

LIGT ROTTERDAM IN NEDERLAND?

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

1

2

3

4

5

6

7

8

9

20

1

2

3

4

5

6

7

8

9

30

1

hj

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
1
2
3
4
5
6
7
8
9
20
1
2
3
4
5
6
7
8
9
30
1
hj

Roel in 't Veld

LIGT ROTTERDAM IN NEDERLAND?

*Een vergelijkende verkenning van de
ontwikkeling in Nederland en Rotterdam
in de afgelopen dertig jaar*

D.G. van Beuningen-lezing 2018

AD. DONKER – ROTTERDAM

De D.G. van Beuningen-lezing 2018

werd in opdracht van

Rotterdam Partners

uitgegeven in een oplage van 500 exemplaren, hors commerce

rotterdam
partners

Productie Uitgeversmaatschappij Ad. Donker bv

Vormgeving binnenwerk en omslag Elgraphic, Vlaardingen

Foto omslag Dana-Romina Tietjen

Borstbeeld Robbert Jan F. Donker/beeldhouwer

Copyright © 2018 Roel in 't Veld

ISBN 978 90 6100 740 1

NUR 806

INHOUD

	Voorwoord	7
	Inleiding	9
1	Persoonlijke betrokkenheid bij Rotterdam	II
2	Recente spanningen in ontwikkeling samenleving, bestuur en Rotterdam	13
3	Karakteristiek van het nationale bestuur	23
4	De ontwikkeling van de democratie	25
5	De toekomstige ontwikkeling van het nationale bestuur	37
6	De ontwikkeling van Rotterdam en zijn bestuur	51
7	Ligt Rotterdam in Nederland?	63
8	Ja, Rotterdam ligt in Nederland, en nee, de problematiek van Rotterdam ontstijgt aan het gemiddelde van Nederland	65
9	De ontwikkeling van democratie in Rotterdam	69
10	Aanvaarbare toekomst voor Rotterdam	73
	Literatuur	77

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
1
2
3
4
5
6
7
8
9
20
1
2
3
4
5
6
7
8
9
30
1
hj

VOORWOORD

Daniël George van Beuningen was een ‘havenbaron’ bij uitstek, maar eveneens mecenas en groot organisator. Hij wordt gezien als één van de grootste, meest succesvolle en meest vernieuwende ondernemers van de vorige eeuw. Een sociaal betrokken man, makkelijk te vinden voor een heldere opinie en financiële steun aan projecten van sociale en culturele aard. Bovendien was hij een vermaard collectionneur en stille financier van allerlei instellingen, immer betrokken bij de economische en culturele ontwikkeling van Rotterdam en haar haven. Van Beuningen was niet politiek actief, maar liet niet na het overheidsbeleid te becommentariëren en te beïnvloeden ten faveure van het algemeen belang: het internationale profiel van Nederland en de economische kansen voor Rotterdam. Dit was voor de Economic Development Board Rotterdam (EDBR) in 2011, ondanks het feit dat het blazoen van D.G. van Beuningen als verzamelaar en handelaar niet geheel onbesmet was, reden om een lezingencyclus te vernoemen naar D.G. van Beuningen, met oud burgemeester Bram Peper als eerste spreker. Sinds 2014 wordt de lezing georganiseerd door Rotterdam Partners, promotor van de Rotterdamse economie. Ik ben verheugd dat we Roel in ’t Veld bereid hebben gevon-

den om de achtste D.G. van Beuningen-lezing te verzorgen. Zijn betoog bouwt hij op twee pijlers: zijn jarenlange ervaring als bestuurder en hoogleraar bestuurskunde enerzijds en zijn diepgaande betrokkenheid bij Rotterdam gedurende meerdere fases van zijn carrière, anderzijds.

Mede aan de hand van een analyse van de problemen waar de natiestaat zich mee geconfronteerd ziet, analyseert hij de Rotterdamse bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen en schetst hij kansen en uitdagingen voor de stad in de toekomst. Hij laat hierbij niet na de groeiende ongelijkheid in de stad te benoemen als een van de grotere uitdagingen.

De analyse van In 't Veld helpt Rotterdam koers te bepalen in een tijd van grote veranderingen en hoge verwachtingen. Voor de luisteraar en lezer is het een interessant betoog over de tekortkomingen van de natiestaat en de mogelijkheden en onmogelijkheden die deze met zich meebrengen voor het stadsbestuur.

Jeroen Kuiper

Directeur Rotterdam Partners

INLEIDING

Een vergelijkende verkenning van de ontwikkeling in Nederland en Rotterdam in de afgelopen dertig jaar, waaruit enige krachtige aanbevelingen voor aanvaardbare toekomsten ontstaan.

Gegeven de illustere aard van de voorafgaande gevers van deze lezing zocht ik naar metaforen, als ‘dwerg op de schouders van reuzen’, tot ik bedacht dat ik als wetenschapper, als bestuurskundige, wellicht toch een ander aspect van de ontwikkeling van deze dierbare stad kan belichten dan mijn voorgangers. De titel: ‘Ligt Rotterdam in Nederland?’ is de introductie tot de vraagstelling die de inhoud van mijn betoog vormt: verloopt de recente maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkeling in Nederland en in Rotterdam overeenkomstig, of is die in Rotterdam afwijkend? En wat zegt dat over de naaste toekomst?*

* Ter voorbereiding mocht ik spreken met Ahmed Aboutaleb, Ron Bormans, Nurullah Gerdan, Melek Erdogan, Lot Mertens en Marco Pastors. Sander de Iongh was meeleezer, Leendert Bikker inviteerde. Zij dragen geen verantwoordelijkheid voor de inhoud.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
1
2
3
4
5
6
7
8
9
20
1
2
3
4
5
6
7
8
9
30
1
hj

1 PERSOONLIJKE BETROKKENHEID BIJ ROTTERDAM

Mijn overgrootvader voer als beurtschipper vanuit West-Brabant op Rotterdam, en voer daar wel bij. Totdat hij het gedurende enige decennia vergaarde vermogentje in het eerste kwart van de vorige eeuw belegde in Russische en Italiaanse staatsobligaties die een prettig hoge rente beloofden. Dientengevolge werd mijn grootvader gewoon huis-schilderpatroon, in Breda.

Mijn ouders brachten hun werkzaam leven in het onderwijs door. De chauffeur van mijn oom Ies Hage, die later de ceo van Meneba zou worden, kwam ons gezin in mijn geboorteplaats Den Haag regelmatig halen voor een bezoek aan grootouders in Breda, en nam een grote hoeveelheid drinkwater mee naar Rotterdam, waar het gezin Hage instapte. Vanuit de toen chique 's Gravendijkwal nummer 35. Het fraai gebogen raam op de eerste verdieping getuigt nog van de toenmalige welvaart. Ik behoorde tot de eerste generatie in onze familie die naar de universiteit mocht.

In 1988 kreeg ik een leerstoel bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, na een vijftal jaren verblijf als hoogleraar politicologie in Nijmegen, en een zestal woelige jaren als directeur-generaal Hoger Onderwijs en Weten-

schappelijk Onderzoek. In 1989 werd ik in bredere zin dienstbaar aan de Rotterdamse samenleving doordat ik toetrad tot Rotor. Daarover straks meer.

In 1993 bracht ik een omvattend advies uit over de regiovorming voor het toenmalige OverlegOrgaanRijnmond onder de titel 'Veelvuldig Ideaal'. Ook adviseerde ik de Economic Development Board Rotterdam.

Van 2004 tot 2008 deed ik vrijwilligerswerk voor het Albeda College, omdat ik de inzet van Piet Boekhoud zeer bewonderde. Van 2006 tot 2010 maakte ik deel uit van een boeiende commissie voor het Rotterdamse onderwijs onder leiding van Trude Maas. En meer recent leidde ik een werkgroep in de Rotterdamse Partij van de Arbeid (PvdA) die zich boog over het deelgemeentenbestel.

Meer in het algemeen ben ik een soort nomade: tussen wetenschap en bestuur, tussen politiek en ambtenarij, tussen de rollen van leider en rebel. Lang directeur-generaal Hoger Onderwijs, maar ook aan negen universiteiten hoogleraar, en toezichthouder met onder meer commissariaten bij IBM en ProRail. Maar toch vooral schoolmeester en adviseur. Misschien stelt deze verzameling ervaringen en eigenschappen me in staat om in deze lezing iets van waarde op te merken over Rotterdam.

2 RECENTE SPANNINGEN IN ONTWIKKELING SAMENLEVING, BESTUUR EN ROTTERDAM

De recente ontwikkeling van Nederland

De verzorgingsstaat was een uniek Europees product. Hij vond zijn wortels in de naoorlogse reflectie op de gebreken van een tijdens de jaren dertig door een diepe economische crisis geteisterde samenleving. In Nederland werd het politieke hart bij de opbouw van de verzorgingsstaat gevormd door de Katholieke Volkspartij (KVP) en de PvdA. Aan het einde van de jaren zestig was het bouwwerk bijkans voltooid. Volksverzekeringen en sociale vangnetten waren de harde kern.

Sociale vernieuwing was lang achterwege gebleven, en na ludieke lokale fenomenen zoals provo – in de eerdere jaren zestig – explodeerde een democratiseringsgolf aan de universiteiten in 1969. Deze leidde tot een zeer snelle, gematigde nieuwe wetgeving om de zeggenschap in het universitaire bestuur aanzienlijk te verbreden. Democratisering bleef daarna een thema.

Sociale zekerheid, die in de verzorgingsstaat gestalte kreeg, was vanuit bestuurlijk oogpunt lange tijd vooral een nationale aangelegenheid. De aanspraken van burgers ontstonden door formulering van rekenregels, die in afzonder-

lijke wetten werden verankerd. En die geleidelijk steeds meer toepassing vonden in nationale uitvoeringsorganisaties met behulp van digitale systemen. Met de toen gangbare interpretatie werd het doel van rechtsgelijkheid verhinderd, namelijk dat een decentrale bestuurslaag veel in de melk te brokkelen had. Hetzelfde type overwegingen leidde tot blijvend stringente beperkingen van het gemeentelijke belastinggebied.

Toen ik ooit een rapport over decentralisatie binnen de PvdA mocht aanbieden aan de grote leider, Joop den Uyl, nam hij het in ontvangst met een loftuiting, maar na afloop voegde hij mij glimlachend toe: “Ach Roel, decentralisatie, dat is toch vooral iets voor liberalen!” Betekenisvol, deze uitspraak, als illustratie van de bedachte noodzaak van centrale besluitvorming voor wie verdeling en herverdeling als de centrale staatstaak definieert.

Paternalisme en het streven naar rechtvaardigheid ontmoetten elkaar in het verplichte karakter van de volksverzekeringen tegen de gevolgen van ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, WW en WAO, en voor een oudedagsuitkering: de AOW alsmede het ziekenfonds en het bedrijfstakgewijze georganiseerde pensioenfondsen. Allemaal verplicht ter bescherming van iedereen. Heffingen bij burgers in de vorm van premies voor volksverzekeringen en belastingen, en uitkeringen vonden en vinden plaats op grond van afzonderlijke rekenregels, algoritmen van de volgende aard: indien een burger in de volgende omstandigheden x,y,z verkeert, heeft hij recht op A of moet hij betalen B. X,y,z betreft hier persoonlijk omstandigheden zoals gezinsgrootte. Ook de positie in andere overheidsalgoritmen kan x,y,z beïnvloeden. Het ideaal van rechtsgelijkheid

lijkt te zijn bereikt doordat x,y, en z precies zijn omschreven. Daarmee is echter ook een normatief oordeel geformuleerd over wat relevant is. P,q en o blijven buiten beschouwing. Gaat het bijvoorbeeld om jongeren, dan betreft een factor p het opleidingsniveau van de ouders (hoogleraar of analfabeet). Dan is voorstelbaar dat het weglaten van p juist rechtsongelijkheid met zich brengt. Licht demagogisch uitgedrukt: het streven naar rechtsgelijkheid houdt dan eerder in dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Formalisering en standaardisatie zijn normatief gefundeerd, maar dienen tevens als beheersingsinstrumentarium. Het Rijk moge formeel een enkele rechtspersoon zijn, de burger ontmoet tal van uiteenlopende organisaties en eenheden daarbinnen, die de zorg voor een van de vele algoritmes behartigen. Daarbij is de burger zelf verantwoordelijk voor het correct beheer van de uiteenlopende relaties. De overheid coördineert zichzelf niet.

De dynamiek van elk van deze beleidssystemen kende – en kent – een bekende algemene tragiek, namelijk die van een aanvankelijk sterk toenemend beroep op de voor burgers gunstige regeling. Vervolgens ontstaat een geleidelijke uitholling van effectiviteit – door tal van gedragsreacties van betrokkenen die wel in het belang van een individu zijn, maar vaak niet stroken met de bedoeling van de regeling – waarop de beleidsmakers reageren met verfijning van de normen en dus de rekenregels, en toenemende controle. Wij noemen dat laatste beleidsaccumulatie.* Erosie van effectiviteit en beleidsaccumulatie brengen een spiraal in de tijd voort, die vaak leidt tot de ondergang van het systeem.

* Veld, Roel in 't, (2010). Kennisdemocratie, SDU.

1 Complexiteitsvergroting is daarmee voortdurend aan de
2 orde.

3 Vergrote complexiteit van steeds minder effectieve syste-
4 men was dus het noodlottige resultaat in de Werdegang van
5 de verzorgingsstaat. Duurzame effectiviteit raakte steeds
6 verder buiten bereik. Van de volksverzekeringen onttrok al-
7 leen de AOW zich hieraan, omdat het simpele karakter ge-
8 dragsreacties beperkte: de dynamiek beperkte zich daarom
9 tot de marge. Maar met name de WAO ging bijkans ten on-
10 der aan oneigenlijk gebruik omdat ze ook dienst kon doen
1 als een superieure werkloosheidsvoorziening. Het duurde
2 lang voordat de architecten van de verzorgingsstaat het be-
3 derf onder ogen wilden zien. In 1990 barstte de bom binnen
4 de PvdA. Aanvankelijke ontreddeering maakte later plaats
5 voor ingrepen, maar vaak halfhartige.

6 De nationale financiële algoritmen leenden zich uitste-
7 kend voor automatisering. De digitalisering van het financi-
8 ele verkeer tussen overheid en burger vanaf de jaren negen-
9 tig betekende meestal dat de mogelijkheid tot menselijke
10 tussenkomst, bijvoorbeeld bij gevallen waarin toepassing
1 van de regel kennelijk onredelijk was, verdween. Nu voltrekt
2 de overgrote meerderheid van de financiële transacties tus-
3 sen overheden en burgers zich trouwens rimpelloos. Maar
4 in problematische casus manifesteert zich het gevolg van de
5 digitalisering: het kost grote moeite een menselijke ge-
6 sprekspartner te vinden. Ook opslagen op de vordering bij
7 wanbetaling worden bijvoorbeeld automatisch verwerkt. De
8 burger die iets wil regelen, moet op zoek. Daarvoor zijn spe-
9 cifieke competenties nodig. En de burger die het meest fre-
30 quent een beroep doet op de verzorgende zijde van de over-
1 heid, bezit deze competenties waarschijnlijk het minst.

De crises uit het vorige decennium hebben de verzorgingsstaat onder nog veel meer druk gezet dan tevoren, gegeven de beleidsopvatting van achtereenvolgende kabinetten dat de crisis vooral te bestrijden was met overheidsbezuinigingen. Vanaf 1990 al was het centrale paradigma in de sociale zekerheid gaan kantelen, met als aanleiding het massaal oneigenlijk gebruik, met name dus van de WAO. De uitkeringsgerechtigde veranderde gedurende de jaren negentig binnen het dominante discours in een potentieel calculerende burger die zo snel mogelijk weer aan het werk moest. Deelneming aan werk werd het prioritaire beleidsdoel. Dientengevolge veranderde ook de regelgeving. Tal van plichten raakten verbonden aan het recht op uitkering, voorzien van sancties bij niet-nakoming. Zoals verlaging of zelfs stopzetting van de uitkering. De retoriek richtte zich op het interim-karakter van uitkeringen, in weerwil van de realiteit die tot de dag van vandaag grote groepen met decennialang voortdurende uitkeringen laat zien. Als gevolg van deze retoriek zijn ook maatstaven voor bestuurlijke prestaties geconstrueerd in de gedaante van: x-duizend uitkeringstrekkers weer aan het werk. Bestuurders prijzen zichzelf vervolgens als dit ook gebeurt, hoewel causaal verband met de eigen prestaties ver te zoeken is.

De boekhoudschandalen in de private sector in het prille begin van dit millennium, zoals bij Enron en Ahold, oefenden in hun nasleep ook grote invloed uit op de financiële discipline in het publieke domein. Onder andere woningcorporaties kwamen onder vuur te liggen. De verantwoording intensiverde en de protocollering die door accountants was uitgelokt maakte een einde aan de vrijheid van handelen voor individuele uitvoerders die tot dan toe be-

stond. Boekhoudregels werden aangescherpt. Iedereen ging doen waarvoor hij was besteld. En niets daarbuiten.

Ook het beleid ten aanzien van marktordening kreeg gestalte in tal van verplichtingen voor publieke en private organisaties. Voor de publieke werd het verbod van staatssteun aan ondernemingen gebiedend, en vond in naam van het streven naar *fairness* aanbestedingsbeleid steeds ruimer toepassing. Ook daar formalisering.

En ook de institutionele structuur rond uitkeringen veranderde in het begin van deze eeuw. De meest recente loot aan het bouwsel van de sociale zekerheid is een omvangrijk toeslagenstelsel voor wonen, zorg, kinderen en kinderopvang. Meer dan de helft van de Nederlandse gezinnen ontvangt een of meer toeslagen. Deze toeslagen worden als voorschot verstrekt op basis van ramingen van x,y,z. Blijkt de werkelijkheid zich anders te ontwikkelen, dan vindt vaak terugvordering plaats.

De Belastingdienst ging de verstrekking van toeslagen uitvoeren. Van het een kwam het ander, en thans is de Belastingdienst voor zeer velen, wel 20 procent van de Nederlanders, de voornaamste inkomstenverstrekker. De toeslagen worden verstrekt als voorschot op basis van onder meer een schatting van het actuele jaarinkomen. Iedere wijziging in de schatting leidt tot bijstelling van de toeslagen, met terugwerkende kracht. Dus een positieve bijstelling van het geschatte inkomen halverwege het jaar – bijvoorbeeld door een inspanning die leidt tot meer werk – leidt niet alleen tot een benedenwaartse bijstelling van de voorschotten voor de rest van het jaar, maar ook tot vier nieuwe vorderingen van de overheid op de betrokkene. Namelijk de terugvordering van wat tot dan toe teveel was bevoor-

schot. Het gevolg hiervan is dat de huishouding van de ontvanger van toeslagen met veel instabiliteit is omgeven. Dat maakt het voor de betrokken burger ook moeilijk financieel goed te plannen.

De financiële verbindingen van iedere burger met de overheid zijn nu meervoudig en complex. Naarmate een burger een meer ingewikkelde persoonlijke situatie heeft, vaak als er ook gebrek aan financiële middelen is, zal hij met meer rekenregels en instanties tegelijk te maken hebben. Het kan voorkomen dat de verplichtingen, die aan verschillende regelingen zijn verbonden, met elkaar strijden, of althans spanning vertonen. Hij zal tot de waarneming komen dat geen nationale instantie zich verantwoordelijk voelt voor afstemming tussen alle bestaande verschillende nationale systemen, zodat hij zelf die afstemming tot stand moet brengen. Pas in extreme situaties is hulp voorhanden, waaronder gemeentelijke schuldhulpverlening.

De grove lijn van de ontwikkeling is dus dat de complexiteit, die is ontstaan door de onderlinge verhouding van tal van verschillende nationale overheidsregelingen, is verplaatst naar de individuele burger. En met name naar burgers die niet zijn toegerust met voldoende competenties om daarmee om te gaan.

Een tweede gevolg is dat het gemeentelijk handelen naar dezelfde burger rekening moet houden met alle nationale complexiteit.

Rond de zeshonderdduizend gezinnen in Nederland zijn min of meer duurzaam niet in staat hun schulden desgevraagd af te lossen. Een belangrijk deel van deze schulden betreft vorderingen van centrale overheden. Van oudsher kenden gemeenten faciliteiten om hulp te verlenen. In 2012

is een wet op de schuldhulpverlening in werking getreden die deze gemeentelijke taak bevestigt. In een groot deel van de gemeenten zijn vervolgens verordeningen aanvaard die categorieën van schuldenaren uitsluiten van hulp. Ter wille van bescherming van de beperkte ambtelijke capaciteit. De centrale overheid treedt daar niet tegen op. Naar schatting helpen gemeenten per jaar dertigduizend schuldenaren daadwerkelijk. De overgrote meerderheid van de gezinnen met problematische schulden ontvangt dus geen overheidshulp. Waarschijnlijk is de omvang van de groep gegroeid omdat, als gevolg van structurele veranderingen op de arbeidsmarkt, een groter deel van de bevolking structureel geen vaste betrekking heeft, en dus risico's loopt die eerder door volksverzekeringen werden weggenomen. Deze verandering van status brengt niet vanzelf de competenties mee die nodig zijn om met nieuwe risico's om te gaan. Alleen al statistisch is uitermate waarschijnlijk dat daardoor meer mensen op enig moment in ernstige moeilijkheden komen. De structuur van het toeslagenregime – die instabiliteit veroorzaakt – brengt met zich dat nu de overheid ook een belangrijke, zo niet de belangrijkste, veroorzaker van problematische schulden van burgers is geworden. Een schrijnend voorbeeld van de hierboven aangestipte spanningen en tegenstrijdigheden is de *entry-exit-paradox*: veel regelingen voor schuldhulpverlening kennen als kritisch criterium dat de hulpverkrijger geen nieuwe schulden mag maken. Zoals het zojuist gepresenteerde voorbeeld laat zien, kunnen nieuwe schulden ontstaan omdat een burger iets lofwaardigs heeft gedaan: hij gaat meer presteren en verdienen, moet met terugwerkende kracht het teveel ontvangen bedrag terugbetalen, en krijgt daardoor nieuwe

schulden. De paradox is in het sociale domein breder aanwezig: je kunt een beroep doen op een regeling omdat er iets mis is, maar om dezelfde reden word je ook weer verwijderd als cliënt.

Na de omvangrijke decentralisaties in het sociale domein in 2015 is het nu zaak de gemeentelijke schuldhulpverlening te verweven met de brede zorgplicht in dit domein. Dit vergt nog een belangrijke transitie: de schuldhulpverlening, zo al verstrekt, is eenzijdig gericht op het bereiken van financiële stabiliteit, op afwezigheid van schulden. De vervulling van algemene zorgplicht zou echter moeten leiden tot optimalisering van het toekomstperspectief van het desbetreffende gezin. Dat is lang niet steeds hetzelfde: zou bijvoorbeeld een van de begaafde kinderen een particuliere opleiding moeten volgen, dan kan het zeer rationeel zijn daarvoor een schuld aan te gaan.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
1
2
3
4
5
6
7
8
9
20
1
2
3
4
5
6
7
8
9
30
1
hj

3

KARAKTERISTIEK VAN HET NATIONALE BESTUUR

Tijdens de ontwikkeling van de verzorgingsstaat ontwikkelde de overheid zich stormachtig. Hoe stormachtig is achteraf goed toe te lichten aan de hand van de zogenaamde Duisenbergnorm, die lang gold als begrenzing van de expansie van de overheid. Deze norm hield in dat de overheid jaarlijks 1 procentpunt van het nationaal inkomen mag groeien. Vertaald naar nu: in 2017 40 procent, in 2018 41 procent. Bij een economische groei van 2,5 procent houdt dit een uitgavengroei van de overheid met 5,1 procent in. Dit zouden wij nu een onverstandig ultralinks beleid noemen. In de jaren zeventig werd deze norm echter als bijna ontoelaatbaar conservatief beschouwd. Belastingdruk plus premiedruk werden vijftien jaar later al te hoog bevonden, en gezien als een te zware last op de factor arbeid.

Gedurende de jaren zeventig overheerste de positieve waardering voor de verzorgingsstaat in brede kring. Dat kwam onder meer tot uitdrukking in gunstige verkiezingsuitslagen voor de PvdA, ook na vier jaar regeren door het kabinet Den Uyl. De zichtbare expansie van het hoger onderwijs in niet-traditionele kring was daarvan zeker een oorzaak. Maar een economische crisis in het begin van de jaren tachtig luidde een decennium van teleurstelling in. De

dalende effectiviteit van de verzorgingsstaat, het stagneren van verdere externe democratisering van het onderwijs, en de steeds maar toenemende financiële druk op ondernemers droegen daaraan bij. Geleidelijk vond ook een bredere ideologische kentering plaats: het vertrouwen in tot stand gebrachte *incentives* bleek niet krachtig genoeg, en het vermoeden van massaal parasitair gedrag werd algemeen.

New public management deed in de jaren negentig zijn intrede met kretologie als: *lean and mean*. De omvang van de overheid werd politiek een dringend probleem; wetenschappelijke critici van de verzorgingsstaat vergeleken het al eerder met elefantiasis. Verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties, en ook privatisering van publieke dienstverlening, waarvoor sterke zakelijke argumenten aanwezig waren, raakten in de mode omdat de overheid daardoor optisch kleiner werd. En na de economische crisis van 2008 zag de nationale overheid kans om de – binnen het anti-Keynesiaanse klimaat gepercipieerde – noodzaak tot bezuiniging een schijnbaar nieuw ideologisch jasje aan te meten. Dat werd de zelfredzaamheid van burgers op de troon, wat de legitimatie van vermindering van publieke dienstverlening was. En vaag, maar koninklijk bekrachtigd: het resulteerde in de participatiesamenleving. Als de ideologie van een zich terugtrekkende overheid.

4 DE ONTWIKKELING VAN DE DEMOCRATIE

Democratie is een ijzersterk merk. In de twee laatste eeuwen vestigde zich in ons soort samenlevingen de zogenoemde representatieve democratie, dit werd de dominante organisatievorm van de nationale staat. Vanaf de voorbereiding van mijn dissertatie (In 't Veld, 1975) heb ik mij met problematiek daarbinnen beziggehouden.

Aanvankelijk stond de vraag naar de gewenste structuur van collectieve besluitvorming daarin centraal. Later trok vooral de recente ontwikkeling mijn aandacht, waarover ik in 2010 'Kennisdemocratie, opkomend stormtij' publiceerde, later voortgezet in 'Knowledge Democracy' (2010) en 'Transgovernance' (2012, 2013). Daarin is de aandacht gericht op de ontwikkeling van een specifieke driehoek van relaties: die tussen politiek, media en wetenschap.

De representatieve parlementaire democratie kreeg na de Tweede Wereldoorlog nieuwe impulsen toen relatieve consensus ontstond omtrent de wenselijkheid van een verzorgingsstaat.

De recente daling van die legitimiteit, en wellicht ook de effectiviteit van die representatieve parlementaire democratie, is door veel auteurs met klem geconstateerd (Castells 1996, 2009, Dahrendorf 2002), waarbij de opkomst

van mediapolitiek als structurele verstrengeling, dus wederzijdse afhankelijkheid, een voorname plaats inneemt: de politicus is afhankelijk van de media om de kiezer te bereiken, terwijl de media deels afhankelijk zijn van de politicus in hun honger naar nieuws.

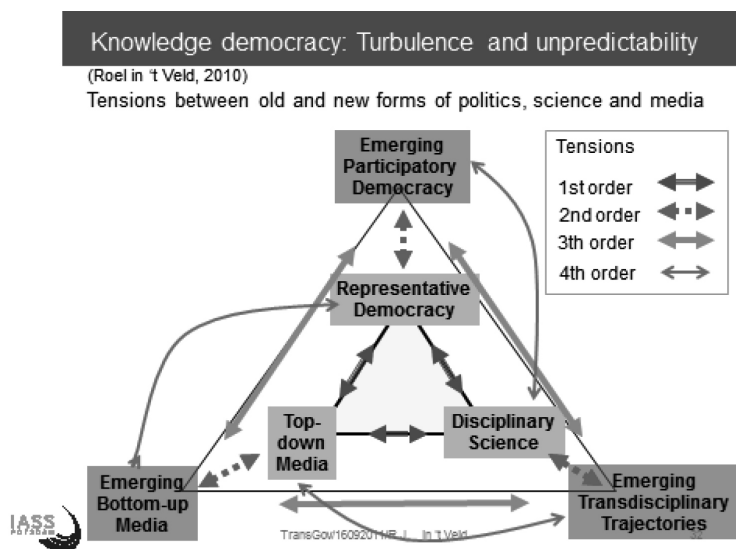
Op drie te onderscheiden niveaus voltrokken zich in de afgelopen halve eeuw veranderingen:

1. de individuele kiezer verloor een stabiel ideologisch fundament, raakte normatief unieker en gefragmenteerder en daardoor niet meer in algemene zin te representeren.
2. de politieke partij ontwikkelde zich tot marketeer waarbij de inhoud van het programma instrumenteel is in het streven naar maximale kiezerssteun, en op het niveau van de samenleving als geheel ontstonden daardoor aanzienlijke volatiliteit. En
3. personalisering van de politiek, omdat media beter kunnen omgaan met persoonlijkheden dan met programma's.

Kennisdemocratie in mijn definitie duidt op de recent toenemende intensiteit van de verstrengeling tussen politiek, media en wetenschap. De ontwikkeling van elk van de drie hoekpunten in deze driehoek is op zichzelf al opmerkelijkwaard, waarbij de ontwikkeling van binnen naar buiten plaatsvindt, maar zonder dat de eerdere gedaante verloren gaat.

In de politiek ontstaan naast representatieve democratie uiteenlopende elementen van participatieve democratie met onderlinge spanningen.

Terwijl representatie de democratie op vele fronten



helpt, bijvoorbeeld om efficiënt te kunnen werken, maar ook om grootschalige collectieve goederen te produceren, en bovendien de burger als graaier in toom te houden, is participatie nodig voor onderhoud aan de democratische structuur. Al eerder is duidelijk geworden dat het niet eenvoudig is een model te ontwikkelen waarbij beide typen van democratie optimaal in elkaar grijpen. De systemen verschillen zo sterk van elkaar dat het logischerwijs complex is om dergelijke systemen in een aanvaardbare verhouding tot elkaar te brengen. Er lijken zich telkens twee groepen af te tekenen die zich ofwel met representatie of wel met participatie vereenzelvigen, als waren het twee ideologieën. Helaas leidt dit tot de representatiereflex versus participatiereflex, en deze hang naar uitersten blokkeert de dialoog op elk niveau. Om tot een goede uitvoering te komen en recht

te doen aan beide systemen gaat het erom dilemma's te signaleren en te benoemen, en daar een passende manier bij te zoeken vanuit de kennis van beide systemen.

Boeiend is het probleem hoe representatieve democratie en participatieve democratie zo in elkaar te weven dat beide tot hun recht komen. Het gaat dan om volgorde, maar ook om de wijze van vormgeving van participatieve democratie.

In de media bestaan naast de klassieke corporate media (Castells, 2009) oftewel top-down-media, nu ook social media, oftewel bottom-up-media, met een totaal andere businesscase en een andere logica, en eveneens met onderlinge spanningen tussen beide. Social media stellen individuen in staat tot het zogeheten prosumerschap: een individuele deelnemer kan consumeren maar ook zelf een filmpje produceren waardoor hij in een enkel geval na twee dagen wereldberoemd is. Social media kennen veelal geen redactie in de betekenis van een functie die kwalitatief onderscheid aanbrengt tussen uiteenlopende soorten van informatie. Op de achtergrond van de social media figureren ondernemingen die de beschikbaar komende informatie omtrent gedrag van prosumers verhandelen. Gegeven de karakteristieken van social media zien de klassieke media zich gedwongen hun functionaliteiten te heroverwegen. De razendsnelle ontwikkeling compliceert reflectie en sluit voorspelbaarheid uit.

In het hoekpunt wetenschap is de ontwikkeling ook complex. In de wetenschap heeft in de afgelopen eeuwen overwegend een specialisatieproces plaatsgevonden in de richting van afzonderlijke disciplines met afzonderlijke kenobjecten en methodologieën. Onbedoeld effect was toenemende wederzijdse onverstaaanbaarheid tussen uiteenlopende disciplines. Dat leidde tot complicaties in vel-

den waar kennis in het ontwerp van handelingsperspectieven een rol moest spelen. Immers, een discipline kan zich beperken tot een (in het kenobject verankerd) aspect van de werkelijkheid. Tegelijkertijd opereert de handelende politicus in de wereld, en is integraal verantwoordelijk voor alle gevolgen. Dus nog afgezien van de vraag of de beleidsmaker en/of politicus begrijpen wat de wetenschapper vertelt, bestaat het probleem van het bijeenvoegen van disciplinaire kennis uit verschillende bronnen een redelijk handelingsperspectief. Daarom ontwikkelt zich naast de klassieke vormen van disciplinaire research (*normal science* volgens Ravetz, 2005) nu ook transdisciplinariteit (*post-normal science*), dat overigens ook vol van spanningen op institutioneel en methodologisch vlak staat. Maar hier is het kernbegrip: bijdragen aan ontwerp, en wel van een handelingsperspectief. En dit vereist de vormgeving van argumentatie- en communicatieprocessen waarin de kennisdragers bereid zijn bij te dragen aan de ontwerpvrage, én de beleidsmakers bereid zijn hun drijfveren, waarden en passie voortdurend te expliciteren. Het is aan twijfel onderhevig of de term onderzoek hier wel op zijn plaats is. Principes als het zoeken in de richting van robuuste handelingsperspectieven, meer dan naar waarheid, het mobiliseren van alle relevante gezichtspunten, inclusief lekenkennis en *citizen's science*, het vormgeven van open en toegankelijke processen zijn belangrijk, maar vooral belangrijk is de houding die hoort bij het opereren buiten de eigen comfortzone.

Auteurs als Sheila Jasanoff pleiten voor brugfuncties om tolkenwerk te verrichten in de vorm van onafhankelijke *boundary spanners*. Mij komt het dringender voor om aandacht te schenken aan de architectuur van bevredigende

processen. En aan verdieping van het inzicht in de verhouding tussen de uiteenlopende cognitieve structuren. Zo hanteren beleidsmakers reeds lang zogenaamde beleidstheorieën waarin inzichten uit disciplines al in gestolde vorm zijn geamalgameerd met normatieve gezichtspunten die een beleidsveld aangaan. Een voorbeeld: veel onderwijsbeleid is gebaseerd op een beleidstheorie waarin onderwijs als investering in menselijk kapitaal is gekarakteriseerd. Zodoende is een deel van de economische theorie verpakt in redeneringen die dienen als grondslag voor beleid. Dat zowel de desbetreffende theorie als deze eenzijdige framing van onderwijs hoogst discutabel zijn, is vervolgens geen onderwerp van reflectie meer. Dus worden beleidstheorieën opgevolgd door andere, maar de uitwerkingen van de vorige (in de vorm van regelingen, bekostigingssystemen en procedures) blijven vaak als zwerfvuil achter.

Beide gedaanten van intellectuele activiteit, disciplinaire wetenschapsbeoefening en transdisciplinariteit, zijn onontbeerlijk, en ze zijn waarlijk complementair.

Tussen beide bestaan echter verschillen in doelstelling, oriëntatie, houding en methoden, en die kunnen op hun beurt gemakkelijk tot spanningen leiden waar ze elkaar ontmoeten. Dat is het geval in de beeldspraak van *Zwei Seelen in einer Brust*, op individueel of departementsniveau, maar ook institutioneel. En dat in het bijzonder binnen de universiteit. Nu bestaat aan de ene kant de universiteit die gebaseerd is op het gedachtegoed van Von Humboldt, en die is afgekeerd van de wereld ter wille van de zuiverheid van kennisverwerving. De Napoleontische universiteit daarentegen is overwegend aan onderwijs gewijd. Maar de aanwe-

zigheid van kennisdemocratie vereist een gemengde universitaire gedaante zoals die in de Amerikaanse universiteit verankerd is, en waarin dienstbaarheid aan de problematiek van de samenleving mede doelstelling is. Universitair bestuur betreft hier voor een belangrijk deel de omgang met voornoemde spanningen. Bewustzijn daarvan is een noodzakelijke – maar helaas niet voldoende – voorwaarde voor legitiem bestuur van een kennisinstelling.

Spanningen tussen de hoekpunten

In ieder hoekpunt zijn concurrentie en complementariteit simultaan aanwezig. Maar niet alleen binnen de hoekpunten van politiek, media en wetenschap, vooral ook in de verhouding daartussen treden veranderingen op: onder invloed van indringende technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. De veelheid van deze relaties vergroot de complexiteit van het functioneren van de kennisdemocratie aanzienlijk:

- Overheidsbeleid is vaak gefundeerd in resultaten van kennisvorming, maar op een ingewikkelde manier. Het hoogtepunt van het mediapolitieke gebeuren is de hype. De hype bestaat vaak uit de creatie van helden en/of schurken. Het is licht ontnuchterend vast te stellen dat de productie van schandalen verloopt via vaste patronen in interactie tussen media en politiek. De wetenschap verwerft aanzien via media, en beïnvloedt de politiek langs dezelfde weg.
- Konden we bijvoorbeeld eerder vaststellen dat verstrengeling tussen klassieke media en politici begrijpelijk was

omdat politici alleen via de media met de kiezer konden communiceren: internet en twitter stellen in staat tot directe communicatie tussen politicus en burger. Daardoor vermindert voor de politicus diens afhankelijkheid van de klassieke media.

- Was er in het verleden ruimte en tijd om in het vaktijdschrift de reikwijdte van de disciplinaire waarheidsclaim zorgvuldig te begrenzen, de mediatisering van de wetenschap laat in een beleidsadvies van dertig seconden op *prime time*-nieuws iedere nuance verdwijnen en vaak alarmisme op de voorgrond treden. Waarna het vertrouwen in de wetenschap daalt na het op korte termijn uitblijven van de voorspelde ramp. Zie het klimaatdebat. De inbreng van wetenschappers in de media laat zich verdedigen met een beroep op de verantwoordelijkheid van de intellectueel. Maar het is wel de vraag of expertise in een wetenschappelijke discipline het vermoeden rechtvaardigt dat de expert ook een meer dan gemiddeld gefundeerd inzicht heeft in maatschappelijke problematiek. Nog afgezien van de vele onbedoelde effecten van alarmisme.
- Talloze andere verschuivingen in de driehoeksrelaties treden eveneens op. De actoren binnen deze relaties zijn zich dikwijls nauwelijks bewust van de afhankelijkheidsrelaties waarbinnen zij functioneren: de wetenschapper waant zich de onafhankelijke analist, terwijl hij voortdurend wordt gebruikt door anderen, de journalist meent dat hij de waarnemer, boodschapper en onthuller is, terwijl zijn bazen de inhoud van zijn werk beoordelen op economische waarde in de overlevingsstrijd tussen media, en de politicus denkt zelfstandig te besturen, terwijl

hij aangestuurd wordt door media en wetenschap.

De emergente ontwikkelingen vanuit ieder van de hoekpunten leveren dus spanningen op met de eerder dominante institutionele arrangementen. Maar ook zijn de aanvullende opties voor gedrag en consequenties van hun onderlinge combinaties nog nauwelijks te overzien, maar wel te exploreren: arrangementen op de domeinen van participatieve democratie, transdisciplinariteit en prosumerschap.

Governance nader beschouwd

Kennisdemocratie is mede een product van governance. Wij vragen ons hier af welke nieuwe overwegingen vanuit dit vertrekpunt gelden en hoe deze zijn te specificeren ten aanzien van duurzame ontwikkeling.

Governance krijgt gestalte in samenlevingen die zijn gekenmerkt door reflexiviteit en *second modernity*-ontwikkeling in de richting van aanslibbing zonder vervanging – en daardoor door onvoorspelbaarheid. En dus onzekerheid aangaande toekomst.

Nu zijn sociale systemen ten eerste reflexief. Dat wil zeggen dat ze leren uit ervaring. Maar ze leren ook door kennisneming van de kennis die over hen is verzameld. Leren betekent dat toekomstig handelen er anders zal uit zien dan tevoren. En wel op een wijze die niet is te voorspellen door een waarnemer van buiten. Principiële onvoorspelbaarheid is dus het gevolg van reflexiviteit.

Ten tweede is de diepgang van de reflectie onbepaald: zij kan leiden tot verandering van gedrag, maar ook van waarden, van identiteit; zij kan betrekking hebben op nut, maar

ook op institutionele arrangementen. Reflexiviteit heeft vergaande consequenties voor het karakter van kennis – kennis betekent hier dan een verzameling regelmatigheden – over sociale systemen omdat haar implicatie is dat al deze kennis vluchtig is. Sociale systemen gebruiken immers ook alle over hen verzamelde kennis om te leren. Gedrag dat de regelmatigheid ontkent kan het gevolg zijn.

De in kennis opgeslagen regelmatigheden kunnen dus worden vernietigd door reflexiviteit. En dat is meteen te beschouwen als de triomf van menselijke vrijheid. Voor governance van reflexieve systemen geldt dat de governance zelf dus eens te meer reflexief van karakter zou dienen te zijn.

Second modernity, zoals aangedragen door Bck en Giddens, formuleer ik als volgt: het inzicht dat veel verandering zich voltrekt in de richting van de aanwezigheid van spanningsvolle tegengestelden die elkaar tot op zekere hoogte nodig hebben. De emergente ontwikkeling in de hoekpunten van de driehoek kennisdemocratie is er een voorbeeld van, maar ook het begrip glocalisering (of fragmentatie (Rosenau 2005)). Aanvaarding van *second modernity*, als kenschets van hedendaagse verandering, brengt met zich dat institutionele substitutie ook geen zinvol doel is, maar dat gerichtheid op additiviteit, het zoeken van nieuwe verhoudingen tussen tegengestelden, tot redelijk handelen leidt. Toepassing hiervan op onze nationale actualiteit leidt bijvoorbeeld direct tot de aanbeveling om op te houden met eenzijdige betogen omtrent de terugtrek van de staat.

Een derde kenschets van sociale systemen is hun geslotenheid. In het voetspoor van configuratietheorie, zoals in ons land ontwikkeld door Termeer (Van Twist, 1991), hebben wij eerder het volgende betoogd (Meuleman, 2013): de

aannemelijkheid van toenemende geslotenheid in de loop van de levensduur van een organisatie brengt met zich mee dat eerdere idealen over de mogelijkheid van effectieve, vanbuiten komende interventies veelal niet te verwezenlijken zijn. Wij hebben gesuggereerd om het begrip intraven-tie te hanteren in velden waar doelgerichte beïnvloeding het doel is. Dit wil zeggen dat van buitenaf sturen is vervangen door van binnenuit beïnvloeden. Dit begrip verwijst naar netwerkarrangementen maar ook naar participatieve de-mocratie en transdisciplinariteit.

Dit drietal kenmerken van onze hedendaagse realiteit dienen wij dus tegemoet te treden in de bepaling van gover-nance, die tenslotte effectiviteit en legitimiteit moet voort-brengen.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
1
2
3
4
5
6
7
8
9
20
1
2
3
4
5
6
7
8
9
30
1
hj

5 DE TOEKOMSTIGE ONTWIKKELING VAN HET NATIONALE BESTUUR

Geen bedelaars, geen daklozen, geen extreme armoede: dit zijn Europese idealen die in mijn jeugd algemeen gedeeld werden als “bijna bereikt”. Inmiddels lijken ze geheel uit zicht geraakt. De overweldigende technologische ontwikkeling is niet begeleid door overeenkomstige sociale innovatie. Wij zijn bescheidener geworden over ons vermogen om te voorspellen en om te maken. We zien diepgaande structuurwijzigingen op de arbeidsmarkt en kunnen ze nauwelijks beïnvloeden.

Wij beschreven het al hierboven: veel relaties tussen overheid en burger zijn nu gebaseerd op algoritmes, de uitvoering is gedigitaliseerd met ontmenselijking als begeleidend verschijnsel, iedereen doet waarvoor hij is besteld en niet meer, professionaliteit is vooral protocollering, en de behoefte is verdacht want niet aan het werk. “De paarse krokodil” is realiteit, voor velen is de overheid vooral een chagrijnige overheid.

De huidige staat is geen samenhangend architectonisch ontwerp. Er is aan gekloddert, aangeslibd, bijgebouwd, stapje voor stapje. Met toenemende complexiteit als onbedoeld gevolg. De verhouding tussen de bestuurslagen zoals hierboven aangestipt toonde lang een nationaal overwicht.

De grote decentralisaties van 2015 in het sociaal domein hebben daarin verandering gebracht. Maar daardoor is geen rust ontstaan of evenwicht hersteld. Op sommige terreinen, zoals de jeugdzorg, is de complexiteit juist vergroot. De spanning aangaande de rolverdeling tussen bestuurslagen, die de aanleiding vormde voor deze decentralisaties, verandert van karakter maar is niet verdwenen met die invoering. Soms lijkt het alsof de spanning eerder toeneemt. Vooral doordat professionals in de semipublieke sfeer geen genoeg nemen met de variëteit die door decentralisatie ontstaat. Zij beschouwen de inmenging van gemeenten in hun professionele praxis als een inbreuk op hun professioneel eigenmeesterschap.

Ook mogelijk is dat centrale politieke organen, kabinet en/of parlement, tot het oordeel komen dat de ontstaande variëteit onaanvaardbaar groot is omdat strijd ontstaat door waarden als gelijke behandeling.

Een uitweiding over jeugdzorg als pars pro toto

Met name in de jeugdzorg speelt deze spanning nu op, maar overeenkomstige ontwikkelingen en botsingen elders lijken plausibel. In het totale domein van de zorg zijn nu ook conflicterende waarden in het geding: in de via de Zorgverzekeringswet verzekerde zorg domineert in het algemeen de publieke waarde van gelijke rechten, namelijk dat ieder via een nationaal bepaalde verplichte polis recht heeft op dezelfde zorg. Deze polis is de publieke standaard; daarbuiten bestaan andere, private verzekeringsarrangementen.

De jeugdzorg kent een afwijkend systeem. De gemeente

heeft de plicht ervoor te zorgen dat jeugdhulp in voldoende mate aanwezig is. Het oordeel van een gemeente over prioriteiten bepaalt budgetten waarmee zorg wordt ingekocht, en daarmee de grens van de door overheden betaalde zorg. Daar domineert de waarde van lokaal eigenmeesterschap. In de nationaal verzekerde zorg gaat het om de individuele patiënt, maar wijkteams hebben van nature de neiging om problematiek per samenlevingsverband, onder meer het gezin, te bezien, en behandelprioriteiten vast te stellen met het oog op optimalisatie van dit verband. Niet alleen de verzekeraar maar ook de individuele zorgaanbieder beperkt zich veelal tot een individuele patiënt.

De gemeente is daarmee een van de besluitvormers aangaande de noodzaak van specifieke hulp voor een individu. Naast de gemeente is echter ook de huisarts een legitieme verwijzer naar jeugd-ggz.

De (representanten van de) zorgaanbieders hebben de gewoonte zich tot nationale besluitvormers te wenden, indien beslissingen van gemeenten hun niet bevallen. Deze houden vervolgens de boot af met een beroep op de tot stand gekomen decentralisatie, en hun bedoelde verlies aan zeggenschap. Een explosief mengsel ontstaat indien teleurgestelde burgers, die geen zorg ontvingen, en zorgaanbieders, die zich in professionele integriteit aangetast voelen, zich gaan verenigen.

Jobbewegingen, zoals bij het honoreren van door zorgprofessionals bepleite recentralisatie, zullen echter slechts als ultimum remedium in aanmerking komen. Bij politieke meerderheden domineert het gezichtspunt dat de integraliteit van de gemeentelijke bemoeienis een doorslaggevend

Medisch Contact, juni 2017

De psychiaters hekelen het gebrek aan deskundigheid bij gemeentelijke indicatiestellers, en de grote inhoudelijk bemoeienis door mensen die te weinig verstand hebben van het vak. Op de vraag wat de beste financiering voor de KJP zou zijn, zegt meer dan de helft dat de betaling via de Zorgverzekeringswet zou moeten worden geregeld.

voordeel is. Als je dat verlangen naar integraliteit van zorg wilt honoreren, is dan vanuit het concept systeemverantwoordelijkheid een rijker beargumenteerd betoog te leveren om tot een duurzaam bevredigende situatie te komen, en waarin tegelijkertijd meer helderheid ontstaat omtrent het doen of laten van de centrale actor? Of is systeemverantwoordelijkheid vooral als Haarlemmerolie, die op termijn de problemen verergert?

Poging tot afweging van voor- en nadelen

De onderhavige bijdrage behelst een poging om nader te onderzoeken of de voordelen van het gebruik van systeemverantwoordelijkheid groter zijn dan de nadelen.

De behoefte aan identificatie van iets als een systeem komt op als er sprake is van gelaagdheid. Systeemverantwoordelijkheid berust bij de meer centrale actor, terwijl andere actoren (instellingen of gemeenten of beide) er ook toe doen omdat zij handelingsruimte hebben. Het antwoord op de vraag waarvoor deze verantwoordelijkheid dan be-

staat, is meestal: de werking, de werking van “het systeem”. De vaagheid van dit woord is veelzeggend, temeer omdat er meestal aan wordt toegevoegd dat de prestaties van de afzonderlijke gemeenten of instellingen daartoe **niet** zijn te rekenen, **wel** de aggregaten of de onderlinge verhoudingen hiervan. Ook onbedoelde gevolgen van verschillen tussen gemeenten, in de ogen van de centrale actor, zijn ertoe te rekenen.

In veel teksten is de overtuiging neergelegd dat “het systeem” bestaat, als een stad of een park, en dat de systeemverantwoordelijke actor verantwoordelijk is voor het functioneren overeenkomstig bepaalde criteria. Maar dat is alleen maar een gedachteconstruct, een verzinsel. Immers, het spreken over een systeem is een poging tot latere ordening, dus achteraf, van wat de wetgever – en daarvan afgeleid de regering of de minister – aan regels en andere acties heeft geformuleerd om onderling verwante maatschappelijke verschijnselen te sturen, te beïnvloeden. Daarbij zijn de ideeën van de wetgever/executieve over verwantschap bepalend voor de keuze van territoire en grenzen van een systeem. En heel goed mogelijk is dat gemeenten, instellingen en burgers andere, en eventueel ook weer onderling uiteenlopende, ideeën over de aard van die verwantschap hebben. En zeer waarschijnlijk is dat zij het functioneren toetsen aan uiteenlopende waarden en criteria. Beide oorzaak van spanningen.

Grenzen en inhoud van een systeem zijn dus bestuurlijke noties, geen maatschappelijke. Het is zelfs mogelijk dat burgers het systeem helemaal niet kennen, en dus ook de grenzen ervan niet. Een bestuurlijk orgaan bepaalt een systeem en wat ertoe behoort. Systeemgrenzen komen ook tot

stand door politieke beslissingen aangaande de indeling van departementen en de toedeling van portefeuilles aan bewindspersonen. Tamelijk volatiele beslissingen, zoals wij weten. En daarbij behoren ook labels, zoals sociaal domein of duurzaamheid. De actuele ideologische lading van zo'n begrip bepaalt dan de systeemgrenzen.

Een voorbeeld. Een psychiater die volwassenen en jeugd behandelt, functioneert enerzijds in het door zorgverzekeraars gereguleerde bestel waarbij een specifieke verdeling van verantwoordelijkheden geldt tussen verzekeraar en zorgaanbieder met polissen op de achtergrond, en anderzijds in het door de Jeugdwet bepaalde stelsel waarin de gemeente budget en contractering bepaalt, én tegelijkertijd actief acteert aangaande individuele beslissingen.

In het eerste geval geldt een nationale polis, terwijl in het tweede geval iedere gemeente individueel de facto de specificatie van de polis voor jeugdzorg bepaalt. Dat daardoor bij en tussen professionals, tussen professionals en gemeenten, en tussen gemeenten en Rijk de hiervoor beschreven spanningen ontstaan, is dus heel begrijpelijk.

Omdat het Rijk vooralsnog niet intervenueert in de situatie na decentralisatie, zijn het in toenemende mate rechters die nadere specificaties bepalen van (on)toelaatbare praktijken. Zie bijvoorbeeld de recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep over zorgvuldigheidsvereisten voor gemeenten bij beslissingen over jeugdhulp (Medisch Contact, 7 juni 2017). Naast de standaardisatie die het gevolg is van gezaghebbende rechterlijke uitspraken zou natuurlijk ook reflexieve monitoring aan de zijde van de collectieve gemeenten kunnen leiden tot zekere vormen van standaardisatie. Maar dat lijkt voorshands niet te functioneren.

Zorgaanbieders en gemeenten opereren ten aanzien van de jeugdzorg op quasi-markten. Hierbij streven de zorgaanbieders naar een betrouwbare capaciteitsplanning, vooral als aanzienlijke investeringen in het spel zijn als intramurale voorzieningen en vast personeel, terwijl de gemeenten naar maximale flexibiliteit streven. Het ligt dan voor de hand dat op kwetsbare plekken capaciteitstekorten zullen ontstaan. En daarmee wachtlijsten, enzovoorts. Recente incidenten getuigen daarvan, waarbij de centrale actor dan ineens met de hoed in de hand rondgaat om een individueel geval op te lossen.

Hier lijkt collectieve actie door gemeenten deels van de grond te komen.

Systeemgrenzen-subjectie

Dikwijls is de pretentie van de centrale actor dat er naast subjectieve ook objectiveerbare systeemgrenzen bestaan: objectiveerbaar want meetbaar omdat de betrekkingen binnen het systeem intensiever zijn dan die met de omgeving. Ook dat is vaak in het geheel niet waar, vanuit andere gezichtspunten dan het politiek dominante, of vanuit andere actoren in de samenleving.

Twee voorbeelden:

- De onderwijspacificatie van 1917, die gelijke overheids-bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs bracht, had betrekking op het schoolwezen, omdat daar de systeemgrens was getrokken. Zodoende bleef het wetenschappelijk onderwijs erbuiten, hoewel de argumentatie daarop eveneens van toepassing had kunnen zijn

verklaard; het zou tot 1975 dure voordat voor het wetenschappelijk onderwijs ook gelijke overheidsbekostiging ging gelden.

- De millenniumgoals van de Verenigde Naties voor duurzame ontwikkeling openen met armoedeproblematiek, omdat daar de 3P-definitie van duurzaamheid is aanvaard (*people, planet, profit*). In de politieke praktijk vindt echter vaak versmalling van het duurzaamheidbegrip plaats tot de ecologische dimensie, en daarbinnen tot energie. Het aanvankelijke enthousiasme voor *biobased* grondstoffen voor energie, gegroeid binnen de energie-beleidwereld, temperde pas toen agrarische deskundigen, dus van buitenaf, voorrekenden dat het beslag op het landbouwareaal dat daarvoor nodig was de prijzen van landbouwproducten zou laten stijgen en daarmee de armoedeproblematiek verergeren.

Kortom, de bepaling van systeemgrenzen als bestuurlijke actie heeft consequenties in de echte wereld. Namelijk zodra beslissingen worden genomen waarin die grenzen een rol spelen.

Soms lijkt de wetgever of regering zich zelfs niet bewust van wat zij aanricht door systeemaanduidingen. Om Jeugdzorg te rekenen tot het sociale domein betekent dat voor een deel van de zorg niet de waarde van gelijkheid: “Iedereen heeft recht op...” domineert. Het betekent echter inbedding in breder gemeentelijk handelen, met een door de nationale overheid geformuleerde zorgplicht voor de gemeente. Maar de motieven die voor jeugd gelden zijn natuurlijk op zichzelf even dringend voor sommige categorieën van volwassenen.

De systeembepaling wordt politiek een heet hangijzer in-

dien in de gelaagdheid van het bestuurlijk bestel andere actoren dan de centrale ook andere systeemgrenzen kiezen. Een gemeente laat bijvoorbeeld onderwijs buiten het sociaal-domeinsysteem, omdat zij weinig bevoegdheden heeft op dit terrein. En dat terwijl op nationaal niveau optimalisering van de onderwijsloopbaan ter wille van werk als beleidsdoelstelling tot de sociale kerndoelen behoort. Voer voor conflicten op termijn.

Vanuit een instelling bezien

Het is waarschijnlijk dat een instelling voor zorg of onderwijs de totaliteit van haar relaties met overheden heel anders beleeft dan die overheden zelf. De interferenties, die kunnen optreden tussen de regels en algoritmen vanuit het ene systeem met die uit een ander systeem, kunnen voor de instelling een majeur vraagstuk opleveren, terwijl geen enkele overheid dit zelfs maar waarneemt. Een school ervaart de arbowetgeving als een randvoorwaarde voor pedagogische vrijheid soms zeer belemmerend, gegeven een specifieke ruimtelijke omgeving. De debiteur of schuldhulpverlener ervaart de overheidsregels, die de incassokosten onafhankelijk van de hoogte van de vordering bepalen, als absurd indien deze een veelvoud van de vordering bedragen. Terwijl kostendekking uit inkomsten voor de desbetreffende ondernemer normaal is.

Iets overeenkomstigs geldt voor de terugvordering van een verstrekt voorschot van de toeslag voor kinderopvang, met als reden dat het kinderdagverblijf niet erkend bleek. De toeslagverstrekker constateert dat toekenning niet

rechtmatig was, terwijl de onwetende ontvanger een financiële ramp overkomt.

Op rijksniveau bestaat voor de regering als geheel geen systeembepaling, waardoor de toeslagen voor wonen, zorg en kinderen deel uitmaken van het sociaal domein. Maar de terugvorderingen vormen een aanzienlijk deel van de problematische schuldenproblematiek. En dat behoort wel tot het sociaal domein. Het ministerie van Financiën zal niet licht aanvaarden dat de coördinerend bewindspersoon voor problematische schulden zich indringend met de terugvordering van voorschotten op toeslagen gaat bezighouden.

Vanuit de burger gezien

Wat geldt voor gemeenten en instellingen, de confrontatie met de voortbrengselen van vele onverbonden overheden, geldt dus a fortiori voor de individuele burger. Hij leeft in vele systemen tegelijk. Hij heeft te maken met wat Van der Steen c.s. stelsel noemen: het totaal van werkzame overheidsregels en andere -invloeden. Dat wil zeggen vele honderdduizenden grotendeels onverbonden bepalingen die gezamenlijk het positieve recht vormen van een oneindige, nimmer te vatten potentiële complexiteit voor wie ermee te maken krijgt.

Voor die complexiteit heeft geen enkele actor, ook niet de wetgever, de verantwoordelijkheid aanvaard. Absurde uitgangspunten zorgen voor simplificatie, zoals: ieder wordt geacht de wet te kennen.

Niemand kent dit bestuurlijke stelsel in zijn geheel. Het is dan ook een gevaarlijke illusie om, zoals in sommige tek-

sten, onder meer door Van der Steen c.s., is gesuggereerd, een enkele actor te belasten met zogenaamde stelselverantwoordelijkheid, te weten het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat getuigt van naïveteit en illustreert een misverstand over de complexiteit van het geheel. Misschien kunnen nabijgelegen beleidspercelen zo hier en daar interferenties onderzoeken die door burgers of ondernemers zijn aangereikt. Meer is redelijkerwijze niet te verwachten.

Voorwaardelijk nut van systeemverantwoordelijkheid

Als eenmaal is erkend dat een systeem een ideologisch artefact is, blijven mogelijkerwijze nog voordelen van hantering van systeemverantwoordelijkheid over, zoals de identificatie van een brandpunt voor bestuurlijke aandacht. Dit voordeel lijkt mij niet op te wegen tegen de nadelen, die systeemfixatie oplevert.

Met zo'n systeemfixatie systeem ontstaat blindheid, omdat de verantwoordelijkheid voor werking etc. zich concentreert op wat binnen het systeem gebeurt. Het laat tevens buiten beschouwing wat in de interactie van elementen binnen het systeem met elementen daarbuiten geschiedt. Pas als de bereidheid ontstaat om de grenzen permanent vloeiend – en dus vatbaar voor dialoog en wijziging – te verklaren, en die dialoog daarover blijvend te voeren, verdwijnen de nadelen van de fixatie en resteren de voordelen. In het essay van Van der Steen c.s. is een overeenkomstige lijn te lezen, als we het door hen aanbevolen grensverkeer als hierboven kunnen uitleggen. De beschrijving van interactieve

arena's die Livius en Steur presenteren, veronderstelt eveneens dynamiek.

De vraag is trouwens of het betoog van Livius en Steur, over drie arena's die van elkaar zijn te onderscheiden en elkaar wel beïnvloeden, niet even fascinerend blijft zonder een uitgewerkt beeld over systeemverantwoordelijkheid.

De pretentie dat de geconstateerde ambiguïteit of ideologische meervoudigheid aangaande systeemverantwoordelijkheid zou zijn "op te lossen", en tot een stabiele situatie zou leiden, lijkt mij te berusten op een onvolledige analyse van de oorzaken van de ambiguïteit. Als zoals hierboven uiteenlopende waarden en rollen leiden tot meningsverschillen over bijvoorbeeld de grenzen van een systeem, dan leveren deze nuttige spanning op. Met deze spanning is onder bepaalde voorwaarden goed te leven, en zelfs kan ze een bron van innovatie zijn. "Oplossen" is dan niet nuttig. Explicitering van verschil is niet zelden vruchtbaarder dan het verschil te verbergen onder de deken van een vaag containerbegrip.

Het is niet conform de tijdgeest om te pleiten voor fors herontwerp. Toch is dat nodig, want de spanningen in het huidige construct dreigen te groot te worden.

Nodig is:

- centraal stellen van burgerperspectief in betrekkingen tussen overheden en burgers

Dit is heel iets anders dan "het verkleinen van de kloof tussen politiek en burger". Nodig is dat bij iedere voorbereiding van een maatregel centraal staat hoe maatregelen voor de betrokken groepen burgers zullen uitwerken. Daarvoor is veel empathie noodzakelijk.

- *terugdringen van complexiteit, en vergroten van interne coördinatie binnen iedere bestuurslaag*

Dit vergt frequent beraad tussen organen binnen een bestuurslaag over de ontstane complexiteit als probleem en knelpunt, gevolgd door besluiten tot terugdringing.

- *saneren van de verhouding tussen Rijk en gemeenten*

Dit vergt herdenking van de relaties tussen inhoudelijke beleidsruimte en budgettaire ruimte binnen iedere bestuurslaag, maar ook bezinning op de noodzaak van resiterende centrale nationale besluitvorming, gevolgd door ferme besluiten.

Dat lijken tamelijk eenvoudige opgaven, maar uit eigen ervaring kan ik u verzekeren dat vereenvoudiging van bestuur en deregulering grote inspanningen van langdurige aard vergen, en zelden de lof van betrokkenen oogsten.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
1
2
3
4
5
6
7
8
9
20
1
2
3
4
5
6
7
8
9
30
1
hj

6 DE ONTWIKKELING VAN ROTTERDAM EN ZIJN BESTUUR

De wederopbouw van Rotterdam na de Tweede Wereldoorlog bepaalde voor lange tijd ook de grondhouding van het gemeentebestuur. Vanzelfsprekend leek dat alle belangrijke maatschappelijke vraagstukken toch in de eerste plaats op het bordje van het gemeentebestuur terecht kwamen, en dat dit bestuur ze ook zelf moest oplossen. Het uitzonderlijk grote belang van infrastructuur in de eerste plaats, niet alleen de haveninfrastructuur, stond centraal.

Rotterdam kende van oudsher forse immigratie, uit zuidelijk Nederland, en vanaf de jaren zestig uit andere werelddelen. De sociale liftfunctie van de stad, ook wel aangeduid als emancipatiefunctie, kreeg op papier veel aandacht. Over sociaal-economische vernieuwing bracht de Commissie Albeda in de jaren tachtig een belangrijk advies uit. Secretaris van deze commissie was Pim Fortuyn. Een van de vervolgacties was de instelling begin 1989 van Rotor, Ontwikkelingsraad voor de regio Rotterdam. Gemeente en Kamer van Koophandel stelden samen zes miljoen gulden beschikbaar voor drie jaar ten behoeve van een denktankfunctie, scenario-ontwikkeling en de vervulling van de rol van intermediair tussen personen en instellingen. Na enige maanden voor breed beraad koos Rotor voor een viertal the-

ma's: economische vernieuwing, bestuurlijke samenwerking, sociale vernieuwing en de toekomst van midden- en kleinbedrijf.

Daarbij wilde Rotor vooral letten op samenhang, op evenwicht tussen visie en realiseerbaarheid en op gedragsbeïnvloeding. Het was een merkwaardige groep mensen die Rotor bevolkte: als achtereenvolgende voorzitters Ted Braakman en Wim Brouwer en nog enige ondernemers, Ates, Kuiper en Vermeulen, als directeur achtereenvolgens Jan Doets en Nico van Mourik, als wetenschappers Kees Schuyt en ik, en een leidende figuur uit de vrouwenbeweging, Truus Bot. Voornamen adviseurs waren Neelie Kroes en Pim Fortuyn.

Wij probeerden binnen de thema's te komen tot ontwikkeling van consensus over de richting van vernieuwing, en soms ook tot implementatie van vernieuwing. Zo ontstond de Vrijhaven Beroepsonderwijs, een door kabinet en gemeente onderschreven regelvrije zone, bedoeld om vernieuwing in het beroepsonderwijs te versnellen. In samenhang daarmee kwam ook een werkgelegenheidsconvenant tot stand. De wijze van voorbereiding van de voorstellen – breed beraad – stond meestal borg voor aanvaarding, maar dit leverde nog geen garantie voor uitvoering op. De Vrijhaven stierf bijvoorbeeld een langzame dood omdat ambtelijke organisaties met een beroep op de bestaande wetgeving tal van experimenten onmogelijk maakten. De voorstellen voor een adviesraad voor het Havenbedrijf en de instelling van een economische ontwikkelingsraad liepen vertraging op, maar bleken later verboden voor de International Advisory Board en de Economic Development Board Rotterdam. Het gedachtegoed van Rotor op bestuurskundig ter-

rein zou later veel algemener aanvaarding vinden buiten Rotterdam: de aanvaarding van “Structuur volgt strategie”, de nadruk op behoud of zelfs vergroting van variëteit, de beschouwing van structuur en cultuur als Maagdenburger halve bollen, en de bevordering van privaat-publieke samenwerking. De ook wel binnen Rotor plaatsvindende scherpe analyses bevorderden niet steeds consensus: de constatering van een onaanvaardbaar slechte positie van allochtonen op de arbeidsmarkt leidde tot een uitdrukkelijk pleidooi van Rotor voor regionaal geïntegreerd allochtonenbeleid. Maar het kwam niet tot uitvoering. Een aantal meer gedurfde voorstellen haalde zelfs niet de status van een officieel advies, zoals het pleidooi voor de creatie van laagdrempelige softwareproductiebedrijven, die de emancipatie van thuiswerkende allochtonen zouden kunnen verbeteren: United Minorities Software Company. Of de oprichting van een Europees wetenschappelijk topcentrum voor interdisciplinaire studie van logistiek.

Wellicht is voornaamste bijdrage van Rotor achteraf gezien gelegen in het voorleven van waarachtige coöperatie tussen openbaar bestuur en bedrijfsleven en het verminderen van onderling wantrouwen tussen regiogemeenten, en tussen uiteenlopende organisaties. Wie toen en nu vergelijkt, zal waarnemen dat accenten zijn verschoven, terminologie is veranderd, maar dat de grote sociale vraagstukken nog dezelfde contouren hebben. Nu staat armoede als vraagstuk centraler dan toen, evenals schuldenproblematiek. Toen was de huidige aperte discriminatie op de arbeidsmarkt nog niet zo zichtbaar.

Achteraf gezien valt toch vooral op hoe groot de discrepantie is tussen de dominante mythologie en de daarbij be-

horende retoriek aangaande Rotterdams bestuur enerzijds, en de ontwikkeling van de realiteit anderzijds. In mythologie en retoriek stonden – en staan – samenwerking en daadkracht centraal. Maar veel studies, die zijn verricht van buitenaf, laten een ander beeld zien. De geruchtmakende studie van Poeth en Van Dongen over de haven in de jaren tachtig toonde vooral fragmentatie, ook in de private sector, en de dreiging van relatieve stagnatie daardoor. De schokwerking hiervan bracht Intis als samenwerkingsinitiatief. Maar dit leidde er niet toe dat in Rotterdam belangrijke private spelers bleven bestaan voor de *core technology* van de logistiek, ict. De zojuist vermelde mislukking met de stichting van een waarlijk *centre of excellence* voor logistiek illustreert het voorgaande. Ook nu nog is moeilijk rationeel te duiden dat zich in Utrecht het belangrijkste ict-concentraat bevindt.

Overweldigend duidelijk was de constatering van Rotor dat de Rotterdamse economie gekenmerkt was door een zekere eenzijdigheid, en dat heel veel aandacht was gemobiliseerd voor een bedrijfstak die in aantallen arbeidsplaatsen – als gevolg van voortschrijdende technologische ontwikkeling – onvermijdelijke krimp zou tonen, te weten de haven. Bovendien lieten externe studies zien dat begin jaren negentig de kwaliteit van de bedrijfsvoering in de haven relatief achter was gebleven. Perspectieven op diversificatie van de economie waren tamelijk eenvoudig toonbaar, maar daarmee nog lang niet gerealiseerd.

Wel laat analyse van lange reeksen beleidsstukken zien dat Rotterdam kampioen was in de formulering van overambitieuze doelstellingen. Ik herinner mij bijvoorbeeld de streving om de meest kennisintensieve havenstad van de

wereld of in ieder geval van Europa te zijn. Wie de wethouders vervolgens voorzichtig op Londen wees, ontving geen respons. Het grote nadeel van te veel verbale ambitie is dat bij de aanvang van een omvangrijk veranderingsproces de latere teleurstelling als het ware reeds is ingebouwd. Dat leidt tot ruzie.

De voornaamste motor van de emancipatiefunctie van de stad is onderwijs. Daarvan is Rotterdam zich bewust. Tegelijk is duidelijk dat de slaagkans van jonge mensen in onderwijs niet alleen afhankelijk is van de kwaliteit van de school, maar tevens van tal van sociale randvoorwaarden. De kracht en de zwakte van de Rotterdamse samenleving manifesteren zich in de volgende parabel, die ook werkelijkheid was.

In het begin van deze eeuw werd klip en klaar dat in sociaal-economisch zwakke milieus tal van factoren school- en studiesucces belemmeren. De toenmalige voorzitter van het Albeda College, Piet Boekhoud, zocht contact met andere belangrijke beslissers op sociaal terrein, zoals woningcorporatie, sociale dienst, politie, ROTEB, ggd, etc., om elkaars problemen te bespreken en zo mogelijk op te lossen. Dit werd de Münchhausenbeweging. Eenvoudige casus vormden de gespreksstof, bijvoorbeeld: wie als tienermoeder geen behoorlijk huis heeft, dat betaalbaar is, moet werken en komt daardoor niet aan studeren toe. Want zij moet veel werken om geld te verdienen, en houdt dan te weinig uren over voor studie.

Ik mocht de gedragscode ontwerpen voor deze beweging. Artikel 1 luidde: je mag niet nee zeggen tegen de partner als die je vraagt om je met zijn probleem bezig te houden.

Zichtbaar succes was het gevolg van deze uitwerking van de inclusieve samenleving. Ministers en wethouders stonden in de rij om verbaal en zo nodig met handtekeningen steun te betuigen. Drie jaar later kwam de accountantsdienst van het ministerie langs om te vertellen dat enige tientallen miljoenen door Albeda waren uitgegeven aan andere onderwerpen dan onderwijs in strikte zin, met een eis tot terugbetaling. Al die juichende ministers en wethouders waren toen even elders, en de Raad van Toezicht ontsloeg de man die had bezield en geïncludeerd. Die bij de aanvang van een nieuw studiejaar meer dan de helft van de duizenden docenten om zich heen verzamelde om te vertellen wat hij tijdens de vakantie in de stad aan ellende had gezien, en waarom Albeda een cruciale rol speelde in verbetering. Als vrijwilliger heb ik tientallen interviews gehouden met Albeda-werknemers en steeds weer sporen aangetroffen van de bezieling die het leiderschap teweegbracht. Passie als kracht van Rotterdam, aansluiting tussen bureaucratie en ideaal als zwakte.

Op het eerste gezicht is onduidelijk waarom passie en effectiviteit op gespannen voet verkeren. Ik zie zo'n belemmering in de doenerigheid van het gemeentebestuur. Ook door anderen opgemerkt, zoals een internationaal panel dat een jaar of tien geleden naar het Rotterdamse onderwijs keek, en sprak over de "activity trap". Dit panel werd daarna niet meer gevraagd. Doenerigheid komt kennelijk voort uit de overtuiging dat de oplossing van een maatschappelijk vraagstuk niet alleen aandacht vergt van het gemeentebestuur, maar ook in de eerste plaats door dit bestuur zelf, en dat zijn ambtelijke organisatie moet worden aangepakt en opgelost. De basisovertuiging lijkt te zijn dat de aanwezige maatschappelijke organisaties en arrangementen van bur-

gers weliswaar bestaansrecht hebben, maar niet de eerst aangewezenen zijn om maatschappelijke vraagstukken zelf ter hand te nemen en op te lossen. En dat publiek leiderschap van de gemeente noodzakelijk is. Dit leidt tot een tweetal al bijna traditionele specifieke kenmerken van het Rotterdamse gemeentebestuur: hyperactiviteit en, daarmee gepaard gaande, voortdurende onderbenutting van veerkracht en innovatievermogen van anderen.

In de commissie, onder leiding van Trude Maas, die van 2006 tot 2010 naar het Rotterdamse onderwijs keek, raakten wij verbijsterd over de intensiteit van de bemoeienis met schoolleiders die voortvloeide uit het Rotterdamse onderwijsbeleid. Hun belasting accumuleerde omdat zowel het departement als de lokale koepel als de gemeente ieder eigen verlangens op tafel legde. Kennelijk in de veronderstelling dat dit bijdroeg aan de kwaliteit van de school, terwijl voor ons duidelijk was dat deze belasting zoveel capaciteit opslokte dat het tegenovergestelde waarschijnlijk was. Een marginale gemeentelijke subsidie veroorzaakte 30 procent van de bestuurlijke last van een schoolleider.

Doenerigheid onderscheidt het Rotterdamse gemeentebestuur duidelijk van andere gemeenten. De verklaring is waarschijnlijk te vinden in een veelheid van factoren: de lang dominante wederopbouwmentaliteit, het overheersende belang van fysieke infrastructuur met veel overheidsbemoeienis, het bijzondere immigratiepatroon dat tot veel activiteit noopte ter wille van de sociale liftfunctie, of ook de langdurige machtspositie van de sociaaldemocratie. Dit laatste is onwaarschijnlijk want het activisme duurt gewoon voort nu de PvdA al acht jaar niet meer in het college van B en W aanwezig is.

Hoogst behaalde opleiding naar herkomst in procenten (2010 en 2015), G3

ROTTERDAM	Nederland		Antillen/Aruba		Suriname		Turkije		Marokko		Overig westers		Ov. niet-westers		Totaal
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	
Basis onderwijs	12	11	19	16	18	18	37	30	39	35	13	12	24	24	18
V/MBO, AVO, Onderbouw, MBO1	22	19	31	25	29	21	27	23	27	22	20	18	23	17	24
HAVO, VWO, MBO	37	37	39	46	41	46	29	36	27	32	38	40	35	34	38
HBO-, WO-bachelor	18	19	8	9	10	12	5	7	5	8	14	16	10	14	15
HBO-, WO-master/doctor	13	14	3	4	3	5	2	3	2	3	15	14	9	12	11
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

AMSTERDAM	Nederland		Antillen/Aruba		Suriname		Turkije		Marokko		Overig westers		Ov. niet-westers		Totaal
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	
Basis onderwijs	6	5	13	11	15	14	34	31	34	33	7	6	16	19	12
V/MBO, AVO, Onderbouw, MBO1	13	11	25	19	29	23	26	20	26	21	12	13	16	14	16
HAVO, VWO, MBO	34	30	39	42	41	43	30	34	30	34	34	30	35	32	34
HBO-, WO-bachelor	22	25	14	16	10	14	5	9	6	8	20	20	15	16	18
HBO-, WO-master/doctor	25	29	9	12	5	6	4	6	4	4	26	31	18	19	20
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

DEN HAAG	Nederland		Antillen/Aruba		Suriname		Turkije		Marokko		Overig westers		Ov. niet-westers		Totaal
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	
Basis onderwijs	9	9	15	12	19	16	43	38	39	36	10	12	17	21	15
V/MBO, AVO, Onderbouw, MBO1	19	17	28	22	26	23	25	24	28	22	16	15	18	16	20
HAVO, VWO, MBO	37	36	42	48	41	43	26	30	28	32	37	39	36	31	36
HBO-, WO-bachelor	18	20	11	13	10	12	4	6	5	8	16	13	15	16	15
HBO-, WO-master/doctor	17	18	4	5	4	6	2	2	3	3	20	21	14	16	13
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

NEDERLAND	Nederland		Antillen/Aruba		Suriname		Turkije		Marokko		Ov. niet-westers		Ov. niet-westers		Totaal
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	
Basis onderwijs	9	9	13	13	13	30	31	11	19	11	19	11	19	11	11
V/MBO, AVO, Onderbouw, ME	21	17	23	22	23	23	17	17	17	17	17	17	17	17	21
HAVO, VWO, MBO	42	45	45	45	45	36	34	40	35	41	35	36	31	36	41
HBO-, WO-bachelor	18	13	13	14	7	8	15	16	17	17	16	16	16	17	17
HBO-, WO-master/doctor	10	6	6	6	4	4	4	15	13	10	13	13	13	10	10
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

In de emancipatiefunctie van de grote stad speelt onderwijs een cruciale rol. Groepen nieuwe burgers vinden geleidelijk vaak hun weg in het onderwijs overeenkomstig hun

talent. Externe democratisering bereikte in ons land in de jaren zeventig een hoogtepunt om daarna af te vlakken. Ook voor migrantenjongeren geldt dat zij in toenemende mate de weg vinden naar hoger onderwijs.

De onderstaande gegevens laten zien dat het percentage van de bevolking, uitgesplitst naar herkomst, dat hoger onderwijs heeft voltooid over de hele linie toeneemt, en zelfs tamelijk snel.

De onderlinge verschillen tussen de groepen zijn echter nog steeds immens: van de witte Rotterdammers heeft in 2015 33 procent hoger onderwijs voltooid, van de Turken 10 procent, en van de Marokkanen 11 procent.

De verschillen tussen de steden zijn ook zeer groot: in Amsterdam heeft in 2015 43 procent hoger onderwijs, in Rotterdam 26 procent. Dat verschilt 60 procent. Rotterdam ligt echter wel in Nederland, want dit ligt dicht bij het nationale gemiddelde.

Bezien wij alleen deze cijfers, dan lijkt het een kwestie van tijd voordat het onderwijsniveau van niet-traditionele groepen gemiddeld is. Er doen zich echter zeer onrustbarende verschijnselen voor die dit onwaarschijnlijk maken.

In heel Nederland is het studiesucces van migrantenjongeren in het hoger beroepsonderwijs recent gedaald. Dramatisch was deze daling voor groepen die eerder het middelbaar beroepsonderwijs hadden voltooid. Daar daalde het studiesucces met meer dan 35 procent in vijf jaar. De leerweg via mbo naar hoger onderwijs is traditioneel voor de emancipatie in Nederland zeer belangrijk geweest.

Daarom hebben wij met de Hogeschool Rotterdam in 2016 een onderzoek uitgevoerd in een zestal studierichtin-

LIGT ROTTERDAM IN NEDERLAND?

gen om verklaringen te vinden voor deze desastreuze daling. Aan deze hogeschool is de daling overeenkomstig aan de algemene Nederlandse. De tabel hieronder illustreert dit. Daarin is links de populatie doorstromers als percentage van mbo-diplomahouders afgebeeld. Daarnaast staat het percentage geslaagden in het hbo na vijfjaar.

In teams met betrokken managers en docenten hebben wij vervolgens naar oorzaken gezocht.

	Totale populatie mbo doorstromers		Mannen		Vrouwen	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Nederland	55,6%	44,2%	51,1%	38,6%	60,3%	49,5%
Hogeschool Rotterdam	54,4%	44,4%	49,2%	40,0%	60,6%	49,3%
			Niet-westerse allochtone mannen		Niet-westerse allochtone vrouwen	
	2005	2009	2005	2009		
Nederland			35,4%	20,4%	45,7%	29,7%
Hogeschool Rotterdam			33,0%	21,1%	48,8%	35,3%

De volgende observaties zijn belangrijk:

- Het numeriek rendement daalt over de hele linie (op alle hogescholen in Nederland);
- Het numeriek rendement van mbo doorstromers daalt meer dan gemiddeld;
- Het numeriek rendement van niet-westerse allochtonen daalt nog veel sterker;
- De daling binnen de Hogeschool Rotterdam is niet sterk afwijkend van het landelijk gemiddelde en voor mbo doorstromers zelfs kleiner dan het landelijk gemiddelde;
- Het algemene karakter van de daling rechtvaardigt het vermoeden dat er ook algemene oorzaken zijn te vinden;
- Binnen de Hogeschool Rotterdam te vinden verklaringen voor de daling hebben dus waarschijnlijk bredere betekenis.

De in het rapport getrokken conclusies luiden als volgt:

Nogmaals zij er met nadruk op gewezen, dat steeds is gespeurd naar verklaring van verandering in de afgelopen tien jaar, en niet meer dan dat. Dus wij hebben geen oordeelsvorming over het huidige studiesucces nagestreefd.

VOOR NIET WESTERSE ALLOCHTONEN IS BUITEN DE RELATIE MET HBO OPLEIDINGEN IN NEDERLAND HET VOLGENDE VERANDERD.

De overwegend sociaaleconomisch zwakkere groep waaruit de meeste niet-westerse allochtone studenten voortkomen is in relatieve zin in de afgelopen tien jaar in welvaart gedaald. Deze welvaartsdaling heeft zowel van doen met een grotere kans op werkloosheid als op versobering of wegvallen van zorgarrangementen als gevolg van overheidsbezuinigingen. Als gevolg daarvan is het beroep dat vanuit de huiselijke kring wordt gedaan op studenten voor hulp en ondersteuning toegenomen (terwijl dit beroep vergelijkenderwijze al groot was gezien de sterke familiebanden in deze groepen). Dit kost meer aandacht en tijd, die dan dus niet beschikbaar is voor de studie. Wij hebben niet kunnen vast stellen, in hoeverre ouders aandringen op het verlaten van het onderwijs met het oog op de noodzaak van meer gezinsinkomsten. Minder kans op werk zal in het algemeen studiemotivatie verzwakken, maar tegelijkertijd wellicht de neiging om additioneel onderwijs te volgen teneinde voornoemde kans te vergroten versterken. Wij hebben geen duidelijk salderend effect hiervan kunnen vaststellen. Betrokken deskundigen zijn van oordeel, dat het grotere beslag op gezins- en familie-ondersteuning een gedeeltelijke verklaring biedt voor verminderd studiesucces. Gezien de constatering dat vooral ook vertraging van de studie is opgetreden, lijkt ons deze groep van verklarende factoren belangrijk en plausibel.

In de afgelopen tien jaar is geleidelijk steeds duidelijker geworden dat er massaal discriminatie op de arbeidsmarkt plaats vindt, in het bijzonder in de richting van

niet westerse allochtonen. Dit is een ontmoedigende factor. De allochtone jongere ondervindt de gevolgen hiervan al bij het zoeken naar een stageplek, voor zover de verantwoordelijkheid hiervoor bij hem berust (soms nemen opleidingen de zorg voor stageplekken zelf op hun schouders). Verhalen van etnisch verwante recent afgestudeerden over discriminatie bevorderen de gedachtegang, dat het behalen van een diploma er toch niet zo veel toe doet.

Opvallend weinig aanwezig was de constatering van discriminatie binnen de HR. De betrokken deskundigen verschillen in hun opvatting over het relatieve belang van deze groep verschijnselen voor uitval.

Gedurende de eerste helft van het afgelopen decennium is binnen het mbo veel druk uitgeoefend om meer deelnemers te laten afstuderen. Verhoging van het numeriek rendement daar was een belangrijk doel van beleid. Die druk heeft wellicht voor een niveaudaling van de zwakste geslaagden geleid, omdat ook minder begaafden naar de eindstreep werden geholpen. Na 2010 is dit veranderd.

VOOR NIET WESTERSE ALLOCHTONEN HEEFT TEvens EEN REEKS RELEVANTE ONTWIKKELINGEN BINNEN HBO OPLEIDINGEN PLAATS GEVONDEN.

Op nationaal niveau heeft een kwestie gespeeld rond de hogeschool Inholland. Binnen en buiten de opleidingen is vanaf 2010 meer nadruk gelegd op onderzoekachtige vaardigheden. Dit heeft met zich gebracht dat meer nadruk is komen te liggen op cognitieve competenties, waarin mbo afgestudeerden minder dan gemiddeld goed zijn. En minder nadruk op de skills waarin mbo-ers relatief vaker goed zijn.

Met name de commerciële organisaties die rond accreditaties rollen vervullen hebben wellicht nog sterker dan kabinet of inspectie- bijgedragen aan zeer veel nadruk op scholing in onderzoek dat veel gelijkenis

vertoont met universitair onderzoek. Dit als een soort veiligheidsvoorziening voor accreditatie. Deze ongelijke invloed bereikte opleidingen waarin de meerderheid van het docentencorps geen ervaring met zulk onderzoek heeft. Het gevolg was dat het onderwijs niet alleen gericht raakte op een onderzoekende houding van de student maar ook op de vervaardiging van producten die lijken op die in het wo zoals de scriptie. En wel scripties over onderzoek dat niet intens verbonden is met de toekomstige beroepspraktijk.

Pas recent zien we dat binnen het hbo een meer kritische houding tegenover dit proces van quasi-academisering ontstaat, onder invloed van lectoren als Timmermans en Welten, en herbezinning plaats vindt op een specifieke invulling van een bij het hbo passende notie van onderzoekende houding en bijbehorende skills. Ongetwijfeld biedt de zojuist beschreven verandering een gedeeltelijke verklaring voor het gedaalde studiesucces van doorgestroomde mbo-ers. Voor zover cognitieve competenties verbonden zijn met taalvaardigheid, is te begrijpen dat niet-westerse allochtonen die taal minder goed beheersen dan autochtonen hierdoor nog ernstiger werden getroffen.

Wij vinden het een ernstig verschijnsel dat de kwaliteitszorg zoveel niet gelegetimeerde invloed uitoefent op het curriculum, vooral omdat aanwijzingen ontbreken dat hierdoor de aansluiting met de beroepsuitoefening verbetert. Op deze wijze verlaagt de kwaliteitszorg mogelijk de kwaliteit van onderwijs.

Ook op andere punten is in de afgelopen zes jaar de houding van opleiders naar studenten strenger geworden. Striktere toetsing geldt, wellicht soms nog meer dan beter onderwijs geven, als een waarborg voor kwaliteit. Als golfbeweging vanuit een eerder verleden, waarin het streven naar een zo hoog mogelijk numeriek rendement sterk op de voorgrond stond, is dit begrijpelijk, maar het is ons inziens onzeker of de huidige situatie evenwichtig is, in de betekenis dat het streven naar voldoende studiesucces en het streven naar kwaliteit elkaar in evenwicht houden.

Het rapport* leidde tot aanzienlijk inspanningen van de leiding van de Hogeschool om maatregelen te nemen die tot verbetering leiden. Maar gegeven het feit dat de oorzaken zich overwegend buiten het onderwijs ontwikkelen, is slechts gematigd succes te verwachten.

Het ministerie van Onderwijs dat verantwoordelijkheid draagt voor de geloofwaardigheid van het onderwijsbestel als geheel, zo men wil systeemverantwoordelijke is, heeft geen aanleiding gezien in de feiten voor een code oranje.

De opgemerkte achteruitgang is naar mijn oordeel een onderhuidse nationale ramp, die in Rotterdam extra schrijnende gevolgen heeft en zal hebben. Ook de armoede in ons land neemt niet af, ondanks de economische groei. Het percentage dat in Rotterdam kort en lang in armoede leeft bedraagt 15,3 (CBS, 2018), veel meer dan het dubbele van het nationale gemiddelde. Een laag opleidingsniveau is een voorname oorzaak. De werkloosheid in Rotterdam is soms bijna tweemaal zo hoog als in Nederland als geheel. De vraag is hoe de nationale politieke prioriteiten er eigenlijk echt uitzien. Is de stagnatie niet te doorbreken, dan blijft een laag opleidingsniveau verhinderen dat de economie zich hoogwaardig ontwikkelt. Enzovoorts, enzovoorts. Een desastreuze spiraal.

* Roel in 't Veld e.a., Zoeken naar de weg omhoog, 2016.

7 LIGT ROTTERDAM IN NEDERLAND?*

Eind 2010 gaf de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Eberhard van der Laan, opdracht aan Wim Deetman en Jan Mans om te adviseren over de aanpak van de problemen in Rotterdam-Zuid. In februari 2011 verscheen het rapport 'Kwaliteitssprong Zuid, ontwikkeling vanuit Kracht'. Hierin concludeerden Deetman en Mans dat Rotterdam-Zuid kampt met problemen die on-Nederlands zijn. De commissie stelde dat de gemeente Rotterdam, het Rijk, bewoners, woningcorporaties, bedrijfsleven, scholen en andere lokale partners gezamenlijk én vanuit een gedeelde visie aan de slag moeten om doorbraken te realiseren op Rotterdam-Zuid. (nprz.nl)

* Deze vraag is in Rotterdam op consultatiebureaus aan jonge ouders gesteld. Voor de medewerker werd erbij vermeld dat ja het goede antwoord is.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
1
2
3
4
5
6
7
8
9
20
1
2
3
4
5
6
7
8
9
30
1
hj

8 **JA, ROTTERDAM LIGT IN NEDERLAND, EN NEE, DE PROBLEMATIEK VAN ROTTERDAM ONTSTIJGT AAN HET GEMIDDELDE VAN NEDERLAND**

Tekorten van nationaal bestuur manifesteren zich vooral aan de sociaal-economische onderzijde van de samenleving, waar vervolgens de gemeente voor opdraait. De gemeente beschikt zelf niet over de bevoegdheden en de middelen om zelf aan de knoppen van transformaties in economie en onderwijs te draaien.

Ongelijkheid neemt toe. Alle economen die het tegendeel beweren veronachtzamen dat de versobering van de verzorgingsstaat met zich heeft gebracht dat gratis of gesubsidieerde dienstverlening door de overheid is afgenomen, en dat tarieven voor publieke diensten zijn verhoogd, zodat gegevens over bruto- of netto-inkomens geen betrouwbaar beeld opleveren van het niveau van mogelijke behoeftebevrediging. Bij meting van ongelijkheid zou je dat moeten verdisconteren. En op een arbeidsmarkt waarop ongeveer een kwart van de verdieners flexwerker of zzp'er is, zijn contractlonen niet langer een algemeen aanvaardbare maatstaf voor meting van (on)gelijkheid.

Ongelijkheid is misschien verdraaglijk zolang uitzicht op de maarschalksstaf voor iedereen bestaat. Daarom is verwezenlijking van gelijke kansen door onderwijs zo wezenlijk. Maar de effectiviteit van kansengelijkheid verdampt op het

moment dat structurele discriminatie op de arbeidsmarkt voor veel mensen, en met name voor kwetsbare, benutting van verworven kwalificaties belemmert. Discriminatie is dus gif met omvangrijke effecten. En die discriminatie bestaat, in ernstige mate. De combinatie van discriminatie en toenemende materiële ongelijkheid is een maatschappelijk uiterst giftige cocktail.

De argumentatie voor bestrijding van discriminatie kan overeenkomstig zijn aan die voor het aanleggen van een waterleiding: ook degenen die niet lijden onder discriminatie (gebrek aan zuiver water) hebben belang bij het verdwijnen ervan (de waterleiding) omdat de cocktail er dan niet meer is (de verspreiding van besmettelijke ziekten die begint met ziekmakend water).

In het mooie boek van Els van der Bent over Rotterdam gedurende de periode 1975-2005* ontbreekt een hoofdstuk over het onderwijs. Dat hoofdstuk kan ik hier niet schrijven. Maar een aantal constatering is wellicht ook een bijdrage tot bewustwording:

- Hierboven constateerden we al dat de beleidsaccumulatie in het Rotterdamse onderwijsland aanzienlijk is. Naast ministeries functioneren lokale koepels en gemeente niet steeds goed afgestemd. Hoofdpijnen over een langetermijnprogramma voor het onderwijs in Rotterdam zijn niet getrokken. De lokale koepels lijken vaak meer met elkaar te concurreren dan samen te werken.
- Eerder wees ik al op het sterk ontwikkelde vermogen om

* Bent, E. van den, (2011) Proeftuin Rotterdam. Droom en daad tussen 1975 en 2005.

- ruzie te maken. Nogal wat deskundigen zijn van oordeel dat het primair onderwijs in Rotterdam te versplinterd is en het voortgezet onderwijs op Zuid onder de maat. De samenwerking tussen onderwijsinstellingen is beperkt.
- In het beroepsonderwijs zijn drie van de vier grote instellingen in de afgelopen tien jaar in een ernstige crisis gewikkeld geweest. Dit geldt voor Inholland, Zadkine en het Albeda College. De Hogeschool Rotterdam is dit bespaard gebleven. Maar ook die kent ernstige knelpunten, zoals zojuist belicht. Deze crisisfrequentie is aanzienlijk hoger dan gemiddeld. De maatschappelijke problematiek kruipt kennelijk ook naar binnen in de instituties die de emancipatoire hoofdverantwoordelijkheid dragen.

Velen weten dat dit type vraagstukken een samenhangende langetermijninspanning vereist van intens samenwerkende partijen, die hun gezamenlijk bevoegdheden in een mandje leggen ter wille van hoogwaardig resultaat. In het nationaal plan voor Rotterdam-Zuid NPRZ is weliswaar het langetermijnkarakter erkend, maar is het mandje slechts zeer ten dele gevormd. Daarom loopt de bekwame vasthoudende organisatie onder leiding van Marco Pastors nu ook tegen hardnekkige knelpunten aan. Kennelijk is het crisisbewustzijn te weinig ontwikkeld.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
1
2
3
4
5
6
7
8
9
20
1
2
3
4
5
6
7
8
9
30
1
hj

9 DE ONTWIKKELING VAN DEMOCRATIE IN ROTTERDAM

Vanaf de jaren vijftig is de vormgeving van democratie in het bestuur van Rotterdam gekenmerkt geweest door worstelingen, worstelingen over de aanvullende invloed van burgers op het stadsbestuur naast de verkiezing van de Raad. Decentralisatie naar deelgemeenten en interactieve beleidsontwikkeling zijn uitvoerig beproefd. Van overweldigend succes was geen sprake. De nabootsing van het parlementaire model voor deelgemeenten evolueerde nogal eens in “parlementje spelen”, terwijl ook sporen van cliëntelisme opdoken. Van intensieve participatie door grotere groepen burgers was veelal geen sprake. Recentere concepten, zoals Buurt Bestuurt, lijken wel beter aan te sluiten bij voorkeuren van burgers, en concrete resultaten voort te brengen. Het stadsbestuur heeft op het gebrek aan succes van de deelgemeenten gereageerd met een reeks voorstellen voor nieuwe vormgeving van beperkte formele invloed. Gegeven de door mij genoemde noodzaak van meer ruimte voor participatie is dit uitsluitend te verdedigen. Mits het gemeentebestuur tegelijkertijd de aandacht voor andere gedaanten van burgerparticipatie vergroot. Naar mijn waarneming is de mislukking van deelgemeenteraden vooral het gevolg van een collectief monopolie van bestaande politieke partij-

en in de vertegenwoordiging. Hierdoor kregen allianties van burgers en ondernemers geen kans. Eerder bracht ik de suggestie in om eventuele verkiezing van een wijkbestuur zo in te richten dat de burger stemt op een team dat zich ook als zodanig eerder had gepresenteerd. Een verkiezingsstrijd tussen teams dus. Dan is met de verkiezingsuitslag onmiddellijk de personele samenstelling van het bestuur bekend.

Fragmentatie vindt in de gehele Nederlandse politiek plaats. In Rotterdam trad deze relatief laat op. De prognoses laten verdere versplintering zien. De huidige politieke praktijk vertoont een aantal kenmerken van wat in een gemediatiseerde samenleving is te verwachten: veel nadruk op hypes, meer persoonlijke discontinuïteit dan tevoren, veel aandacht voor symboliek, en veel verbale onderlinge vijandschap. Soms lijkt het daardoor alsof de partijpolitiek is losgezongen van de ernstige maatschappelijke vraagstukken waarmee de stad zich ziet geconfronteerd, en waarvoor een samenhangende langetermijnaanpak nodig is.

In mijn recente werk heb ik betoogd dat de representatieve democratie het op haar eentje niet gaat redden, en dat wezenlijke complementariteit moet ontstaan door gevarieerde vormen van participatieve democratie. De huidige karakteristiek van hyperactivisme van het gemeentebestuur lijkt geen al te gunstige voedingsbodem daarvoor. Vooral niet in combinatie met een obsessie met de verwerving van formele macht, en de daaruit voortkomende strijd. Dan gaat het om een nulsomspel, terwijl in de samenleving synergie en win-win-spellen voorop staan. Het is dus dringend noodzakelijk de thans bloeiende kasplanten in daadwerkelijke participatie

tie de nodige bescherming te verschaffen. In de toekomstgerichte slotpassage kom ik daarop terug.

Daardoor ontstaat een eigenaardig beeld van de actuele situatie in Rotterdam: enerzijds de voortdurende zichtbaarheid van de schitterende prestaties in architectuur en infrastructuur waarover de eerdere sprekers in deze reeks, Riek Bakker en Rem Koolhaas, hebben verteld. En een bedrijfsleven dat zich in hoog tempo ervan bewust is geworden dat diepgaande transformaties geen onderneming onberoerd zullen laten: verschuivende geopolitieke en Europese verhoudingen, de in onverminderd hoog tempo oprukkende ict, en last but not least: de verduurzaming met als speerpunt de komende energietransitie.

Daarnaast de nijvere inspanningen van velen – publiek maar ook privaat – om de situatie in de wijken te verbeteren. Wijkprofiel 2018 Rotterdam laat zien wat deze inspanningen hebben opgeleverd. De meest opvallende resultaten:

- Een verbetering in veiligheid, menging van percepties en feiten, van 8 procent in vier jaar.
- Het vertrouwen in het gemeentebestuur is gestegen van 46 procent in 2014 naar 60 procent in 2018.
- Het vertrouwen in de toekomst van Rotterdam is gestegen van 61 procent in 2014 naar 74 procent in 2018.*

Maar tegelijk blijven daarnaast voor grote groepen in de lokale samenleving grote knelpunten bestaan, knelpunten die voortkomen uit interne ongelijkheid en achterstand. Zo duidde ik eerder op armoede en schulden, en op achterblij-

* Gemeente Rotterdam, Wijkprofiel Rotterdam 2018.

vende sociale stijging in onderwijs, en hardnekkige werkloosheid. Maar ook een blik op de cijfers aangaande de levensverwachting van Rotterdammers toont relatief grote verschillen: gemiddeld leven Rotterdammers twee jaar korter dan Nederlanders, maar het verschil tussen Feijenoord en Charlois enerzijds en Prins Alexander en Rotterdam Centrum anderzijds bedraagt drie jaar.*

* Bron: CBS/RIVM/Gezondheidsatlas Rotterdam-Rijnmond.

10

AANVAARBARE TOEKOMSTEN VOOR ROTTERDAM

In dit laatste deel van mijn betoog besteed ik aandacht aan de vraag naar aanvaardbare toekomsten voor Rotterdam. Dit laatste woord in meervoud om maar meteen de illusie van maakbaarheid of voorspelbaarheid weg te nemen. Onder aanvaardbaar versta ik: niet in strijd met fundamentele waarden: vrijheid, gelijkheid – in ieder geval van kansen – en rechtsstatelijkheid. Beelden van aanvaardbare toekomsten kunnen dienen als inspiratie, als *memories of the future*.

De eerste belangrijke observatie is de volgende: de extrapolatie van de huidige situatie levert geen aanvaardbare toekomsten op. Daarvoor is de benedenwaartse spiraalwerking van armoede, werkloosheid, discriminatie en onderscholing in Rotterdam te ernstig. Giftige cocktails doden. In de Nederlandse discussie over duurzame ontwikkeling lijken de voornaamste deelnemers wel eens te vergeten dat de eerste drie van de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties gaan over armoedebestrijding.

In 2012 sprak Cees de Bruin op deze plek zijn rede: ‘Over vertrouwen’ uit. In zijn toekomstparagraaf luidde het: “De rigide natiestaat helpt ons niet verder in de wereld van morgen.” Om vervolgens de stad te ontketen en als bestuurslaag op de troon te zetten.

Mijn voorafgaande betoog leidt tot een deels andere weg: falen en feilen van het nationale bestuur hebben vooral daar ernstige gevolgen waar sprake is van achterstand en schrijnende ongelijkheid. *Kurieren am Symptom* helpt niet langer. Herontwerp van de natiestaat is daarom noodzakelijk. Aanzienlijke vergroting van de autonomie van het stadsbestuur alleen, is, gegeven de huidige karakteristiek daarvan, ook op zichzelf geen overtuigende remedie. Het gaat dus vooral om het vinden van nieuwe complementariteit, tussen nationaal en lokaal, tussen publiek en privaat, tussen representatie en participatie. Druk van de steden op het Rijk om de ontmenselijking van bestuur door te grote complexiteit terug te dringen, is noodzakelijk. Afzijdigheid helpt niet. Het brandpunt van de aandacht op weg naar aanvaardbare toekomst dient echter te bestaan uit verrijking van democratie. Het democratiebegrip dat mij daarbij voor ogen staat, is breder dan een partijpolitiek bestel van welke aard dan ook. De formele democratie is gehackt door politieke partijen, maar deze hebben hun innerlijke kracht en hun brede steun goeddeels verloren.

In het voetspoor van Tocqueville heeft Albert Jan Kruijer* herhaaldelijk gewezen op de democratische ervaring als essentie van democratie. Daaronder verstaat hij collectief handelen ter wille van de behartiging van welbegrepen eigenbelang. Dit is niet naar onderwerp gespecificeerd. Het kan gaan om het samen opknappen van een wijkje of om het delen van een auto, een energiecoöperatie of om het runnen van een voedselbank. De kern is gelegen in afscheid

* Mild Despotisme in Nederland: Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville. Universiteit van Tilburg, 2010.

van die egocentriciteit, die *the tragedy of the commons*, of anders gezegd, het gevangenendilemma veroorzaakt. Misschien komt het wel dicht bij wat Cees de Bruin ontketening noemde. Zo heb ik ook het concept Buurt Bestuurt begrepen.

Een verstandig stadsbestuur maakt daarvoor ruimte. Het is een van de expressies voor de kostbaarste traditionele asset van Rotterdammers: hun vermogen om gepassioneerd, niet verveeld of arrogant, met iets bezig te zijn. En waar het kan samen.

De partijpolitiek zou zich kunnen realiseren dat het ook mogelijk is om de werking van de formele democratie vooral te wijden aan dienstbaarheid. Dienstbaarheid aan de democratische ervaringen van Rotterdammers. Ook de wetenschap zou daaraan dienstbaar kunnen zijn door de condities in kaart te brengen waaronder de hardnekkige problematiek op sociaal terrein is aan te pakken door langdurige samenwerking van competente actoren. Meer participatie en transdisciplinariteit als condities voor een rijkere democratie en daarmee een rijkere stad. Een voorbeeld kan dit onderstrepen.

NPRZ is erin geslaagd dat werkgevers een aantal honderden banengaranties geven voor gediplomeerden in bepaalde studierichtingen van specifieke onderwijsinstellingen. Indien de schaal hiervan nog aanzienlijk toeneemt, laat ons zeggen met een factor tien, is daarmee ook een partiële remedie voor discriminatie op de arbeidsmarkt ingebouwd. Bovendien gaat het dan om studies die op afzienbare termijn arbeidsmarktrelevant zijn, zodat ook studiekeuze wordt beïnvloed. Deze schaalvergroting is ook mogelijk omdat de Hogeschool Rotterdam een fors aantal kortere

opleidingen verzorgt met een associate degree, zodat de termijn overzichtelijk is. Dit samenwerkingsverband ware uit te breiden met roc's en vmbo's, zodat geleidelijk een robuust net van doorlopende leerwegen ontstaat. Indien eerste klas-ondernemingen en -onderwijsinstellingen deze inspanningen schragen, is daarmee ook een waarborg voor langdurig volhouden en consistentie geschapen.

Het gemeentebestuur kan faciliteren en steunen, zonder dat het zich inhoudelijk bemoeit met deze coöperatie. Het is moeilijk, maar soms wel verstandig om op je handen te zitten, juist als je heel erg resultaatgericht bent. Maar het bewustzijn dat vertrouwen-in en overlaten-aan juist een noodzakelijke voorwaarde voor inhoudelijke successen is, steunt op veel empirie en zou ook op de Coolsingel kunnen penetreren.

Het gemeentebestuur zou zich kunnen toelagen op bevordering van wat de Nederlands-Turkse politica Fadime Örgü intercreatie noemde, een vorm van geleidelijke adaptatie van de nobelste waarden en gewoonten uit de culturen die de lokale samenleving van Rotterdam constitueren. Zo'n dynamiek is vruchtbaar en hoopgevend. De bevordering daarvan vergt wel een aanzienlijke verandering in de stijl van optreden en debat.

Ja, Rotterdam ligt in Nederland. Sommige problemen zijn on-Nederlands groot, maar gelukkig sommige architectonische vondsten en maatschappelijke initiatieven ook. Robuust is de fysieke infrastructuur. Intercreatie kan ervoor zorgen dat ook de sociale sfeer een overeenkomstige robuustheid verkrijgt. Daarvoor is passie de gist.

LITERATUUR

- Bent, E. van den, (2011) Proeftuin Rotterdam. Droom en daad tussen 1975 en 2005.
- Beck, U. (2006b) Reflections on Reflexive Governance. In: J.P. Voß, D. Bauknecht & R. Kemp (Eds), *Reflexive Governance for Sustainable Development* (pp 31-57). Cheltenham: Edward Elgar.
- Beck, U. (2009). *World at Risk*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.
- Bunders, J., & Regeer, B. (2009). *Knowledge co-creation: Interaction between science and society*. The Hague: RMNO.
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I*. Cambridge (USA); Oxford: Blackwell. 105.
- Castells, M. (2009). *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- De Bruijn, J.A. & Ten Heuvelhof, E.F. (1999). Scientific expertise in complex decision-making processes. *Science and public policy*, 26(3), 179-184.
- De Bruijn, H.J., R.J. In 't Veld & E.F. Ten Heuvelhof (2010), *Process management: Why project management fails in complex decision making*. Heidelberg: Springer Verlag.

- De Zeeuw, A., In 't Veld, R., Van Soest, D., Meuleman, L. & Hoogewoning, P. (2008). *Social Cost-Benefit Analyses for Environmental Policy-making*. The Hague: RMNO.
- Funtowicz, S. & Ravetz, J. (1992). Three types of risk assessment and the emergence of post-normal science. In S. Krimsky, & D. Golding, (Eds), *Social theories of risk* (pp. 211–232). Westport: Praeger.
- Funtowicz, S. & Ravetz, J. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25, 739-755.
- Giddens, A. (2009). *The Politics of Climate Change*, Cambridge: Polity Press.
- Grin, J., Rotmans, J. & Schot, J., (2010) *Transitions to Sustainable Development*. New York: Routledge.
- Kickert, W.J.M., Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.
- Kruiter, A.J., *Mild Despotisme in Nederland: Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Universiteit van Tilburg, 2010.
- Kwakkelstein, T. (ed) ,e.a.,(2012) *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat*. Den Haag, Boom Lemma.
- Meuleman, L., (2008) *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Heidelberg, Springer.
- Meuleman, L. (Ed.) (2012), *Transgovernance: Advancing sustainability Governance*. Heidelberg, Springer.
- Petschow, U., Rosenau, J. & Von Weizsaecker, E.U. (2005) *Governance and Sustainability*. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Rosenau, J. (2005). Stability, Stasis, and Change: A Fragmenting World. In *The Global Century: Globalization*

- and National Security Vol. I (Washington, DC: National Defense University.
- Schmidt, F. (2012). Governing planetary boundaries – limiting or enabling conditions for transitions toward sustainability? In L. Meuleman (Ed.), *Transgovernance: Advancing sustainability Governance*. Heidelberg: Springer.
- Teisman, G.R, Van Buuren, M.W. & Gerrits, L. (2009). *Managing complex governance systems*. New York: Routledge.
- Van Londen, S., & De Ruijter, A. (2011), Sustainable Diversity. In M. Janssens, M. Bechtoldt, De Ruijter, A., Pinelli, D., Prarolo, G., & Stenius, V. (Eds), *The sustainability of cultural diversity* (pp. 3-31). Cheltenham: Edward Elgar.
- Van Twist, M.J. & C.J. Termeer (1991). Introduction to configuration approach: a process theory for societal steering. In R.J. In 't Veld, C.J.A.M. Termeer, Schaap, L., & Van Twist, M.J.W. (Eds.), *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering* (pp. 19-30). Dordrecht: Kluwer academic publishers.
- Veld, R.J. in 't, (1975) *Meerderheidsselsel en welvaartstheorie*. Proefschrift RUL, Leiden, Stenfert Kroese.
- “ (2010). *Kennisdemocratie, Opkomend Stormtij*. Den Haag, SDU.
- “ (2010),(ed.), *Knowledge Democracy, Consequences for Science, Politics and Media*. Heidelberg, Springer.
- “ (2013). Sustainable Development Within Knowledge Democracies: An Emerging Governance Problem. In: Meuleman, L. (ed.), *Transgovernance, Advancing Sustainability Governance*. Heidelberg, Springer, 3-37.

- “ (2013). Transgovernance: The Quest for Governance of Sustainable Development. In: L. Meuleman (ed.) , *Transgovernance, Advancing Sustainability Governance*. Heidelberg, Springer, 275-311.
- “ (2013) and Daal, R.A.J.H. van, Overheid in transitie. *Openbaar Bestuur*, 2, 7-11.
- “ (2013) Macht en verantwoordelijkheid in de kennisdemocratie. *Christen Democratische Verkenningen*, 3, 92-102.
- “ (2013) and Meuleman, L. Een sociaal-democratische duurzaamheidsagenda: het kan wel. *Socialisme en Democratie*, 4, 76-84.
- “ (2013), De Rob als producent van politieke utopie. *Bestuurskunde*, 3, 88-95.
- “ (2013) and Frowijn, M., Gerdan, N. *Randloos Duurzaam, Scenariostudie Haarlemmermeer*. Gemeente Haarlemmermeer.
- “ (2014) Transgovernance, Oratie. Tilburg University.
- “ (2015) De echte dingen, Essays over de kwaliteit van onderwijs.
- “ (2016) e.a., Zoeken naar de weg omhoog, Vosz, J., Bauknecht, D. & Kemp, R. (2006). *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.

Wijkprofiel Rotterdam 2018