

# **Veertig jaar vooruitdenken**

*door Dave van Ooijen*

De huidige netwerksamenleving brengt veel mensen in verwarring. Zeker ambtenaren, maar ook burgemeesters, wethouder en raadsleden hebben het moeilijk in de huidige tijd die wordt gekenmerkt door twee dominante trends, die van globalisering en glocalisering. De verwarring komt niet zozeer omdat er veel moet worden bezuinigd en de gemeente door de overheid als een soort uitvoeringsdienst van het Rijk wordt gezien, en waarbij gemeenten maar moeten zien hoe ze de bezuinigingen en nieuwe taken moeten combineren, maar in de eerste plaats doordat het denken over de rol van de overheid en van het ambtelijke apparaat jarenlang heeft stilgestaan. Ja, en als de wereld dan ingrijpend aan het veranderen is, en de rol en het functioneren van zowel de ambtenaar als de bestuurder onder druk komen te staan, dan is het tijd voor bezinning. Dat wordt het tijd dat de ambtelijke bolwerken worden opgeschud, raadsleden en bestuurders zich anders gaan verhouden tot de samenleving en er zich een ander democratiebesef of democratiebegrip ontwikkeld. Maar waarom in dat geval gaan werken aan een wereldparlement van burgemeesters, zoals de burgemeesters van de G4 doen, terwijl een stadsparlement van burgers meer voor de hand ligt?

*Worstelen met het sturingsvraagstuk*

Hoe een ambtenaar worstelt met het sturingsvraagstuk van de overheid, is op een voortreffelijke wijze te lezen in het onlangs uitgekomen boek 'Amsterdam - Van verzorgingsstad naar participatiestad'. Het boek is geschreven door Bob Kassenaar die veertig jaar als bestuursadviseur bij de gemeente Amsterdam heeft gewerkt. Kassenaar startte in 1971 als verkeersonderzoeker bij de Dienst Publieke Werken. In 1980 brak hij met de 'stadsvernielers' van de dienst Stadsontwikkeling en ging hij werken voor het revolutionaire College van B&W waarin een clubje jonge PvdA-ers als Jan Schaefer, Walter Etty en Michael van der Vlis de hoofdrol speelden. Vanaf 1971 adviseerde Kassenaar tal van wethouders over structuurplannen, ruimtelijke investeringen, grotestedenbeleid, wijkaanpak en buurtgericht werken. Als geen andere kent hij de geheimen van het stadhuis. Met de beschrijving van zijn ervaringen werpt hij een nieuw licht op de successen en mislukkingen van het Amsterdamse gemeentelijk beleid.

*De kracht om terug te kijken*

En om maar meteen in huis te vallen. Er zijn maar weinig stedelijke professionals die na veertig jaar werken in het publieke domein de energie en de kracht vinden om terug te kijken naar de periode waarin zij in het publieke domein actief waren. En er zijn er nog minder die niet alleen terug durven kijken, maar dit ook nog op een zodanige manier weten te doen dat zij boven de alledaagse werkelijkheid uitstijgen en al reflecterend zinvolle conclusies weten te trekken. Tot slot zijn er nog minder stedelijke professionals die dit ook nog eens op een intrigerende en boeiende manier op papier weten te zetten. Bob Kassenaar is een van die uitzonderingen. Hij werkte twee jaar aan zijn boek over de successen en mislukkingen van de Amsterdamse aanpak. Met zijn boek heeft Kassenaar een belangrijke bijdrage geleverd aan wat hopelijk een nieuwe trend wordt van reflecties van stedelijke practitioners. Het boek is een must voor iedereen die werkt voor en gelooft in de toekomst van de stad.

*Lange lijnen en structurele kwalen*

Het boek levert voor zowel degenen die in de periode van 1971 tot 2012 bij de gemeente Amsterdam werkten als voor iedereen die geïnteresseerd is in het functioneren van de lokale overheid, interessante inzichten en vergezichten op over wat door Kassenaar de lange lijnen en de structurele kwalen van de gemeentelijke overheid wordt genoemd. Het boek bestaat uit twee delen. In het langste tweede deel, dat iets van 450 pagina's beslaat, kijkt Kassenaar als een cultureel-antropoloog in detail terug op de verschillende periodes waarin hij voor de gemeente werkte. In het kortere eerste deel, van bijna 100 pagina's, geeft hij onder de titel 'Overheid contra of met burger?', zijn bevindingen en trekt hij conclusies over zijn tijd als doorgewinterd bestuursadviseur. Ook blik hij vooruit, benoemt hij de verandering van de gemeente en werkt hij een viertal rode lijnen in het veranderingsproces verder uit. Het eerste deel is verreweg het meest interessante deel van het boek. Vooral voor degenen die bij een gemeente werken, een master urban management volgen of geboeid zijn door de uitdagingen van de hedendaagse overheid. Het bevat een aantal zeer relevante waarnemingen waarvan het cruciaal is daar als stedelijk professional kennis van te nemen. Het tweede deel is vooral interessant voor degenen die in die periode bij de gemeente gewerkt hebben of die als bestuurskundige of organisatieadviseur vakmatig geïnteresseerd zijn over wat er achter de schermen van Amsterdamse stadhuis gebeurde.

### *Buiten de lijntjes kleuren*

Het mooie is dat Kassenaar niet bang is punten aan te wijzen waar volgens hem het systeem de mist in ging en waar veranderingen in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie nodig zijn. Het boek begint al met een stevige openingzin: 'De overheid ligt er log en onmachtig bij in Amsterdam'. En hij vervolgt met de constatering dat de gemeente zich in de loop der tijd heeft ingesnoerd en dichtgeregeld met protocollen, wetten en verplichtingen. Dat de lokale overheid steeds complexer en onoverzichtelijker is geworden. En daardoor niet meer in staat blijkt om de ongekende en ongetemde problemen van de grote stad op te lossen. En als die 'wicked problems' al werden opgelost, zegt Kassenaar vervolgens, dan was dat niet zozeer de verdienste van de gemeente, maar van de energieke inzet van bewoners en stedelijke professionals die hun nek bleven uitsteken om buiten de lijntjes te kleuren. Niet alleen het systeem krijgt er overigens van langs in zijn analyse, ook zichzelf spaart Kassenaar niet. Hij komt achteraf tot de ook voor hem verrassende constatering dat hij terugblikkend overwegend kritisch en somber is over de richting waarin de gemeentelijke overheid zich beweegt. De toestand van het gemeentelijk apparaat is volgens hem vele malen ernstiger dan hij zich realiseerde toen hij er nog werkte. De rol en de werkwijze van de Amsterdams overheid zal flink moeten veranderen, aldus Kassenaar. Hij pleit voor een veranderagenda waarbij de rol van de overheid vooral verbindend, participierend en faciliterend is. Een overheid die optimaal bijdraagt aan de robuustheid, flexibiliteit en veerkracht van de stad. De woorden 'terugtrekkende overheid' ben ik in het boek overigens niet tegengekomen. Wel een nogal uitdrukkelijk statement dat Kassenaar geen voorstander is van een doe-het-zelf-samenleving, zonder overheid, waar in Angelsaksische landen op gekoerst wordt.

### *De kracht en de zwakte van de sociaal-democratie*

Jammer is dat Bob Kassenaar in het essay nauwelijks een verbinding legt met de invloed van het sociaal-democratische gedachtegoed en de rol die de PvdA in Amsterdam speelde in het ontstaan van dat logge en onmachtige apparaat. Tenslotte zwaaiden wethouders van de PvdA-huize decennia lang de scepter op het stadhuis. De crisis die Amsterdam de afgelopen jaren

heeft getroffen, maar waar de stad wonderbaarlijk sneller dan andere steden onderuit weet te komen, heeft een directe relatie met de kracht en de zwakte van de sociaal-democratie, de complexiteit die een stad van de omvang van Amsterdam nu een maal heeft en met de transformatie die de laatmoderne samenleving momenteel doormaakt. Want de zwakte en de kwalen die het Amsterdamse gemeentelijk apparaat en de stad hebben getroffen, zijn in mijn ogen aan de ene kant dan wel extremer dan in andere grote gemeenten, aan de andere kant zijn die in Amsterdam ook minder structureel. Je ziet hoe Amsterdam de afgelopen jaren weer is gaan swingen en tal van mensen van buiten heeft weten aan te trekken. Dat heeft alles te maken met de creativiteit en de flexibiliteit die een stad van deze omvang vanuit nature heeft. Andere grote en middelgrote steden beschikken nauwelijks over een dergelijke potentie. Die steden zullen er vele malen langer over doen om de crisis te boven te komen en het ambtelijk apparaat van een nieuwe impuls te voorzien. Dit heeft van alles te maken met de rol, werkwijze en de lange staat van dienst die de PvdA heeft als bestuurderspartij in tal van steden. Binnen de partij overheerst nog steeds een heilige geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Ook bestaat er een rotsvast vertrouwen in de rol van een sturende overheid. Het zijn de naweeën van de grote invloed die de PvdA heeft gehad op het gebied van de volkshuisvesting, de stadsvernieuwing en het grotestedenbeleid. De kracht van de PvdA in de 'oude samenleving' is evenwel ook meteen de zwakte van de partij in de transformatiefase van laatmoderne samenleving. In die zin kan de veranderagenda die Kassenaar voor Amsterdam heeft opgesteld, en waarbij 'overheidsparticipatie' het toverwoord is, in feite ook dienen als veranderagenda voor de (lokale) PvdA.

### *De netwerksamenleving als 'rizoom'*

De laatmoderne samenleving waarin we leven, zouden we kunnen typeren als een tussenfase die de omslag markeert van de oude samenleving naar een nieuw type samenleving. We zien de veranderingen overal om ons heen. Sprake is van een industriële renaissance, een Nieuwe Industriële Revolutie, die wordt gevoed door een veelheid aan technologische vernieuwingen. Zie de ontwikkelingen op het gebied van robotisering, 3D-printen, nanotechnologie, biotechnologie, informatietechnologie, neurowetenschappen, de ontwikkeling en toepassing van sensoren en de opkomst van een nieuwe maakindustrie. Gevoed door jonge internetondernemers worden tal van nieuwe producten in tijdelijke allianties en in open-source ontwikkeld. Omdat vernieuwingen steeds sneller gaan, blijken oude modellen niet meer te werken. De strikte grenzen tussen overheid, burger en markt worden steeds diffuser en meer fluïde. Wij leven in een netwerksamenleving, een leen- en deeleconomie, die we, om met de woorden van Gilles Deleuze en Félix Guattari te spreken, eigenlijk als een 'rizoom' moeten zien. Een stelsel van wortels, een ingewikkeld patroon van steeds wisselende netwerken, waarbij alleen in de vorm van steeds wisselende allianties en coalities tussen meerdere partijen lukt het nog om vernieuwing te bewerkstelligen en nieuwe markten te openen. Sturen in een netwerksamenleving is daarom onbegonnen werk. Centralistische top-downaanpakken hebben voorgoed afgedaan. Tal van tussenpersonen en dienstverlenende bedrijven die konden ontstaan omdat er in de verzorgingsstaat geld in overvloed was, verdwijnen. AirBnB en Uber, die laten zien dat de strikte scheidslijn tussen producenten en consumenten aan het verdwijnen is, zijn slechts twee voorbeelden van hoe nieuwe diensten, nieuwe producten, nieuwe bedrijfsmodellen en nieuwe verdienmodellen zijn ontstaan. De toekomst is aan Business-to-Business, Peer-to-Peer, Consumer-to-Consumer, Producer-to-Consumer en City-to-City.

### *De uitdaging voor de PvdA in de grote steden*

In deze steeds gedifferentieerde samenleving is geen plaats meer voor traditionele politieke partijen die centralistisch op de nationale verdeling van publieke middelen zijn gefocust of alle aandacht richten op de rol van het bedrijfsleven (VVD), de rol van de overheid (PvdA), de rol van de burger (SP) of de rol van traditionele gemeenschappen (CDA). Alleen die partijen die zich op een Darwinistische manier flexibel weten aan te passen aan de veranderende verhoudingen en omstandigheden zullen op termijn overleven. Vooral voor een partij als de PvdA die sterk gelooft in de rol van de overheid is dit een enorme uitdaging. De partij, wil ze overleven, zal zich niet meer primair moeten richten op de overheid (die steeds kleiner wordt en steeds minder invloed zal hebben) en op door de overheid in stand gehouden semi-publieke instanties. Want ook deze laatste instellingen ondervinden de gevolgen van de veranderende rol van de overheid en worden geconfronteerd met burgerinitiatieven en sociale ondernemingen op de traditionele overheidsterreinen van zorg, volkshuisvesting, energie, mobiliteit en onderwijs. De PvdA zal, en gelukkig zijn daar al positieve voortekenen van te zien, zich moeten gaan richten op en zich moeten zien te verbinden met de vernieuwers en koplopers op de terreinen van de toekomst.

### *Niet de inhoud of de uitvoering, maar het proces*

De grootste uitdaging is wat mij betreft niet het organiseren van de uitvoering, zoals Pieter Hilhorst het in het voorwoord van het boek van Kassenaar schrijft, maar het organiseren van het proces. Een lerende overheid is een overheid die in de netwerksamenleving met een kleine staf aan adviseurs kennis, organisaties en mensen in steeds wisselende coalities en allianties met elkaar weet te verbinden. Roel Bekkers heeft op 10 september 2014 in zijn afscheidsrede als hoogleraar Arbeidsverhoudingen in de publieke sector, behartenswaardige woorden gesproken en een aantal zeer zinvolle suggesties gedaan over hoe de overheid en de ambtelijke dienst beter kan en moet functioneren. Met 6.000 rijksambtenaren moet het volgens Bekkers ook kunnen. In het verlengde hiervan bepleit overigens ook de Rotterdamse hoogleraar Rinus van Schendelen met de door hem gepropageerde Brusselse Methode. Vergelijkbaar met hoe de Europese Commissie werkt, bepleit hij een aanpak waarbij gemeenten met minder ambtenaren méér en sneller resultaat weten bereiken door direct met relevante stakeholders in de vorm van co-creatie beleid te ontwikkelen. De Brusselse Methode is 'overheidsparticipatie' op Europees niveau. Gemeenten als Zeist, Stichtse Vecht, Peel en Maas, Dordrecht en Alkmaar experimenteren overigens al volop met deze methode.

### *De andere overheid ontstaat in de stad (én in de regio)*

Bijna tien jaar na het rapport 'De Eerste Overheid' (2007) zien we in steden langzaam een andere overheid ontstaan. Steden, vooral de grote steden in de wereld, ontwikkelen zich meer en meer tot moderne stadsstaten. Stadsstaten waarvan de 'burgervaders' werken aan een wereldparlement van burgemeesters. Daarnaast zien we dat de vernieuwing niet meer plaats vindt in de middelgrote steden van Nederland, maar juist in de kleinere gemeenten en in gemeenten waar de activeringspolitiek van de sociaal-democratie geen vat heeft gekregen op denken en het functioneren van de stad. Wie op zoek is naar een nieuwe overheid moet in de eerste plaats niet kijken naar gemeenten waar het volkshuisvestingsbeleid, het grotestedenbeleid of het wijkenbeleid groot is geworden, maar vooral naar hoe de vernieuwing in de kleinere steden en dorpen gestalte heeft gekregen. Juist in dit soort plaatsen zijn in de afgelopen jaren tal van vernieuwingen gerealiseerd. Kijk naar de innovatieve aanpakken (zorgcoöperaties, energicoöperaties, collectieve buurtwinkels, door burgers beheerde buurthuizen) die zijn ontwikkeld in plaatsen als Zutphen, Hellendoorn, Peel en Maas, Berkelland,

Esbeek, Borger-Osdoorn, Lichtenvoorde en Harreveld. Juist in dit soort steden en dorpen zien we de participatiesamenleving groeien en bloeien en zien we de democratische vernieuwing bottum-up in de praktijk tot stand komen. Directe vormen van democratie, stadsparlementen van burgers en lokale experimenten waarbij burgers door middel van loting bij het beleid worden betrokken, dat zouden wel eens de middelen van toekomst kunnen gaan worden om de kloof tussen bestuur en burger te dichten. Dat is mogelijk ook de participatiestad die Kassenaar voor ogen heeft, ook al zegt hij dat eigenlijk in zijn boek niet met zoveel woorden.

**Meer informatie**

Bob Kassenaar, ['Amsterdam - Van verzorgingsstad naar participatiestad'](#), uitgeverij Boekscout, 2014 Soest, 562 pagina's, € 25,15, ISBN 9789402207484014.