2000b, p. 70-165). Daar staat tegenover dat het multi-nodale karakter van de netwerkmaatschappij nieuwe mogelijkheden biedt voor aansluiting en insluiting bij andere netwerken. De openheid van de netwerken biedt in principe altijd mogelijkheden tot nieuwe ontmoeting en vereniging (denk aan maatjesprojecten; lotgenotengroep op internet en dergelijke). De netwerkmaatschappij maakt geen einde aan machtsverhoudingen, ongelijkheid en onrechtvaardigheid en kan deze in nieuwe vorm reproduceren. Juist de lokale politiek kan een directe invloed hebben op processen van in- en uitsluiting.
2. De tweede dimensie is die van *hypercontrole versus diffusie* van macht en mogelijkheden. Diverse auteurs waarschuwen voor een controlemaatschappij of de ontwikkeling van een surveillanceoverheid. De recentelijk openbaar gemaakte dataverzamelingspraktijken van de Amerikaanse NSA stemmen wat dit betreft niet erg hoopvol. Ook in de lokale politiek speelt deze problematiek een rol, waar het gaat om het aan elkaar knopen van informatiesystemen van verschillende instanties. De informatiemaatschappij kan zonder meer autoritaire trekken aannemen. Daar staat de permanente ontregeling die de complexiteit van de improvisatiemaatschappij eigen is tegenover. Dat neemt niet weg dat zich een geleidelijk informatisering van het persoonlijke leven kan voltrekken.
3. De derde dimensie betreft *de angst voor controleverlies versus vertrouwen in ordening*. Complexiteit kent meer ordening dan we denken, maar dat wil niet zeggen dat die altijd werkzaam is en/of dat men daar ook altijd in gelooft. De netwerkmaatschappij is in het beschreven perspectief niet de bron, maar veeleer de oplossing van complexiteit. Maar zij creëert ook veel onzekerheid, onduidelijkheid en gedoe. Met het begrip improvisatie heb ik juist deze ambiguïteit van onzekerheid en ordening willen vatten. Processen van organisatie en ontregeling zijn permanent aan de orde, en leiden bij voorkeur - al is het maar tijdelijk - tot afstemmingsprocessen die 'kloppen'. Het laatste is een volstrekt tekort schietend begrip, dat ik desalniettemin van toepassing acht op de beleving dat afstemming van actoren richting geeft en energie oplevert.

Ook de improvisatiemaatschappij veronderstelt een politieknormatieve strategie. In de netwerksamenleving dreigt een tekort aan geborgenheid en geruststelling, dat vanuit een oogpunt van sociale continuïteit zou moeten worden overwonnen. Daar staat tegenover dat de improvisatiemaatschappij mogelijkheden biedt voor experiment, innovatie en vitaliteit in lokale, kleinschalige settings rond concrete problemen, ideeën of idealen (Burris, Kempa & Shearing, 2008).<sup>9</sup> Het inzicht dat de improvisatiemaatschappij vormen van ‘micro-governance’ mogelijk maakt, los van de grote organisaties en de grote structuren, is op zijn minst uitdagend te noemen. In dat verband kunnen we de decentralisatie van sociaal beleid zien als een grote passende mogelijkheid voor vernieuwend beleid. De condities maken het mogelijk te bemiddelen tussen een oorverdovende kakofonie en momenten van schitterend samenspel.

## Tien principes voor goed bestuur

Er is sprake van een nieuwe sociale ordening van de (netwerk)samenleving die vraagt om nieuwe vormen van besturen. Hieronder hebben we deze samengomen in tien principes. Ze komen voort uit inzichten uit het Wmo-programma van het instituut, vanuit theoretische overwegingen en vanuit de theoretische inzichten uit *De improvisatiemaatschappij*. Ik zou er aan willen toevoegen: ze moeten niet als dogma's worden gehanteerd. Het is geen harde wetenschap en ze zijn niet definitief. Ze zijn wel ‘getoetst’ in de vele discussies die ik op allerlei plaatsen heb gevoerd naar aanleiding van het boek, en dienen dan ook allereerst als bron van inspiratie.

1. *Stuur op bestaande dynamiek*. Dat betekent dat er goed zicht bestaat op wat er in de gemeente gaande is. Bestuurders denken vaak dat ze iets nieuws kunnen (of moeten) neerzetten, maar je kunt de onvermijdelijke complexiteit van sociale systemen niet wegnemen door er een nieuw systeem omheen te bouwen. Sturing is alleen mogelijk door vanuit de complexiteit (en de daaraan inherente ordening) te redeneren.
2. Gebruik *thema's en principes* om problemen te beoordelen in plaats van strakke kaders en controle. De neiging is groot om de samenleving op te vatten als een te controleren systeem (favoriete uitdrukkingen in dat verband: ‘aan knoppen draaien’ en ‘meters maken’). Het kan vaak veel vruchtbaarder om relevante partijen te verzamelen rond een bepaalde kwestie of

---

9 De lakmoesproef voor een ‘directly-deliberative polyarchy’ van collectieve besluitvorming, waarbij ook de zwakkeren in de samenleving worden betrokken, is volgens Burris, Kempa & Shearing (2008) de toekenning van budgetten aan lokale arrangementen.

een bepaald voornemen. Daarbij kunnen wel principes gelden, bijvoorbeeld 'toegankelijkheid voor iedereen'. Partijen moeten daarmee instemmen.

3. Wees een *kanaliserende overheid*: 'loslaten in vertrouwen' creëert een te naïef beeld van de bestuurlijke werkelijkheid. In de praktijk gaat het om het faciliteren van positieve dynamiek en het begrenzen van negatieve dynamiek. Georganiseerde misdaad bijvoorbeeld willen we als samenleving niet. Negatieve dynamiek kan ondermijnen. Bestuurders zijn nodig om de maatschappelijke dynamiek in goede banen te leiden.
4. Gebruik *het momentum*. De economische crisis en bezuinigingen maken de noodzaak tot verandering voelbaar. Deze creëren al een groot momentum: er moet iets gebeuren. Maar momentum speelt ook als sprake is van incidenten (van groot belang in netwerkdynamiek). Het openbaar bestuur moet bedacht zijn op incidenten en daar proberen hun voordeel uit te halen: vestigen van gezag en creëren van vertrouwen, zaken geregeld krijgen, burgers verenigen.
5. Stuur op basis van *problemen en kansen*, in plaats van op aanbod of vraag. Door de kritiek op aanbodsturing (an in de jaren tachtig) is vraagsturing populair geworden. In feite is dat de andere kant van dezelfde medaille. Je blijft gevangen in een aanbod-vraag logica die burgers en organisaties niet samenbrengt. Men blijft redeneren vanuit belangen en niet vanuit de actuele problemen en kansen. Daarbij zijn gemeenschappelijke probleem- en kansdiagnoses van belang. Dat kan op basis van objectieve informatie (onderzoek!) en door het werken aan consensus.
6. Denk in termen van *wederkerigheid*. In een netwerk is de betrouwbaarheid van de onderlinge relatie cruciaal. Die kan zijn gebaseerd op vertrouwen, maar soms moet dat in een gecontroleerde vorm door een regel, een contract of een convenant. Twee voorbeelden. Een school kan laten weten dat zij haar uiterste best doet om een kind te laten leren. Maar omgekeerd ook van ouders vragen dat hun kinderen uitgerust, gevoed en begeleid op school komen. Woningcorporaties zorgen voor goede woningen, maar bewoners zijn medeverantwoordelijk voor de leefbaarheid en veiligheid van de wijk. Gebruik hiervoor het momentum: het moment van aanmelding.
7. Zorg voor *eenvoudige procedures en heldere tekst* daarover. Dit betekent niet dat kwesties tot achter de komma zijn geregeld (een juridische benadering), maar dat in gewone mensentaal mogelijkheden, verwachtingen en knelpunten worden geformuleerd. In het kader van de Wmo kunnen regelingen voor mensen verschillend uitpakken. Laat dat weten, en communiceer goed over de beroepsmogelijkheden.

8. Durf te *experimenteren*, maar stop ermee als het niet werkt. Kenmerkend voor een complexe improvisatiemaatschappij is dat de uitkomsten in hoge mate onvoorspelbaar kunnen zijn. Het is soms legitiem en effectief om zaken gewoon uit te proberen in plaats van mogelijke effecten van tevoren door te analyseren. Het is wel van belang het experiment goed te (laten) volgen en er consequenties aan te verbinden. Stoppen als het niet werkt; bijstellen als het beter kan; structureel maken als het goed gaat en verwachtingen heeft gewekt.
9. Creëer *nabijheid* en zorg voor contact met burgers. Het eerder genoemde gevoel van burgers ‘verweesd’ te zijn heeft waarschijnlijk te maken met het verlies van geborgenheid. De netwerksamenleving levert voor velen veel contacten, maar dat is iets anders dan daadwerkelijke betrokkenheid en aandacht. Aandacht doet ertoe en bestuurders, ambtenaren, professionals en functionarissen doen er goed aan de (verbroken) relatie te herstellen en te koesteren. In de relatie ontstaat ‘het gemeenschappelijke verhaal’.<sup>10</sup>
10. Werk vanuit *politieke keuzes*. Dat de grote verhalen en de bijbehorende ideologische bewegingen hun werking hebben verloren, wil nog niet zeggen dat de politiek daarin is opgelost. Politiek is een ingewikkeld begrip, maar gaat praktisch gesproken over de strijd over ‘wie krijgt wat en hoe’ (Laswell, 1998). Uiteindelijk blijft maatschappelijk ingrijpen (bijvoorbeeld over de vraag wat te faciliteren en wat te begrenzen) een politieke beslissing.

---

<sup>10</sup> Maurice Glasman (van de beweging blue labour in Engeland) beschouwde in een lezing in 2012 (Felix Merites) de grote opgave van deze tijd: ‘how to get more love into the system’.

## Literatuur

- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie: Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij; over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom/Lemma
- Boutellier, H. & N. Boonstra (2009). *Van presentie tot correctie: Een nieuw perspectief op samenlevingsopbouw* (Wmo Kenniscahier 4). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Burris, S., M. Kempa & C. Shearing (2008). Changes in governance: A cross-disciplinary review of current scholarship. *Akron Law Review*, 41 (1), 1-66
- Castells, M. (2000a). *The information age: Economy, society and culture, Vol. I: The rise of the network society* (1st edition 1996). Oxford: Blackwell
- Castells, M. (2000b). *The information age: Economy, society and culture, Vol. III: End of millennium* (1st edition 1998). Oxford: Blackwell
- Crul, M. (2013). *Superdiversiteit. Een nieuwe visie op integratie*. Amsterdam: VU (inaugurele rede)
- Delden, P. van (2009). *Sterke netwerken: Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Van Gennep. Gebaseerd op *Samenwerking in de publieke dienstverlening* (proefschrift, 2009). Delft: Eburon
- Dijk, J. van (2006a). *The network society* (2nd edition; oorspronkelijke titel *De netwerkmaatschappij*, 1991). London: Sage
- Friedman, L.M. (1999), *The Horizontal Society*. Yale University Press
- Fung, A. & E. Wright (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29 (1), 5-41
- Hajer, M. (2009). *Authoritative governance: Policy making in the age of mediation*. Oxford: Oxford University Press
- Hill, C. & E. Lynn (2005). Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (2), 173-195
- Hilhorst, P. & J. van der Lans (2013). *Sociaal Doe-het-zelven; de idealen en de politieke praktijk*. Amsterdam: Atlas Contact
- Kampen, Th., I. Verhoeven & L. Verplanke (red.) (2013), *De affectieve burger; hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*. Amsterdam: Van Gennep
- Klijn E. & J. Koppenjan (1994). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: Een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, 11 (2), 143-167



- Lijphardt, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: De Bussy
- Lindblom, Ch. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, vol. 19, 79-88
- Magrassi, P. (2011). *The Caricature of a Revolution*. Mountain View (Cal.): z.u.
- Nederland, T., A. Huygen & H. Boutellier (2009). *Governance in de Wmo: Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen* (Wmo Kennis Cahier 3). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Raad voor openbaar bestuur (2010), *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: ROB
- Raad voor het openbaar bestuur (2011). *Horizontaal met verticaal verbinden. De reactie op de reacties op Vertrouwen op democratie*. Den Haag: ROB
- Specht, M. (2010). *De Pragmatiek van Burgerparticipatie; hoe burgers omgang met complexe vraagstukken omtrent veiligheid, leefbaarheid en stedelijke ontwikkeling in drie Europese steden*. Amsterdam: Vu NSCR
- Stone, Cl. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Kansas: Lawrence University Press
- Tonkens, E., M. Hurenkamp, J. Duyvendak (2006). *Wat burgers bezielt: Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: UvA/Nicis
- Tonkens, E., M. Uitermark & M. Ham (red.). (2006b). *Handboek moraliseren: Burgerschap en ongedeelde moraal* (Jaarboek TSS). Amsterdam: Van Gennep
- Veer, J. van der (2013). *Weg uit het verleden: Een institutionele analyse van de gemeentelijke uitwerking van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Amsterdam: Vrije Universiteit
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant
- Verhoeven, I. & M. Ham (2010). *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and racial studies*, 30 (6) 1024-1054

## Over Wmo to go

Wmo to go is een gezamenlijk initiatief van het Verwey-Jonker Instituut en het ministerie van VWS. Het Verwey-Jonker Instituut bestudeert actuele, publieke, sociaal-maatschappelijke onderwerpen. Als stichting werken wij zonder winstoogmerk, met als doel: bijdragen aan een betere sturing, hoger beleidsrendement en meer betrokkenheid van burgers.

Wmo to go biedt via verschillende wegen gratis ondersteuning met kennis op maat bij het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van uw Wmobeleid. De informatie op deze website is gebaseerd op het onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut de afgelopen vijf jaar in opdracht van VWS heeft verricht. Het ministerie financiert de website en kennis op maat.

### Colofon

Financier	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport
Auteurs	Prof. dr. J.C.J. Boutellier
Redactie	Dr. M.M.J. Stavenuiter, drs. T. Nederland
Vormgeving	Drs. M. van Bommel
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload worden via de websites:  
[www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl) en [www.wmotogo.nl](http://www.wmotogo.nl)

ISBN 978-90-5830-630-2

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2014.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.