

## Inhoud

<b>Van de redactie</b>	3
<i>Ewald Engelen</i>	
<b>Artikelen</b>	
Burgers als trustees	6
Participatie, informele vertegenwoordiging en representativiteit <i>Bas van Stokkom, Marcel Becker &amp; Teun Eikenaar</i>	
Legitimiteit van sociaal beleid: maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke dilemma's	26
<i>Martijn van der Steen, Menno Fenger, Lieske van der Torre &amp; Arno van Wijk</i>	
Watergovernance: het belang van 'op tijd' samenwerken	50
<i>Jasper Eshuis &amp; Arwin van Buuren</i>	
<b>Reflectie &amp; debat</b>	
Arbeidsmigratie en overheidsbeleid opnieuw belicht	69
<i>Imrat Verhoeven</i>	
Arbeidsmigratie in betere banen: taken voor assertieve overheid	71
<i>Monique Kremer &amp; Erik Schrijvers</i>	
De invloed van grenzen in internationale arbeidsmigratie	77
<i>Henk van Houtum</i>	
<b>Boekensignalement</b>	
In het zonnetje zetten van hen die in de schaduw staan	81
<i>Zeger Van der Wal</i>	
<b>Gastcolumn</b>	
Europa op een tweekoppig	86
<i>Henk Overbeek</i>	
<b>Samenvattingen</b>	89



## VAN DE REDACTIE

*Ewald Engelen\**

Voor u ligt een rijk eerste nummer van wat alweer de veertigste jaargang van *Beleid en Maatschappij* is. Voor ik – daartoe door het noodlot gedwongen – wat dieper in die geschiedenis duik, krijgt u, zoals u van ons gewend bent, een kort thematisch overzicht van de bijdragen die op u wachten. Dit nummer opent met een drietal wetenschappelijke bijdragen over respectievelijk de nieuwe/oude rol van burgers als ‘trustee’ of, in goed Nederlands, ‘zaakwaarnemer’, de legitimiteit van beleid en het cruciale belang van tijd (de juiste organisatie op het juiste moment) bij genetwerkt bestuur.

In de eerste bijdrage gaan Van Stokkom, Becker en Eikenaar in op het selectieprobleem bij lokale inspraakorganen. Meestal worden deze organen gedomineerd door actieve burgers die niet altijd kunnen bogen op draagvlak bij de rest van de betrokkenen. Deze observatie – die in de democratieliteratuur ook wel bekendstaat als ‘grote bekken’-democratie – blijkt in de praktijk, aldus de auteurs, vaak minder problematisch te zijn dan de literatuur doet voorkomen. Empirische observatie leert, aldus de auteurs, dat veel burgers niet namens hun niet-actieve medeburgers spreken, maar dat zij vaak als ‘zaakwaarnemers’ fungeren en zich consequent beschikbaar houden voor uitwisseling en interactie met anderen. De vraag is uiteraard of deze observaties gegeneraliseerd kunnen worden, en wat de voorwaarden zijn waaronder het ‘zaakwaarnemerschap’ kan floreren.

Van der Steen, Fenger, Van der Torre en Van Wijk onderzoeken hoe de overheid in drie domeinen van sociaal beleid verschillende vormen van responsiviteit onderling weegt. De auteurs concluderen dat de momentane invulling van responsiviteit – beantwoorden aan de preferenties van burgers hier en nu – blind maakt voor toekomstige en wel eens zou kunnen botsen met de belangen van burgers straks.

De derde bijdrage draait eveneens om de discrepantie tussen nu en straks. Eshuis en Van Buuren nemen het geval van waterbeheer in Zuid-Holland om te laten zien hoe verschillen in tijdhorizonnen van verschillende actoren die betrokken zijn bij waterbeheer kunnen uitmonden in suboptimale bestuursuitkomsten. Meer beleidsmatige en academische aandacht voor deze tijdsdimensie van genetwerkt bestuur zou kunnen helpen bij het optimaliseren van verwachtingen en uitkomsten, aldus de auteurs.

Verder in dit nummer – zoals u van ons gewend bent – een discussie, een boekbespreking en een gastcolumn. De discussie is geënt op de Verkenning die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) eind vorig jaar heeft gepubliceerd over arbeidsmigratie. In deze Verkenning pleit de WRR niet voor of tegen arbeidsmigratie, maar accepteert hij het bestaan van arbeidsgerelateerde

\* Ewald Engelen is voorzitter van de redactie van *Beleid en Maatschappij*.

migratie als onlosmakelijk verbonden met economische mondialisering en stelt hij in plaats daarvan de vraag hoe arbeidsmigratie in betere banen kan worden geleid. Dat is een relevante vraag, want hoe alledaags arbeidsmigratie ook geworden is, het geeft nog altijd aanleiding tot felle politieke en maatschappelijke debatten, die in niet geringe mate worden gekleurd door misvattingen en angstbeelden. Om deze debatten een steviger empirisch fundament te geven, paniek te temperen en open over de perverse effecten van arbeidsmigratie te kunnen spreken, is deze Verkenning geschreven. Het debat opent met een korte samenvatting van de hoofdpunten van de Verkenning, waarna de Nijmeegse grenswetenschapper Henk van Houtum reageert. Mooi, beleidsrelevant boek, aldus Van Houtum, maar met te weinig oog voor de morele consequenties van buitengrenzen.

De boekrecensie komt dit nummer van Zeger van der Wal, die het portret van de topambtenaar bespreekt dat Roel Bekker in zijn *Marathonlopers rond het Binnenhof* heeft geschetst. De gastcolumn komt ditmaal van hoogleraar internationale betrekkingen, Henk Overbeek, die de Europese regeringsleiders kastijdt voor hun visieloze bezuinigingsbeleid, waarschuwt voor de nationale *alleingang* die daardoor aantrekkelijker wordt, en kort uiteenzet hoe zijn gedroomde eurozone eruit ziet.

-----

Ik memoreerde het al: dit jaar gaat *Beleid en Maatschappij* zijn veertigste jaargang in. Dat heuglijke feit heeft door het droevige bericht dat ons voormalige redactielid en collega Jos de Beus 16 januari jongstleden op 60-jarige leeftijd is overleden alleen maar aan betekenis gewonnen. De geschiedenis van *Beleid en Maatschappij* laat zich lezen als een generatieroman. Opgericht in 1973 door mastodonten als Van Doorn, Peper en Schuyt als platform voor meer sociologische reflectie op actuele vraagstukken van – uiteraard – beleid en maatschappij, was het nieuwe tijdschrift uitdrukkelijk bedoeld als contrapunt tegen de rasant om zich heen grijpende marxistische radicalisering in de Nederlandse politicologie. Afgezet tegen het wilde antikapitalisme van de politicologie in die dagen was *Beleid en Maatschappij* wat saai, empirisch en, zoals dat destijds heette, revisionistisch.

Vanaf begin jaren tachtig betrad langzaam een volgende generatie politicologen en bestuurskundigen de redactie, die – in de geest van de oprichters – de fakkel overnamen maar tegelijkertijd het schootsveld van het tijdschrift verbreedden door doelbewuster aan te haken bij internationale discussies. Jos de Beus was van deze generatie een uitgesproken en in het oog springende exponent. Als omnivore intellectueel en academicus bracht hij in de debatten die in die dagen op de pagina's van *Beleid en Maatschappij* werden uitgevochten, inzichten en stijlfiguren in die waren ontleend aan de Anglo-Amerikaanse politieke filosofie, politieke theorie en politieke economie. Verbanden leggend tussen Rawls en Hayek, tussen De Toqueville en Rousseau, tussen Buchanan en Sen trachtte De Beus zowel de academische theorievorming in Nederland als het publieke debat over burgerschap, de toekomst van de sociaaldemocratie, het denken over vrijheid en gelijkheid op een hoger plan te brengen. Dat deed De Beus niet alleen via – letterlijk – zwaarwegende boeken en lichtvoetige krantenstukken, maar ook – met tomeloze

inzet en energie – via de redactievergaderingen en de pagina's van *Beleid en Maatschappij*.

Zijn lidmaatschap van de redactie, dat goeddeels samenviel met de jaren tachtig, leverde, naast het gebruikelijke redactieh Handwerk, een fraaie stroom aan themanummers en – toen nog – jaarboeken op. Zo tekende De Beus, samen met Van Doorn en Lehning, in 1989 voor *De Ideologische Driehoek*, een beknopte geschiedenis van de Nederlandse politiek, die nog altijd een van de meest verkochte jaarboeken van *Beleid en Maatschappij* is en de politicologie heeft verrijkt met de term 'driestromenland' om het verzuilde politieke landschap van Nederland mee aan te duiden. Andere jaarboeken waar De Beus in die jaren bij betrokken was, droegen titels als *De interventiestaat* (in 1984) en *De geconstrueerde samenleving* (in 1986), over de sociaaleconomische effecten van beleidscategorieën. Beide waren door De Beus samen met zijn grote voorbeeld en leermeester Jacques van Doorn geredigeerd.

Begin jaar negentig trad met Anton Hemerijck, Mark Bovens, Margot Trappenburg en Ruud Koole wederom een nieuwe generatie met een eigen agenda aan en scheidden zich de wegen van *Beleid en Maatschappij* en Jos de Beus. Dat wilde niet zeggen dat De Beus sindsdien geen voren meer heeft getrokken in het landschap dat *Beleid en Maatschappij* bestrijkt. Zo komen we begin jaren negentig bijdragen van De Beus aan het jaarboek *De staat van de burger* over economisch burgerschap tegen, schrijft hij tijdens Paars over de betekenis van Blairs 'derde weg' voor de vernieuwing van de sociaaldemocratie, zijn in de 21ste eeuw nog wat kortere stukken – columns, boekrecensies – van zijn hand te vinden, en verschijnt begin 2008 – vlak voor het zich openbaren van zijn fatale ziekte – zijn laatste grote stuk in *Beleid en Maatschappij*. Ter herdenking van leven en werk van een van de oprichters van *Beleid en Maatschappij* schrijft De Beus bij het overlijden van Jaques van Doorn over diens betekenis voor de Nederlandse bestuurskunde en politicologie. De Beus constateert – krachtig samengebond in de ondertitel – dat diens erfenis zowel 'groots als ongemakkelijk' is – en daar sprak overduidelijk ook De Beus' eigen worsteling uit om academisch en intellectueel in de voetsporen van deze eigenzinnige reus te treden.

Het is voor de overlevenden een schrale troost te weten dat de zelftwijfel van de auteur waar de ondertitel van sprak, misplaatst zal blijken: De Beus was zelf een gulzige, onvermoeibare intellectueel en academicus die een grote voetafdruk op de Nederlandse politicologie en bestuurskunde en de Nederlandse politieke geschiedenis heeft achtergelaten.

Zolang als het duurde... en helaas was dat veel en veel te kort. Zoals vriend en collega Arjo Klamer het tijdens Jos' begrafenis in het Amstelveense Zorgvlied tijdens die zonnige maar koude winterdag van 24 januari 2013 zo lapidair formuleerde: 'dat grote hoofd en dat grote hart zijn niet meer'.

## ARTIKELEN

# Burgers als trustees

## Participatie, informele vertegenwoordiging en representativiteit\*

Bas van Stokkom, Marcel Becker & Teun Eikenaar\*\*

### 1 Inleiding

Overlegvormen rondom de thematiek van schoon, heel en veilig waarin burgers op uitnodiging van het bestuur participeren, hebben de laatste twee decennia een grote vlucht genomen. Het gaat dan om het gezamenlijk – vaak samen met professionals – beslissen welke problemen aangepakt dienen te worden teneinde de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.

Terwijl voorheen participatie werd geafficheerd met inspraak, zelfbestuur en democratie, ligt burgerparticipatie momenteel veel meer in het verlengde van probleemaanpak in de wijken. Tal van gemeentelijke organisaties staan klaar om burgers daarbij te ondersteunen. Veel activiteiten komen voort uit wijkaanpakken en 'buurt aan zet'-projecten. Op vele manieren worden burgers aangespoord actie te ondernemen, van burgerinitiatieven waarbij burgers zelf plannen en voorstellen voor hun buurt op de politieke agenda kunnen plaatsen tot wijkbudgetten om bijvoorbeeld schoonmaakacties te bekostigen (Verhoeven & Tonkens, 2011; Ossewaarde e.a., 2008).

Medezeggenschap van actieve bewoners roept regelmatig kritiek op. Vaak heeft die kritiek betrekking op het 'gebrek aan representativiteit'. Alleen de *usual suspects* doen mee: een 'participatie-elite' van hoger opgeleide blanke oudere mannen. De stem van jongeren, laagopgeleiden en etnische minderheden wordt onvoldoende gehoord. Die kritiek vormt een constante binnen burgerparticipatie en lijkt luider te klinken naarmate meer wordt geëxperimenteerd met projecten waarin bewoners zeggenschap wordt toebedeeld. Actieve burgers zouden aldus de gemeente kunnen bewegen aandacht te vestigen op problemen die er in feite weinig toe doen of zelfs ingaan tegen de belangen van de niet-geraadpleegde burgers. Jongeren en migranten lopen bijvoorbeeld een verhoogde kans om zelf doelwit te

\* Dit artikel is grotendeels gebaseerd op de studie *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*, Amsterdam: Pallas 2012.

\*\* Dr. Bas van Stokkom is medewerker bestuurswetenschappen aan de faculteit Sociale Wetenschappen aan de Vrije Universiteit Amsterdam. b.a.m.van.stokkom@vu.nl Dr. Marcel Becker is universitair docent ethiek aan de Radboud Universiteit Nijmegen. M.Becker@ftr.ru.nl Teun Eikenaar MA MSc is onderzoeker aan het criminologisch instituut van de faculteit Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen. t.eikenaar@jur.ru.nl

worden van politieactiviteiten omdat de wel deelnemende groepen zich storen aan het gedrag van de hangjeugd en de ‘overlast gevende buitenlanders’.

Critici refereren steeds aan het ideaalbeeld dat de deelnemers een dwarsdoorsnede van de bevolking zouden moeten uitmaken. Dat roept veel vragen op. Is een ‘juiste afspiegeling’ in de praktijk realiseerbaar? Is er wel sprake van botsende belangen? Misschien kunnen passieve burgers zich wel vinden in de opinies van actieve burgers en vinden zij het prima dat een kleine groep burgers het voortouw neemt.

Een sleutel tot beantwoording van deze vragen is dat in het licht van de opkomst van lokale burgerfora en -platforms de beelden van representatie en representativiteit zelf bijstelling behoeven.<sup>1</sup> Vaak worden die begrippen statisch opgevat zonder oog te hebben voor het creatieve proces van meningsvorming. Vertegenwoordigers zouden slechts als doorgeefluik van belangen fungeren. Er is ook weinig oog voor de merites van informele vormen van vertegenwoordiging, waarbij autorisatie door een achterban achterwege blijft.

Om de duidingen van representatie te verbreden en verdiepen herintroduceren we het begrip ‘trustee’, dat binnen politieke theorieën bekend is geworden door Edmund Burke. Van oudsher is een trustee een vertrouwenspersoon of een ‘beheerder’ die toeziet op andermans belangen of het publieke belang van allen. Later werd een trustee een vertegenwoordiger die over een vrij mandaat beschikt om zelf beslissingen te nemen. Vanuit het perspectief van trusteeship zijn democratische procedures en vooral het idee dat de participanten zo veel mogelijk een afspiegeling moeten vormen van de buurt, niet alles bepalend. Het gaat niet zozeer om ‘formele deelname namens’, maar eerder om informele vormen van ‘ijveren voor de buurt’, waarbij actieve burgers zich als gangmakers en belangenbehartigers manifesteren. Ons vermoeden is dat veel actieve bewoners zich richten op het belang van de buurt, ongeacht de vraag of die activiteiten ieders instemming hadden kunnen hebben (de representativiteit). Dit roept natuurlijk de vraag op van het draagvlak. We vermoeden echter dat hedendaagse actieve bewoners anders te werk gaan dan ‘klassieke trustees’ die geacht werden afstand te nemen en boven de partijen te staan. Deze klassieke vorm van toezien op andermans belangen bracht een paternalisme met zich mee dat in een democratische samenleving nauwelijks voorstelbaar is. Niettemin veronderstellen we dat deze actieve burgers als ‘vertrouwenspersonen’ en ‘wijkbeheerders’ kunnen worden gezien die bereid zijn verantwoording voor de aanpak van buurtproblemen af te leggen. Zij zouden aldus klassieke en moderne attitudes van vertrouwenspersonen met elkaar kunnen combineren.

We zullen in deze studie twee vragen trachten te beantwoorden die sterk met elkaar samenhangen. Ten eerste: welke opvattingen hebben actieve burgers over vertegenwoordiging en representativiteit? Ten tweede: in welke opzichten fungeren actieve burgers die buurtbelangen behartigen als ‘trustees’? Om zicht te krijgen op die vragen hebben we een drietal medezeggenschapsprojecten onder de loep genomen die vrij toegankelijk zijn voor alle bewoners, en waarbinnen beslissingen worden genomen over de aanpak van onveiligheid in de wijk. De participanten hebben dus medezeggenschap; er staat daarmee iets op het spel. Er zou oppositie tegen hen kunnen ontstaan wanneer hun keuzes niet worden onder-

schreven. We gaan in deze studie na welke burgers zich aan die projecten committeren en hoe hun relatie tot de achterban is. Komen trustees, de buurtbeheerders, als vanzelf bovendrijven? Of doen juist mensen mee die voor het straatbelang opkomen of de belangen van specifieke groepen verwoorden? Voelen de deelnemers zich überhaupt wel representanten?

Voor we aan het empirische deel van deze studie toekomen, gaan we eerst dieper in op een aantal theoretische noties, vooral representatie en trusteeship. Hoe verhouden die begrippen zich tot participatie en burgerschap? We geven aan dat het concept van representatie zich aanzienlijk heeft verbreed. Actieve burgers komen op voor een zaak, dragen herkenbare visies uit en trachten daarmee vertrouwen te winnen. Zij fungeren als informele representanten, zonder in strikte zin een achterban te vertegenwoordigen. We beogen in dit artikel dus aandacht te geven aan zowel theoretische als praktische betekenissen van vertegenwoordiging en trusteeship.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 gaan we nader in op het begrip trusteeship en de opvattingen van Burke daarover. Vervolgens zetten we uiteen hoe informele vertegenwoordigers heden ten dage te werk gaan, vooral als het gaat om het winnen van vertrouwen en het afleggen van verantwoordelijkheid (par. 3). In paragraaf 4 schetsen we in het kort de drie projecten die zijn onderzocht en de gebruikte onderzoeksmethode. In paragraaf 5 presenteren we enkele relevante bevindingen. Hoe kijken actieve burgers aan tegen vertegenwoordiging en representativiteit, en in welke opzichten kan hun optreden in termen van trusteeship worden begrepen? Ten slotte passeren in paragraaf 6 de voornaamste conclusies de revue en wordt in paragraaf 7 het perspectief van trusteeship nader bediscussieerd.

## 2 Trustees: tussen beheer en vertegenwoordiging

Een gangbare definitie van een trustee luidt: iemand die verantwoordelijk is voor andermans zaken en die het vertrouwen gegeven is om naar eigen inzichten te handelen om die zaken goed te beheren (Devos, 2006). Het gaat om een vertrouwenspersoon die anderen beschermt en toeziet op hun belangen, bijvoorbeeld een gevolmachtigde, bewindvoerder of mentor. Doorgaans zijn dit personen die ermee belast zijn te zorgen voor iets (een bezit) of iemand (in geval van voogdij).<sup>2</sup> Trusteeship heeft vaak ook betrekking op de verantwoordelijkheid voor het onderhouden van het gemeenschappelijke goed. Binnen de overheid zijn tal van professionals werkzaam die als trustee kunnen worden aangeduid: diplomaten, rechters, ombudsmannen et cetera. Naast de sfeer van het openbare bestuur en de professionele beroepsgroepen kunnen stichtingen en non-profitorganisaties als trustees worden aangeduid. Deze organisaties beogen doorgaans de bescherming of ondersteuning van een publiek goed (een ziekenhuis, een school etc.) en zij committeren zich aan die doelstelling. Als trustees nemen deze organisaties besluiten in het beste belang van de begunstigde partijen.<sup>3</sup>

In trusteeship ligt een 'gemachtigd zijn tot ...' besloten, dat niet altijd samengaat met wat heden ten dage onder 'vertegenwoordiging' wordt verstaan. Ten eerste



worden trusteees niet altijd verondersteld de mensen te consulteren van wie ze de belangen beschermen; ze gaan op hun eigen oordeel af. Een vertegenwoordiger in de gangbare betekenis heeft zich verplicht aan de achterban, maar een trustee waakt over de behoeften van begunstigden. Ten tweede zijn trusteees ook initiatiefnemers en 'doeners'. Het gaat om (informele) leiders die een beherende rol op zich nemen.

Ook in het politieke denken heeft het begrip 'trustee' ingang gevonden. Binnen de politieke theorie wordt gesproken over 'trustee' en 'delegate' (Pitkin, 1967). 'Delegates' hebben van hun achterban duidelijke instructies gekregen en handelen als gezanten; ze beschikken over een minimale ruimte om daarvan af te wijken. Volgens dit model handelt de vertegenwoordiger in overeenstemming met de wensen van het volk; hij of zij spreekt met de handen gebonden. Er is geen of weinig animo om vanuit de eigen visie kiezers te overtuigen; er is wel veel zorg om hen te overtuigen dat de verwoorde standpunten aansluiten op hun belangen. Bij trusteees ligt dat anders. Zoals gezegd, zij beschikken over een vrij mandaat om naar eer en geweten beslissingen te nemen (Thorbecke: 'zonder last of ruggespraak'). Zij komen onafhankelijk tot een beoordeling en filteren de opinies van het volk in termen van de rechtsgemeenschap. Kiezer en gekozenen horen binnen die visie van elkaar te verschillen.

De term 'trustee' heeft vooral via Edmund Burke (1729-1797) een vaste plek verkregen binnen politieke theorieën. Deze van oorsprong Ierse aristocraat gaf in zijn beroemd geworden speeches tot het volk van Bristol, dat hem als zijn representant had gekozen, blijk van opvattingen die soms ver afstaan van ons begrip van democratische vertegenwoordiging. Volgens Burke dient de vertegenwoordiger een 'faithfull friend' en 'devoted servant' voor burgers te zijn. Hun belang staat boven zijn belang. Maar dat betekent niet dat hij zijn 'unbiased opinion, his mature judgement, his enlightened conscience' aan de verlangens van zijn achterban moet opofferen.

'Your representative owes you, not his industry only, but judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion.' (Burke, 1774)

De vertegenwoordiger heeft te luisteren naar de kiezers, maar hij dient niet klakkeloos hun meningen en ideeën te verwoorden. Hij is zelfs niet verplicht tegemoet te komen aan hun wensen; hij moet deze eerst onderwerpen aan zijn eigen kritische oordeel. Niet omdat zijn belangen zwaarder zouden wegen of omdat hij zijn wil zou kunnen opleggen, maar omdat hij dat de mensen 'verschuldigd' is (*owes*).

Achter deze woorden schuilt een specifieke visie op belangenbehartiging, die wordt losgekoppeld van de individuele wil. Als regeren een zaak zou zijn van het direct honoreren van de 'wil' van burgers, dan dient die zo onbemiddeld mogelijk door te klinken in het besluitvormend orgaan. Maar belangenbehartiging is volgens Burke geen zaak van particuliere neigingen, maar van 'reasons' en 'judgement'. Eerst is er discussie, en daarna pas kan men weten wat men wil en de beslissing nemen. Het is een rare manier van doen als er eerst de beslissing is wat

je wilt, en daarna pas het beraad. Vandaar dat Burke kon zeggen dat hij het als zijn plicht beschouwde om het belang van burgers te verdedigen, zelfs tegen hun eigen wilsuiting in. Daarbij moeten we bedenken dat in het woord 'trustee' voor Burke de connotatie van 'guardian' doorklinkt. Die betekenis horen wij er niet direct in wanneer we over vertegenwoordiging spreken en denken. Het gaat bij trustee om het zorg hebben voor en het beheren van. Dat is iets anders dan het direct tegemoetkomen aan waarden of wensen. Er is primair de verantwoordelijkheid voor beheer van het domein, in dit geval het algemene belang.

Zonder twijfel heeft de trustee bij Burke paternalistische trekken: trustees zouden over het inzicht beschikken om het welzijn van het geheel te bevorderen. Dat wordt echter niet als probleem ervaren zolang zij het vertrouwen genieten van hun achterban. Wel zijn het uiteindelijk de kiezers die op zeker moment bepalen of hij verder mag gaan als trustee.

Resumerend kunnen we zeggen dat bij Burke de volgende twee kenmerken van trusteehood vooropstaan. Ten eerste nemen trustees een beheerdersrol op zich: zij dragen zorg en verantwoordelijkheid voor de gang van zaken binnen de politieke gemeenschap. Ten tweede oordelen ze op een onpartijdige wijze; ze nemen afstand van particuliere neigingen, duiden problemen in termen van algemeen belang en hebben oog voor de langere termijn.

### 3 Informele vertegenwoordiging: vertrouwen winnen

Vertegenwoordigen is bij Burke een kwestie van vertrouwen zien te winnen. Dat aspect zien we terug in hedendaagse opvattingen over informele vertegenwoordiging. Maar vertrouwen winnen ligt veel meer verankerd in democratische contexten van openheid van zaken geven en verantwoording afleggen.

De laatste decennia zijn formele opvattingen over representatie fors bekritiseerd. In lijn met gedachten van Burke is men gaan inzien dat vertegenwoordiging veel meer behelst dan het doorgeven van vaststaande belangen; representatie is een creatief proces van meningsvorming. Een vertegenwoordiger die deelneemt aan een debat geeft al sprekende die belangen vorm. Belangen worden daarmee onvermijdelijk 'gekneed' en 'hervormd', vaak in de veronderstelling dat niet-aanwezige anderen daarmee zouden instemmen (Ankersmit, 1997; Plotke, 1997; Urbinati & Warren, 2008). Als representeren louter afspiegelen zou zijn (van gegeven opinies en belangen), zou het onmogelijk zijn nieuwe gebeurtenissen te interpreteren, te herordenen en een plek binnen een politieke visie te geven. Het gaat uiteindelijk om actief selecterend en vormgevend werk.

Representatie kent vele uiteenlopende vormen: relevante informatie verschaffen, symboliseren, opkomen voor een zaak, spreken namens, et cetera. Een actievoerder of een columnist representeert op een heel andere manier dan een bestuurder. Afgelopen decennia is de heterogeniteit alleen maar groter geworden. We zijn getuige van een uitbreiding en pluralisering van niet-electorale vormen van vertegenwoordiging (Warren, 2009b; Urbinati & Warren, 2008). Zo nemen actieve burgers in allerlei platforms en comités – al dan niet namens anderen – besluiten over zaken die bewoners rechtstreeks aangaan. Het optreden van deze 'zelf-

benoemde' vertegenwoordigers wordt doorgaans gerechtvaardigd op grond van de affiniteit of de identificatie met de zaak waarvoor ze staan (de komst van een nieuw buurthuis; het tegenhouden van sloop van huizen; etc.). Of bewoners een initiatief steunen zal dikwijls afhankelijk zijn van de vraag of de meningen van informele vertegenwoordigers convergeren met hun eigen opvattingen.

Deze vormen van informele vertegenwoordiging blijken niet zonder problemen, wanneer we ze vergelijken met formele vertegenwoordiging.<sup>4</sup> Formele vertegenwoordiging bestaat uit twee kernelementen: autorisatie en verantwoording. Van autorisatie is sprake wanneer de vertegenwoordigden macht expliciet hebben overgedragen aan de vertegenwoordiger. Daarnaast worden formele vertegenwoordigers regelmatig ter verantwoording geroepen; schieten ze daarbij tekort, dan lopen ze de kans niet herkozen te worden. In hoeverre kunnen we van representatie spreken als formele verantwoording en autorisatie ontbreken (zie Pitkin, 1967)? De verdenking komt op dat informele vertegenwoordigers louter hun eigen visie representeren op wat burgers zouden willen.

Willen informele vertegenwoordigers democratische legitimiteit verkrijgen, dan zal er veel aandacht moeten zijn voor een responsieve omgang met het publiek. Zij zullen hun achterban regelmatig moeten consulteren en uitleg moeten geven. Wanneer het aspect van verantwoording ontbreekt, verzwakt dat de representatieve functie. Veel informele vertegenwoordigers doen dan ook moeite om ongevraagd verantwoording af te leggen.

Er moet dus een bereidheid zijn om openheid van zaken te geven wil men over democratische vertegenwoordiging kunnen spreken. Vertegenwoordiging en de claim iets of iemand te vertegenwoordigen moeten ook op de proef kunnen worden gesteld. De (noodzakelijke) kloof tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigden wordt overbrugd wanneer burgers met regelmaat hun vertrouwen uitspreken in de vertegenwoordiger. In termen van Van Gunsteren (1992): dan 'klopt' de vertegenwoordiging. 'Wanneer er geen wegen zijn om zulk vertrouwen uit te spreken of te weigeren, dan is er van vertegenwoordiging van burgers geen sprake, hoezeer de "vertegenwoordigers" ook hun best doen' (Van Gunsteren, 1992, 125). De vertegenwoordiger is dus verplicht de belangen van de achterban in het oog te houden en zonder vertrouwen in hem of haar kan vertegenwoordiging niet gedijen. 'Waar geen vertrouwen is, is geen vertegenwoordiging' (Van Gunsteren, 1992, 48).

Laten we nader ingaan op vertegenwoordiging binnen overlegvormen op wijk-niveau waarin burgers op uitnodiging van het bestuur participeren. Deze burgerforums worden dikwijls geschaard onder de noemer van 'participatiedemocratie', maar die term geeft niet het belangrijkste kenmerk aan. Participatiedemocratie suggereert zelfbestuur, maar burgerforums berusten op de actieve inbreng van een relatief kleine groep burgers die als informele vertegenwoordiger functioneert. De burgers melden zich vrijwillig of ze worden door bestuurders uitgenodigd om mee te denken over beleidsproblemen. Het gaat in deze forums om representatieve kwaliteiten: het (om)duiden van problemen, herdefiniëren van belangen en rechtvaardigen van bepaalde oplossingsrichtingen. Hiermee verandert ook de notie van burgerschap. Burgerschap draait niet zozeer om zelf-

bestuur, maar om representatieve kwaliteiten. Participeren is representeren (Plotke, 1997).

Doorgaans zijn hier geen vaste kaders van autorisatie en verantwoording voorhanden. De informele vertegenwoordigers spreken niet namens anderen in de wijk, maar de niet-participerende bewoners moeten wel het gevoel hebben dat buurtbelangen op betrouwbare wijze worden vertolkt. Dat is vaak ook het geval, zoals zal blijken uit de volgende paragrafen. Maar soms loopt het anders, bijvoorbeeld als bewoners de indruk hebben dat sommige belangen geen recht wordt gedaan. Daarmee zijn we beland bij enkele kritische kanttekeningen bij deze vormen van burgerparticipatie. De burgerplatforms die door de lokale overheid in het leven zijn geroepen, hebben namelijk hun eigen democratische tekorten. Ten eerste: de agenda's worden doorgaans bepaald door het bestuur. Ten tweede: zelfselectie leidt ertoe dat geïnteresseerden, hoger opgeleide mensen en leden van goed georganiseerde organisaties de overhand hebben. Vanuit het perspectief van democratische vertegenwoordiging zouden echter de belangen, waarden en opinies van alle betrokkenen moeten meetellen. Een ander bezwaar is dat burgerforums in sterke mate op consensus zijn gericht: protest en oppositie worden snel geneutraliseerd (Warren, 2009a). Nog een ander probleem is dat verantwoording naar de bredere achterban tekort kan schieten. Toetsing en controle kunnen dan onvoldoende plaatsvinden.

Deze bezwaren leiden niet automatisch tot een diskwalificatie van deze vormen van medezeggenschap. Iedereen heeft welbeschouwd een eerlijke kans tot participatie. Bovendien is het overlegproces nog altijd veel democratischer en transparanter dan bijvoorbeeld lobbyen. Daar komt bij dat informele vertegenwoordiging gezien kan worden als aanvulling en niet als vervanging van electorale vormen van representatie (Warren, 2008).

Als er belangen op het spel staan, wordt vroeg of laat de vraag van representativiteit gesteld. Wiens belangen dienen informele vertegenwoordigers nu eigenlijk? Wanneer bijvoorbeeld de aanpak van overlast de inzet wordt van strijd, kan het vertrouwen in deze informele vertegenwoordigers slinken (Stephan, 2004). Van belang is dus dat bewoners zich kunnen herkennen in het optreden van burgers die in lokale forums hun stem laten horen en oplossingsrichtingen bepleiten. Er wordt van actieve burgers dan ook een open en responsieve houding verwacht. Dat wil zeggen: de verrichtingen naar buiten toe onder de aandacht brengen en tegelijk ontvankelijk zijn voor kritiek. Responsiviteit behelst een communicatief tweerichtingsverkeer: enerzijds zich laten informeren en input verwerken, anderzijds informatie bieden en toelichten. Daarbij speelt dat in een vrije democratische samenleving het afleggen van verantwoordelijkheid steeds meer achteraf plaatsvindt (zie Warren, 2008; Van Gunsteren 2006).

Is de burkiaanse trustee nog wel herkenbaar bij burgers die binnen deze forums als woordvoerder optreden? In zoverre zij toezien op belangen van uiteenlopende bewonersgroepen is dat mogelijk het geval. Door de buurt te 'dienen' kunnen zij vertrouwen winnen, ook al vertegenwoordigen ze geen achterban in strikte zin. Maar de burkiaanse overtuiging dat representanten afstand houden en te kennen geven dat ze wel weten wat goed is voor de grotere gemeenschap zal vermoedelijk nog maar weinig weerklank vinden. Dat paternalisme lijkt te zijn vervangen door

een responsieve omgang met het publiek: regelmatig consulteren van de achterban en ongevraagd verantwoording afleggen.

Op basis van voorgaande reflecties kunnen we de volgende assumpties formuleren ten aanzien van actieve burgers die zich als informele vertegenwoordigers opwerpen:

- Ten eerste nemen ze een beheerderrol op zich: de zorg om het publieke welzijn.
- Ten tweede wordt hun optreden gekenmerkt door een onpartijdige houding, inclusief de bereidheid rekening te houden met de belangen van bijvoorbeeld (hang)jongeren.
- Ten derde staan ze open voor informatie van medebewoners en zijn ze bereid verantwoording af te leggen over hun verrichtingen.

De eerste twee assumpties zijn kenmerkend voor de klassieke trustee en vinden we terug in Burkes opvattingen. De derde assumptie is gebaseerd op het handelen van informele vertegenwoordigers die in een democratische context vertrouwen proberen te winnen. In het navolgende empirische deel van deze studie gaan we na in hoeverre deze veronderstellingen al dan niet plausibel zijn. De vraag is in welke opzichten we de genoemde attitudes bij actieve burgers aantreffen. Misschien staan deze aspecten helemaal niet zo sterk op de voorgrond en zijn actieve burgers meer gericht op specifieke deelbelangen, zoals schoonhouden van de eigen straat. Misschien zien zij zichzelf meer als afgezanten die van mening zijn 'namens' een specifieke groep te spreken. Een verwante vraag is in hoeverre zij van mening zijn dat vertegenwoordigers een 'juiste afspiegeling' van de wijk moeten vormen. In de volgende paragrafen gaan we nader in op deze vragen. Daarbij gaat de aandacht uit naar drie medezeggenschapsprojecten in de lokale veiligheidszorg.

#### 4 Drie medezeggenschapsprojecten

Het empirische onderzoek beoogt – tegen de achtergrond van de theoretische discussie over vertegenwoordiging en trustee-ship – zicht te krijgen op de variatie aan opvattingen, attitudes en ervaringen van actieve burgers. Het onderzoek is dan ook kwalitatief sociaalwetenschappelijk van aard.

##### *Selectie van casussen en respondenten*

Het onderzoek richt zich op projecten waarbij wijkbewoners zeggenschap hebben over wat professionals zouden moeten aanpakken om de leefbaarheid en veiligheid te vergroten. De projecten zijn eerst en vooral geselecteerd op het criterium dat bewoners geen vrijblijvende gesprekspartners zijn, maar actieve participanten, met een nadrukkelijke beslissbevoegdheid ten aanzien van wezenlijke veiligheids- en leefbaarheidsissues. Bewoners bepalen welke problemen prioriteit dienen te krijgen bij de aanpak. Een tweede criterium betreft de aard van de problematiek: bij de selectie is met name gezocht naar wijken waar pregnante veiligheidsissues spelen. Dit criterium is van belang omdat de roep om adequate inter-

venties bij veiligheidskwesties groter is dan bij minder dringende problemen in het leefbaarheidsspectrum. Eenvoudig gesteld: in het geval van overlast van bijvoorbeeld drugsgebruikers of prostitutie is de vraag naar actie en (vooral) verantwoordelijkheid voor het nemen daarvan urgenter dan in het geval van de aanleg van een nieuwe speelfaciliteit. Daarmee komt ook de relatie tussen deelnemers aan burgerforums en overige wijkbewoners in een ander licht te staan: hoe gevoeliger of indringender het onderwerp, hoe delicateser ook de positie van hen die zich daarom bekommeren. Hoewel de grens tussen leefbaarheids- en veiligheidsissues soms dun is, is bij de selectie van casussen de voorkeur gegeven aan wijken met relatief forse veiligheidsproblemen.

Uiteindelijk zijn de volgende casussen geselecteerd:

- de 'Buurt Bestuurt' in de Pupillenbuurt, gelegen binnen de Rotterdamse wijk het Nieuwe Westen;
- 'Veiligheidsschouwen in kleur': tegengaan overlast op de Wallen en het Nieuwmarktgebied, Amsterdam, stadsdeel Centrum;
- de 'Deventer Wijkaanpak': samen leefbaarheidsproblemen aanpakken, toegepast op de buurten het Rode Dorp en Driebergen.

Per casus zijn 10 of 11 interviews afgenomen (in totaal 32 interviews). Er zijn 19 burgers en 13 professionals geïnterviewd. De professionals die we gesproken hebben bestonden uit betrokken functionarissen van politie (wijkagent/buurtregisseur), stadstoezicht, wijkbeheer en gemeentelijk (beleids)medewerkers. Bij de selectie van deze respondenten is gekeken in hoeverre men in directe zin met het besproken project van doen had: was men betrokken bij de uitvoering van het project, was men betrokken bij het overleg, of stond men anderszins in directe relatie tot het project (bijv. als initiator, coördinator of projectleider). Wat betreft de geïnterviewde burgers is per casus gesproken met een dwarsdoorsnede van de verschillende bewoners die bij de overleggen aanwezig waren. Voor zover mogelijk zijn respondenten benaderd die variatie vertonen qua leeftijd, sekse, afkomst en opleidingsniveau.

De drie onderzochte casussen kunnen gestructureerde projecten van 'probleem-aanpak' worden genoemd, die sterk verschillen van bewonerscommissies waarin 'vergaderen' vooropstaat. Van burgers wordt input van kennis en bepaling van aan te pakken problemen gevraagd, terwijl professionals de eindverantwoordelijkheid voor de projecten dragen.<sup>5</sup>

De drie projecten vinden plaats in sterk van elkaar verschillende buurten, zij het dat ze alle drie worstelen met veiligheidsproblemen. In het Rotterdamse project 'Buurt Bestuurt' gaat medezeggenschap het verst. Burgers worden uitgenodigd aan te geven wat door politie en stadstoezicht aangepakt zou moeten worden. Hiervoor hebben beide organisaties maandelijks 200 uur extra beschikbaar gesteld. In die buurt wordt ook veel nadruk gelegd op het terugkoppelen van ondernomen acties en behaalde resultaten naar de actieve bewoners. Ook in het Amsterdamse Wallengebied geven professionals veel uitleg. Maar de maandelijkse schouwen kunnen eerder worden gezien als periodieke checks op de voortgang van overlastbestrijding. Dat houdt de overheid bij de les. De 'Deventer Wijkaan-



pak' wijkt het sterkst af. In die stad ligt de nadruk meer op het bevorderen van de leefbaarheid door het instellen van taakgroepen die vooral op straatniveau actief zijn. De professionals verlangen van de participanten dat hun plannen voldoende draagvlak hebben onder de betrokken bewoners.

De projecten liggen stevig institutioneel ingebed, zodat de continuïteit ervan is gewaarborgd. De organisatoren pogen aldus het draagvlak voor het lokale beleid te vergroten: de krachten bundelen en problemen aanpakken. Iedere wijkbewoner heeft de mogelijkheid te participeren, maar in werkelijkheid doen weinigen mee. De gemiddelde wijkbewoner heeft kennelijk niet veel behoefte om te participeren. Daarbij moet aangetekend worden dat in de projecten geen controversiële vraagstukken voorliggen.<sup>6</sup>

#### *Onderzoeksvragen en topiclist*

De centrale onderzoeksvragen zijn afgestemd op de eerder besproken noties van vertegenwoordiging en trusteeship (inclusief de aspecten van de beheerdersrol, het streven tot onpartijdigheid en de bereidheid tot verantwoording):

- In welke opzichten zien de participanten zichzelf als vertegenwoordigers en in welke opzichten achten zij representativiteit van belang?
- In welke opzichten fungeren de participanten als trustees? In welke opzichten zijn daarbij zorg voor de buurt (buurtbeheer), onpartijdigheid en responsief handelen van betekenis?

Op grond van deze vragen is een beperkte topiclist ontwikkeld.<sup>7</sup> De onderwerpen en vragen die de respondenten zijn voorgelegd, hadden een open karakter: de topiclist diende ter structurering van het gesprek en niet als een formele checklist. Er is nadrukkelijk voor gekozen respondenten vrijuit te laten spreken over de verscheidene onderwerpen, in een sfeer waarin zo min mogelijk belemmering bestond om actief te reflecteren op de onderwerpen. De interviews vonden zonder uitzondering een-op-een plaats. Ze vonden thuis of op de werkplek van de respondent plaats. De interviews zijn vrijwel volledig uitgeschreven. Bij de analyse van het materiaal is gebruikgemaakt van inductieve codering, waarbij de uitspraken van respondenten gerangschikt zijn naar de achterliggende topics.<sup>8</sup>

Bij deze werkwijze moeten enkele kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste zijn voornamelijk respondenten geselecteerd die met grote regelmaat in de overleg lichamen hebben geparticipeerd. Zij nemen vele taken op zich en zijn op veel andere fronten binnen de buurt actief. Het gaat om een 'kopgroep' van actieve bewoners en minder om de 'meelopers' die slechts incidenteel participeren. Van belang is dat actief betrokken burgers meestal een aanzienlijk optimistischer beeld hebben op de wijk, en ook een meer welwillende mening over de gemeente en de professionals. Betrokken burgers zijn doorgaans positiever over de effecten van beleidsprogramma's dan passieve medeburgers (Wittebrood & Van Beem, 2004; Wagenaar & Staffhorst, 2006). Zij zijn gemiddeld ook hoger opgeleid.

Ten tweede: binnen de drie projecten worden uiteenlopende procedures benut; ook de duur van de projecten en het aantal deelnemers verschillen sterk. Het gaat in dit onderzoek echter niet om studie van de toegepaste methodieken, de regie en taakverdeling, maar om opvattingen over participatie en vertegenwoordiging.<sup>9</sup>

Om die reden is respondenten niet alleen gevraagd naar ervaringen in de desbetreffende projecten, maar ook naar andere vormen van participatie in de wijk. Ten derde: vanwege het geringe aantal interviews zijn de bevindingen uiteraard niet statistisch representatief. Nogmaals: het onderhavige onderzoek is niet kwantitatief van aard, maar primair kwalitatief, vertrekkend vanuit een interesse in de reikwijdte van opvattingen, attitudes en beleving van een beperkte groep actieve bewoners. Doelstelling is dieper inzicht te krijgen in de typerende handelwijzen van deze actieve burgers. Mogelijk zijn die overdraagbaar naar andere contexten. We doen dus geen uitspraken over de frequentie waarin trustees in de projecten zouden voorkomen. Om verantwoorde uitspraken te doen over frequenties zou een kwantitatieve benadering vereist zijn.

## 5 Trustees in de praktijk

De bevindingen worden in twee stappen gepresenteerd. Eerst komt de thematiek van vertegenwoordiging aan bod. Zien actieve burgers zichzelf als vertegenwoordigers? Claimen zij die positie ook? Vervolgens gaan we nader in op het profiel van deze actieve bewoners. In welke opzichten kunnen zij als trustees worden aangemerkt?

### *Vertegenwoordiging en representativiteit*

De vraag of men zich vertegenwoordiger voelt, is door de respondenten zeer verschillend beantwoord. Niet verwonderlijk, omdat het begrip ‘vertegenwoordiging’ zoveel uiteenlopende betekenissen herbergt. Ten eerste kan worden vastgesteld dat de taal van vertegenwoordiging en representativiteit niet echt leeft. Voor sommigen is die thematiek geen issue; ook na doorvragen kregen we er vaak geen antwoord op. De respondenten spreken makkelijker de taal van ‘verantwoordelijkheid nemen’ en ‘problemen aanpakken’. De respondenten die wel reflectie boden, benutten uiteenlopende noties van representatie om hun positie en rol binnen de projecten te duiden en zich te verantwoorden naar het bredere publiek. Sommigen hameren op het belang van de ‘juiste afspiegeling’ en redeneren daarbij behoorlijk strikt: bij wijze van spreken zouden ook prostitutieondernemers en hangjongeren ‘idealiter’ moeten deelnemen. Anderen plaatsen grote vraagtekens bij ‘representativiteit’. Zo vraagt een Rotterdamse ondernemer zich retorisch af: ‘Er zit een mevrouw uit de Doelenstraat bij. Vertegenwoordigt zij nu die hele straat?’ Vaak worden pragmatische antwoorden geboden: het gaat erom nieuwe deelnemers te vinden en de doorstroom te bevorderen. Je moet het draagvlak zien te verbreden.

Vertegenwoordiging wordt in eerste instantie geassocieerd met de ‘poppetjes’: wie doet mee en wie doet niet mee. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de veelgehoorde uitspraak dat jongeren en etnische groepen ondervertegenwoordigd zijn. Tegelijkertijd zeggen veel respondenten dat er ‘voldoende afspiegeling’ is. Een Kaapverdiaanse vrouw wijst erop dat er genoeg minderheden participeren: ‘Alles zit door elkaar.’ Veel respondenten menen dat niet alle groepen of straten binnen de wijk aan het woord hoeven te komen om zicht te krijgen op de aan te pakken proble-



men. De deelname van een kleine groep bewoners volstaat. Tegelijkertijd zijn deze respondenten zich ervan bewust dat lang niet iedereen in de buurt weet waarom bepaalde problemen al dan niet aangepakt gaan worden. Weer anderen zien het prioriteren van aan te pakken problemen niet als belangenvertegenwoordiging. Een bewoonster in Amsterdam: 'Daar is het veel te praktisch voor. Het heeft ook niet meer reikwijdte dan dat je tegen de politie, de gemeente en een aantal diensten kunt zeggen: jongens, doe je werk eens wat beter.' Het is volgens haar in het belang van iedereen om 'de boel schoon en heel te houden'.

Weinig respondenten vinden dat ze 'namens' andere bewoners spreken. Dat ligt voor de hand, omdat ze nu eenmaal niet formeel gekozen zijn. Men beseft dat belangen soms sterk uit elkaar kunnen lopen. Een Amsterdamse bewoner merkt op dat je zou worden 'afgeschoten' als je zegt dat je de hele wijk vertegenwoordigt. 'Mag ik dat zelf nog uitmaken!' Een ondernemer en enkele woordvoerders van etnische gemeenschappen denken daar anders over. Ze zijn van mening dat ze als afgezant optreden; ze claimen die functie ook en voelen zich geautoriseerd. Ook de taakgroepsleden die in Deventer handtekeningen voor hun initiatieven hebben opgehaald, zeggen expliciet te spreken 'namens' hun achterban. Zij voelen zich afgezant van hun straat. Anderen lijken eerder op grond van de geleverde inspanningen een status van vertegenwoordiger te claimen. Een Amsterdamse ondernemer zegt: 'Ik vind, als je je blijft roeren, dan heb je recht van spreken.' Of die claim door medebewoners wordt onderschreven is zeer de vraag. Dat is afhankelijk van het antwoord op vragen als: zijn ze beschikbaar voor iedereen en welke resultaten kunnen ze overleggen?

Bij de meeste actieve burgers blijft de claim de wijk of een achterban te vertegenwoordigen achterwege; zij komen op voor buurtbelangen, maar verwoorden dit niet in termen van representatie. Sommigen nemen veel hooi op de vork, worden door andere bewoners regelmatig aangesproken en stellen zich daarvoor ook beschikbaar. Zij kunnen doorgaans op veel vertrouwen en sympathie van buurtgenoten rekenen. In die zin – en vooral op grond van hun verworven reputatie – gaat het om vertrouwenspersonen. Bij dergelijke activisten geldt in de volle betekenis: zij staan voor 'heel de buurt'. Dat zij een representatieve functie op grond van hun reputatie zouden kunnen hebben, wordt overigens niet snel als zodanig herkend. In de Rotterdamse Pupillenbuurt worden deze 'vaste aanspreekpunten' op handen gedragen. Maar soms is hun positie – ondanks de bergen werk die zij verzetten – ook broos. Indien er conflicten spelen, zoals bijvoorbeeld in Deventer in een specifiek geval ter sprake kwam, kan hun reputatie afbrokkelen. Sommigen werden er van verdacht onder één hoedje te spelen met de gemeente.

#### *Trusteeship: de vaste aanspreekpunten nader bekeken*

Een deel van de vaste aanspreekpunten richt de aandacht op het welzijn van de hele buurt en fungeert als vertrouwenspersoon voor andere wijkbewoners. Als zodanig kunnen zij trusteees worden genoemd. Zij spreken mensen aan en laten zich aanspreken. Anders dan afgezanten fungeren ze niet enkel als aanspreekpunt voor straatbewoners of etnische groepsleden. Zij claimen overigens niet bewoners te vertegenwoordigen of namens anderen te spreken. Ze belichamen wel de representatieve functie van 'voor de buurt staan'.

De meeste vaste aanspreekpunten zijn ook actief in andere buurtorganisaties, waaronder bewonerscommissies. Zij lijken zich in die commissies meer een expliciete vertegenwoordiger te voelen dan in de hier onderzochte projecten. Sommige geïnterviewde professionals beamen dat. Waarschijnlijk voelen de actieve leden binnen die commissies een grotere druk om zich naar de bredere buurt te verantwoorden.

De vaste aanspreekpunten zetten zich voortdurend in voor de buurt. Sommigen vinden het dwaas om zoveel werk op de schouders te nemen. Een Rotterdammer: 'Wij zijn de laatste mensen die bereid zijn om tijd te investeren. Niet iedereen is zo gek als wij.' Anderen fungeren min of meer als proto-wijkagent die steeds een oogje in het zeil houdt. Weer anderen stappen naar de woningcorporatie of de gemeente als dat moet. Een actieve burger in Deventer wijst buurtgenoten de weg naar instanties: 'Ik wil de mensen mondig maken. Ik wijs ze de weg en mocht het bij de sociale dienst niet lukken dan ga ik mee, want ik ken mijn pappenheimers.' Zoals gezegd, hun inzet roept bewondering op en ze lijken op veel vertrouwen van de buurtbewoners te kunnen rekenen. Ook professionals steken de loftrompet over hen af. Daarbij zij aangetekend dat professionals en de voorhoede van actieve bewoners elkaar ook nodig hebben.

Deze groep van actieve bewoners bevindt zich in een enigszins paradoxale situatie. Enerzijds steken ze hun ambities ten aanzien van het algemeen belang niet onder stoelen of banken en willen ze invloed uitoefenen. Anderzijds zien ze zichzelf niet echt als vertegenwoordigers. In zekere zin zijn ze vertegenwoordiger 'tegen wil en dank'. Men wordt vertrouwenspersoon omdat men nu eenmaal wordt aangesproken, sommigen aan de lopende band.

Eerder hebben we drie veronderstelde kenmerken van trustees geformuleerd. De vraag is in hoeverre het optreden van de genoemde vaste aanspreekpunten aan die kenmerken beantwoordt. In hoeverre nemen zij een beheerderrol op zich, nemen ze een onpartijdige positie in en gaan ze op responsieve wijze te werk? Die aspecten komen achtereenvolgens aan bod.

De vaste aanspreekpunten hebben een brede visie op de wijk en hebben interesse voor uiteenlopende publieke problemen. Ze spreken de taal van burgerzin (schoon houden; geen overlast bezorgen), verwoorden oplossingsrichtingen (bijv.: sluiten van een drugspand, aandringen op snelheidscontroles) en proberen er aan bij te dragen dat problemen daadwerkelijk worden aangepakt. De zorg voor de buurt komt meestal voort uit een gevoelsmatige binding met de buurt. De wijk gaat hen aan het hart. Een actieve bewoner in Deventer: 'Omdat je zoveel liefde voor de stad hebt en omdat je de wijk niet naar zijn kloten wil laten gaan.' Op grond van dat commitment voldoen nagenoeg alle geïnterviewde activisten aan het profiel van de buurtbeheerder. Ze combineren die inzet met flink veel kennis van de buurt en weten doorgaans ook wat er een paar straten verderop gebeurt. Bij startende actieve burgers ligt dat anders. Maar ook bij deze groep gaat het doorgaans om geëngageerde mensen met een positieve instelling. Daarbij speelt dat mensen die herhaaldelijk een beperkt (eigen)belang verwoorden, snel te verstaan krijgen dat het in de projecten om meer draait dan 'het schoonvegen van je eigen stoepje'. Mede om die reden haken participanten met een sceptische of cynische houding doorgaans snel af.

Bij de vaste aanspreekpunten in de onderzochte wijken is geen sprake van een onpartijdige en gedistantieerde manier van afwegen van belangen. Ze hebben doorgaans weinig affiniteit met deliberatie: er gaat weinig zorg uit naar het afwegen van visies en het ontwikkelen van goed beredeneerde standpunten. Zo keren sommigen zich haast a priori tegen jongeren die ongemakken veroorzaken. Wie na tien uur 's avonds herrie maakt, heeft 'geen recht van spreken'. Eerst en vooral gaat hun zorg uit naar het bereiken van concrete verbeteringen in het lokale leefklimaat.

Gaat deze groep van geëngageerde burgers responsief te werk? Zoals gezegd, een responsieve houding veronderstelt openheid voor de informatie en standpunten van andere burgers en het afleggen van verantwoordelijkheid. Voor wat betreft het eerste aspect: de desbetreffende activisten lijken de input van andere bewoners niet echt van belang te vinden ('de problemen zijn al bekend'). Wel hechten ze veel belang aan uitleg geven over de stand van zaken, in hoeverre problemen al dan niet zijn verholpen en wat er staat te gebeuren. Velen zijn bereid medebewoners te informeren en verantwoording af te leggen, al gaan ze daartoe niet nadrukkelijk de boer op (zoals veel beroeps politici zouden doen). Voor een Rotterdamse bewoonster is het haar 'lust en leven' anderen aan te spreken. Sommigen moedigen andere bewoners aan zelf dingen aan te pakken. Zoals een van de respondenten in Rotterdam zei: het moet 'in de koppen' van mensen gaan zitten. Beseft wordt overigens dat toelichten van de resultaten aan de rest van de bewoners problematisch is. Hoe de grote massa te bereiken? Ook met de sociale media bereik je niet iedereen. Veel actieve burgers voelen zich wel verantwoordelijk om de geboekte resultaten onder de aandacht te brengen.

## 6 Enkele conclusies

Allereerst enkele conclusies met betrekking tot de theoretische reflecties. Met de 'verplaatsing van de politiek' naar de civil society en lokale bewonersinitiatieven heeft het concept van representatie zich aanzienlijk verbreed. Er is een nieuw politiek landschap ontstaan, waarin burgers meer kansen hebben zich op te werpen als informele vertegenwoordigers die actief bijdragen aan meningsvorming. Dat representatiewerk duidt vooral op 'staan voor een zaak', dat overigens wel herkenbaar moet blijven. De vertegenwoordigden vertrouwen er dan op dat vertegenwoordigers hun werk naar behoren doen.

Burgerparticipatie kan aldus als een representerende activiteit worden beschreven. Iedere burger kan in principe (informele) vertegenwoordigende taken op zich nemen; het is niet nodig dat hij of zij op enigerlei wijze gekozen is. Binnen dat perspectief worden medezeggenschapslichamen dus niet zozeer beoordeeld op het aantal burgers dat meedoet of in staat wordt gesteld mee te doen, als wel op het herkenbaar verwoorden van oplossingsrichtingen en aanpakken. Essentieel is daarbij dat vertegenwoordigden wel hun vertrouwen kunnen uitspreken in burgers die het voortouw nemen. Er moeten wegen voorhanden zijn om vertrouwen uit te spreken of te weigeren.

In het empirische onderzoek is nagegaan hoe actieve burgers denken over representatie en in welke opzichten zij als trustees zijn te beschouwen. De opvattingen van de respondenten kunnen als volgt worden samengenomen. Ten eerste is vastgesteld dat het vocabulaire van (evenredige) vertegenwoordiging niet echt leeft. De actieve burgers benutten uiteenlopende en zelfs conflicterende noties van vertegenwoordiging om hun positie en rol binnen de projecten te duiden. Velen zijn van mening dat niet alle groepen of straten binnen de wijk aan het woord hoeven te komen om zicht te krijgen op de aan te pakken problemen.

Veel burgers die als vast aanspreekpunt in de buurt fungeren, zijn niet geautoriseerd door een specifieke achterban. Ze spreken niet 'namens', maar ze krijgen – vaak tegen wil en dank – wel de rol van vertegenwoordiger toebedeeld omdat ze als aanspreekpunt buurtbelangen ('schoon, heel en veilig') verwoorden. Hun reputatie lijkt daarbij de doorslag te geven; omdat ze veel worden benaderd en daarvoor ook opstaan, lijken de bewoners te vertrouwen op deze kartrekkers. Op grond van die steun en affiniteit kunnen ze als representatief worden gezien.

Deze vaste aanspreekpunten hebben een sterke publieke oriëntatie en treden als buurtbeheerder op (samen problemen oplossen; de kwaliteit van de buurt bewaken). Een onpartijdige opstelling en de kunst om belangen zorgvuldig tegen elkaar af te wegen zien we in mindere mate terug bij deze groep. Van 'intellectuele afstand' is bij de vaste aanspreekpunten weinig te merken. Wat responsiviteit betreft zien we een gemengd beeld. Enerzijds is er weinig bereidheid om meer kennis van bewoners te verkrijgen; wel is er een grote bereidheid uit te leggen en resultaten te communiceren naar de bredere buurt.

Kortom, de actieve burgers waar het hier om draait, fungeren als informele vertegenwoordigers die veel verantwoordelijkheid op zich nemen. Door aanspreekbaar te zijn en openheid van zaken te geven kunnen ze op instemming van medebewoners rekenen. In dat opzicht kunnen ze moderne vertrouwenspersonen worden genoemd, ook al gaan ze zelf niet actief over tot het consulteren van grote groepen medebewoners. De vaste aanspreekpunten kunnen tevens – conform het profiel van de klassieke trustee – als 'buurtbeheerders' worden gezien die de buurt van dienst willen zijn. Ten slotte is geconstateerd dat ze niet altijd rekening houden met andere, vaak afwijkende opvattingen en belangen. Wat dat betreft lijken ze niet te voldoen aan de onpartijdige rol van de klassieke trustee, op afstand van directe behoeften en wensen van de bevolking. Het gaat eerder om 'doeners' die weliswaar naar eigen inzicht handelen, maar niet veel lijken te reflecteren op mogelijk strijdige belangen. Al met al kunnen de vaste aanspreekpunten wel als vertrouwenspersoon worden aangemerkt, maar zij combineren die rol met die van de gangmaker en kartrekker. Omdat zij initiatief nemen en proberen anderen zover te krijgen ook de handen uit de mouwen te steken, doen ze in feite meer dan alleen beheren van het buurtgoed. Sommigen fungeren vooral als publiek ondernemer en gaan aldus de bescherming biedende trustee-rol voorbij.

De bevindingen die hier gepresenteerd zijn, moeten met voorbehoud worden gelezen. In dit onderzoek is niet beoogd een empirische verificatie van trustee-kenmerken te bieden. Het gaat om het ontwikkelen van voorlopige inzichten die wel een indruk geven of de veronderstelde kenmerken over (enige) plausibiliteit beschikken. In vervolgonderzoek zouden de attitudes van vertrouwenspersonen

nauwgezetter onder de loep genomen kunnen worden. Bovendien zouden ook de opvattingen van niet-actieve bewoners kunnen worden onderzocht.

## 7 Discussie

De in dit onderzoek besproken participatieprojecten opereren binnen een relatief conflictvrije omgeving. De focus ligt sterk op consensusvorming; er is een gedeelde visie op wat moet gebeuren: het nastreven van 'schoon, heel en veilig'. We kunnen de projecten dan ook betitelen als apolitieke lichamen. Toch is politieke besluitvorming niet helemaal weg. Er wordt binnen de bestudeerde lichamen wel degelijk beslist over vragen als: voor welke straten is meer inzet nodig? (En in Deventer bijv. ook: moeten verkeersdrempels dan wel speelplaatsen voorrang krijgen?) Er wordt beslist over extra uren inzet en wijkbudgetten. Dat is belastinggeld. Niettemin is het hele proces wel sterk apolitiek: er doet zich nauwelijks strijd voor, er zijn geen facties of politieke partijen actief, er worden geen campagnes gevoerd. De projecten trekken publiek geëntereerde mensen aan, zonder binding aan partijen; georganiseerde belangen treden nauwelijks op de voorgrond.

Het ontbreken van politieke retoriek en electorale strategieën lijkt een gunstige voorwaarde om deze publieke oriëntatie voor het voetlicht te krijgen (Warren, 2008). Juist de niet-politieke aard van het werk lijkt door de participanten op prijs te worden gesteld. Men heeft niet te maken met het rumoer, de rompslomp en het wantrouwen die politieke activiteiten eigen zijn (zie ook Theiss-Morse & Hibbing, 2005). Het gaat vooral om het gevoel samen de kwaliteit van de buurt te bevorderen.

Hoe verhoudt zich het optreden van de vertrouwenspersonen tot de democratische eis dat burgers (met enige regelmaat) de gelegenheid moeten hebben om het vertrouwen in een representant op te zeggen? Natuurlijk bestaat het risico dat trustees zich verwijderen van de wensen en voorkeuren van de achterban. Dat kan tot pijnlijke situaties leiden; zij hebben niet, zoals de trustee van Burke, een formele positie en kunnen dus niet zomaar van hun taak worden ontheven. Uit de onderzochte projecten bleek echter dat dit risico klein is. Zoals gezegd, de projecten rond 'schoon, heel en veilig' zijn weinig omstreden. De burgers die zich daarvoor inzetten laveren niet tussen botsende belangen, maar dienen buurtbelangen die door nagenoeg alle bewoners onderschreven worden. Soms treden professionals op om particuliere belangen of vijandige taal te corrigeren.

Bovendien staan actieve burgers – meer dan gekozen afgevaardigden – dicht bij de bevolking, wat – althans in de hier onderzochte projecten – in feite tot voortdurende feedback op de verrichte werkzaamheden leidt. Ook dit reduceert de kans dat zij zich weinig van de opvattingen van medebewoners aantrekken. Tenslotte, als zij weinig komen opdagen of hun engagement tanende is, wordt hun werk – juist door het informele karakter – doorgaans door anderen overgenomen. Niettemin, vaak is slechts een relatief kleine groep van actieve bewoners bij de medezeggenschapsprojecten betrokken. Vaak wordt laatdunkend gesproken over deze 'participatie-elite' die geen afspiegeling is van de bevolking. Zoals gezegd, de

frase ‘niet representatief’ geldt als standaardverwijf tegen burgerforums die op zelfselectie gebaseerd zijn. Daarbij wordt snel aangenomen dat degenen die niet op komen dagen bezwaren zouden hebben tegen de gang van zaken. We hebben daar in dit onderzoek geen aanwijzingen voor gevonden – evenmin in vorig onderzoek (Van Stokkom & Toenders, 2010). De medebewoners vinden het prima dat anderen een initiatief op touw zetten, of hebben er geen uitgesproken mening over.

De bevindingen van Van Marissing (2008) bevestigen dat. Uit zijn onderzoek blijkt dat een meerderheid van de bewoners ermee instemt dat degenen die geen gebruik maken van de gelegenheid te participeren, zich erbij neerleggen dat beslissingen in hun nadeel kunnen uitvallen. Zolang duidelijk wordt verteld welke mogelijkheden er zijn en wat er in de buurt gebeurt, lijken de meeste bewoners daar geen probleem mee te hebben. Wel willen bewoners veel en goed op de hoogte worden gehouden van wat er in hun buurt speelt.<sup>10</sup>

Hoe om te gaan met het argument van ‘geen juiste afspiegeling’? In feite is dat argument een fictie. Welke (verdelings)formule je ook bedenkt, er zijn altijd weer etnische groepen of straatgroepen die standpunten hebben die niet meegenomen zijn. Daarnaast zijn er pragmatische bezwaren: het creëren van een proportioneel samengesteld lichaam is arbeidsintensief en het is überhaupt maar afwachten of je geïnteresseerde burgers bereikt. En al zou je een min of meer evenredige samenstelling hebben, dan wordt verondersteld dat iedere subgroep en iedere burger een uitgekristalliseerde mening heeft. Maar zoals gezegd, meningen en belangen zijn in de maak, vaak latent en voorlopig, soms gebaseerd op enkele indrukken. Om al die redenen zouden we minder krampachtig kunnen omgaan met de eis van representativiteit. Temeer omdat een ‘juiste afspiegeling’ overbodig is indien de opvattingen van de niet-actieve bewoners door actieve bewoners worden verwoord. Vanuit het gezichtspunt van *wát* gerepresenteerd wordt, hoeft zelfselectie dan ook geen principiële problemen op te leveren.<sup>11</sup> Tenslotte, bewoners zijn nog altijd vrij om al dan niet te participeren.

Niettemin, er zijn behoeften die niet snel zullen doorklinken in het buurtoverleg (spel en plezier bijv.). Mede daarom is het noodzaak om de veel geconsulteerde groep van actieve burgers steeds te verbreden en te vernieuwen. In de drie projecten wordt veel nadruk gelegd op doorstroming: het werven van nieuwe bewoners en daarmee input van nieuwe informatie en gezichtspunten. Daarnaast blijft het van belang dat professionals toezien op een faire procedure. Het is ook aan hen, als ‘bewakers’ van het hele project, om eventueel niet-vertegenwoordigde belangen te beschermen.

## Noten

- 1 De begrippen ‘vertegenwoordiging’ en ‘representativiteit’ hebben elk vele betekenissen en zijn niet eenduidig te definiëren. In het eerste begrip klinkt vooral de claim door om ‘voor iets’ te pleiten of ‘namens anderen’ te spreken (‘present te stellen’), in het tweede begrip gaat het om de gezaghebbendheid of het gerechtigd zijn van die



- claim en het daaraan gerelateerde gevoel van de achterban ('zich kunnen vinden in'; 'gehoord zijn').
- 2 De noties 'guardian' en 'tutor', die sterk zijn gerelateerd aan 'beheren van' en 'zorgen voor', zijn kenmerkend voor die rol (Pitkin, 1967).
  - 3 Dit toezien op de belangen van anderen heeft paternalistische trekken. Volgens Smith (1995) dienen trustees daarom aan te geven welke publieke belangen prioriteit verdienen en waarom.
  - 4 Sommigen kritiseren vooral de representativiteit van actoren in de civil society. Spontane initiatieven leiden tot ongelijke en willekeurige vormen van representatie waarop controle vaak ontbreekt. Electorale politiek daarentegen verzekert iedereen toegang tot menings- en besluitvorming (zie Przeworski, 2010).
  - 5 De drie projecten kunnen onder de noemer van 'accountable autonomy' worden geschaard, een combinatie van 'bottom-up'-initiatieven onder eindverantwoordelijkheid van de lokale overheid (zie Fung, 2004).
  - 6 Ook in gelijksoortige projecten, zoals de grootscheepse Chicago Alternative Policing Strategie, blijft de deelname van bewoners in iedere wijk tot een kleine groep beperkt (zie Van Stokkom & Toenders, 2010, hoofdstuk 6).
  - 7 De vijf centrale begrippen in de topiclist hebben de volgende dimensies. Representativiteit: deelnemende groepen/belanghebbenden; redenen om moeilijk bereikbare groepen al dan niet te betrekken. Vertegenwoordiging: belang van hele buurt/eigen straat/bepaalde groep; wie (namens anderen) dan wel wat (welke opvattingen). Beheer: gevoelsmatige binding met buurt; bereidheid zorg op zich te nemen. Onpartijdigheid: zelfstandig optreden; belangen afwegen; lokale kennis. Responsiviteit: openstaan meningen anderen; communicatie; aanspreekbaarheid; zich verantwoorden. In de topiclijst zijn overigens ook dimensies opgenomen die in dit artikel niet aan de orde worden gesteld, waaronder de rol van professionals en consensusvorming (zie Van Stokkom, Becker & Eikenaar, 2012).
  - 8 Voor een verdere toelichting van de onderzoeksmethoden, zie Van Stokkom e.a., 2012.
  - 9 Het spreekt voor zich dat ook de effectiviteit van deze projecten – onder andere in termen van reductie van (beleefde) onveiligheid – in dit onderzoek geen rol speelt.
  - 10 In Utrecht heerst overwegend tevredenheid over het feit dat de wijkraadsleden niet gekozen zijn. Hoewel erkend wordt dat representativiteit lang niet optimaal is, wordt dat niet als belemmering voor het functioneren van de wijkraadsleden gezien. De mogelijkheid van de leden om diverse meningen in te brengen wordt belangrijker geacht dan representativiteit (Lammerts & Huygen, 2005).
  - 11 Op grond van onderzoek in Chicago concludeerde Skogan (2004) dat het publiek aan nagenoeg dezelfde buurtproblemen prioriteit geeft als de relatief kleine groep deelnemers die tijdens de maandelijkse 'beat meetings' feitelijk bepaalt welke problemen door de politie zullen worden aangepakt (ondanks het feit dat de deelnemers een overwegend middle class profiel hebben). Ook recent Nederlands onderzoek (Bakker, Denters & Klok, 2011) laat zien dat er vrijwel geen verschillen zijn tussen het ideeëngoed van de minder actieve bewoners en de meest actieve bewoners. Zij maken zich over dezelfde zaken zorgen.

## Literatuur

- Ankersmit, F. (1997). *Macht door Representatie*. Kampen: Kok Agora.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1995). *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Bakker, J., Denters, B., & Klok, P.-J. (2011). Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? *Beleid en Maatschappij*, 38 (4): 402-418.
- Burke, E., Speech to the electors of Bristol (3 november 1774). In: H.G. Bohn (Ed., 1854), *The Works of the Right Honourable Edmund Burke. Volume I*, 446-448. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>.
- Devos, C. (2006). *De kleermakers en de keizer: inleiding tot politiek en politieke Wetenschappen*. Gent: Academia Press.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Gunsteren, H. van (1992). *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: WRR.
- Gunsteren, H. van (2006). *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*. Amsterdam: Van Genneep.
- Lammerts, R., & Huygen, A. (2005). *Vertrouwen door dialoog. Balans van vier jaar Utrechtse wijkaanpak*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Marissing, E. van (2008). *Buurten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Utrecht: KNAG/Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Ossewaarde, R., Moulijn, M., Ketner, S., Hermsen, F., Verkaik, L., & Bron, P. (2008). *Effectieve vormen van burgerparticipatie? Een onderzoek naar innovatie van burgerparticipatie in Overijssel*. [www.innovatieburgerparticipatie.nl](http://www.innovatieburgerparticipatie.nl).
- Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Plotke, D. (1997). Representation is Democracy. *Constellations*, 4 (1): 19-34.
- Przeworki, A. (2010). *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press.
- Skogan, W.G. (2004). Representing the Community in Community Policing. In: W.G. Skogan (Ed.), *Community Policing: Can It Work?* Belmont: Thomson Wadsworth, 57-75.
- Smith, D.H. (1995). *Entrusted. The Moral Responsibilities of Trusteeship*. Bloomington/Indianapolis: Indiana UP.
- Stephan, M. (2004). Citizens as Representatives: Bridging the Democratic Theory Divides. *Politics & Policy*, 32 (1): 118-135.
- Stokkom, B. van, Becker, M., & Eikenaar, T. (2012). *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*. Amsterdam: Pallas.
- Stokkom, B. van, & Toenders, N. (2010). *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Theiss-Morse, E., & Hibbing, J.R. (2005). Citizenship and Civic Engagement. *Annual Review of Political Science*, 8: 227-249.
- Urbanati, N., & Warren, M. (2008). The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *The Annual Review of Political Science*, 11: 387-412.
- Verhoeven, I., & Tonkens, E. (2011). Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid. *Beleid en Maatschappij*, 38 (4): 419-437.
- Wagenaar, H., & Staffhorst, B. (2006). Burgerbestuur en de complexiteit van de stadswijk. In: J. Grin, M.A. Hajer & W. Versteeg (red.), *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*. Amsterdam: Aksant, 47-65.



- Warren, M. (2008). Citizen Representatives. In: M.E. Warren & H. Pearse (Ed.), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. New York: Cambridge University Press, 50-69.
- Warren, M. (2009a). Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory. In: J. DeBardeleben & J. Pammett (Eds.), *Activating the Citizen*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Warren, M. (2009b). Governance-driven Democratization. *Critical Policy Studies*, 3 (1): 3-13.
- Wittebrood, K., & Beem, M. van (2004). Sociale veiligheid vergroten door gelegenhedenbeperking: wat werkt en wat niet? In: *RMO, Sociale veiligheid organiseren, advies 31*. Den Haag: Sdu, 273-337.

# Legitimiteit van sociaal beleid: maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke dilemma's

Martijn van der Steen, Menno Fenger, Lieske van der Torre & Arno van Wijk\*

## 1 Inleiding

Legitimiteit is een cruciale basis voor beleid en goed bestuur. Echter, beleid is niet vanzelfsprekend legitiem, ook niet als het binnen de kaders van het recht, publieke verantwoording en politieke besluitvorming tot stand komt. Legitimiteit is meer dan dat. Het gaat ook om prestaties van beleid. Doet beleid wat het belooft? Daarnaast gaat het om draagvlak onder betrokkenen of het bredere publiek, bijvoorbeeld bij de mensen die de lasten van beleid dragen of met de gevolgen ervan geconfronteerd worden. Legitimiteit is deels wat beleid op objectieve gronden *is*, maar ook hoe anderen het individueel, vanuit eigen perceptie en voorkeuren, beoordelen. Legitimiteit is dan niet iets wat beleid *heeft*, maar wat beleid *krijgt*. Legitimiteit is bovendien dynamisch. Niet alleen veranderen beleidsproblemen en de uitwerking van gekozen beleidsoplossingen, ook maatschappelijke opvattingen en omgevingskenmerken veranderen. Dat maakt dat legitimiteit op een steeds veranderend speelveld tot stand komt. Beleidsmakers proberen daar op in te spelen door beleid aan te passen aan de dynamiek en legitiem te houden. Responsiviteit aan veranderingen in omstandigheden, voorkeuren en ontwikkelingen in het beleidssysteem zelf lijkt daarmee een belangrijke voorwaarde om beleid over een langere periode legitiem te houden. Beleid moet als het ware meebewegen met het speelveld van veranderende omstandigheden, voorkeuren en vraagstukken om legitiem te zijn, legitiem gevonden te worden én dat ook te blijven.

Meebewegen van beleid klinkt eenvoudiger dan het in praktijk is. Beleid wordt vanuit institutionele theorie (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck, 2009; Boasson, 2006; Streeck & Thelen, 2005; Thelen, 2004; Pierson, 2004; Scott, 2001; Powell & DiMaggio, 1991; Krasner, 1988) dikwijls *autisme* verweten: een onvermogen om te reageren op turbulentie in de omgeving leidt tot verlies van legitimiteit van beleid (vgl. Morlino, 2010; Hogwood & Peters, 1987; Tummers, Bekkers & Steijn, 2009). De oplossing is echter ook niet het eenvoudigweg volgen van de veranderende voorkeuren en omstandigheden. Dat leidt al snel tot *hyperactief* beleid, dat amper geïmplementeerd alweer wordt aangepast aan de volgende ontwikkeling of de nieuwste voorkeur (Volberda, 1999). Beleid dat voortdurend wordt aangepast,

\* Dr. Martijn van der Steen is codecaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en directeur van de NSOB Denktank. steen@nsob.nl. Dr. Menno Fenger is universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. fenger@fsw.eur.nl. Lieske van der Torre MA MSc is wetenschappelijk docent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en bereidt een proefschrift voor over strategieën van sociale werkvoorzieningsbedrijven. vandertorre@fsw.eur.nl. Arno van Wijk BA is junior onderzoeker bij de NSOB.

**Tabel 1.** *Perspectieven op legitimiteit*

	<b>Procedureel-formeel</b>	<b>Inhoudelijk-materieel</b>
<i>Algemeen</i>	(1) Formeel-juridisch	(2) Maatschappelijk draagvlak en vertrouwen
<i>Specifiek</i>	(3) Procedureel-bureaucratisch	(4) Solidariteit en steun

verliest aan geloofwaardigheid, stabiliteit en betrouwbaarheid. Beleid dat onveranderlijk is te midden van reële of gevoelde turbulentie, is inert, ineffectief en loopt achter de feiten aan. Responsiviteit is rond beleid dus geen eenvoudige opgave, maar lijkt bij uitstek een balanceren tussen tegenstrijdige mogelijkheden en richtingen. In dit artikel zullen we bespreken hoe die worsteling in de praktijk van sociaal beleid vorm krijgt. Daarbij is de vraag: *hoe kan sociaal beleid adequaat maar ook gedoseerd in overeenstemming worden gebracht met ontwikkelingen binnen of rondom dat beleid?*

Dit artikel kent de volgende opbouw. In het nu volgende deel verkennen we de invulling van legitimiteit als responsiviteit en benoemen we de spanningen die daarbij aan de orde zijn. Vervolgens laten we zien hoe in drie casussen over de ontwikkeling van sociaal beleid in Nederland die spanningen invulling hebben gekregen. We kijken naar de *Wet arbeid vreemdelingen* (WAV), de *Algemene bijstandswet* (Abw) en het beleid rond de sociale werkvoorziening. Op basis hiervan doen we uitspraken over het verband tussen responsiviteit en legitimiteit van sociaal beleid. Het artikel sluit af met een bespreking van de mogelijke implicaties van onze bevindingen voor beleidsmakers en beleidsonderzoekers.

## 2 Legitimiteit en responsiviteit: een begripsbepaling

### *Perspectieven op legitimiteit*

Uit de literatuur over legitimiteit van sociaal beleid zijn vier perspectieven af te leiden. De eerste twee perspectieven zijn sterk procedureel en formeel van karakter en inhoudelijk-materieel 'leeg'. We benoemen deze als (1) het formeel-juridische perspectief en (2) het procedureel-bureaucratische perspectief. Daarnaast zijn er twee inhoudelijke perspectieven, die uitgaan van (3) legitimiteit als maatschappelijke acceptatie van overheidsoptreden en (4) legitimiteit als steun en solidariteit *binnen* een concreet beleidsdomein of regeling. Daarnaast geldt dat beleid altijd opereert binnen de context van de externe omgeving. Dit is niet zozeer een vijfde perspectief op legitimiteit, maar wel een dwingende conditie waarbinnen legitimiteit invulling krijgt: beleid produceert alleen adequate resultaten als het tot op zekere hoogte past bij de ontwikkelingen en kenmerken van de externe beleidsomgeving. Op termijn is dat sterk bepalend voor de vraag of en hoe beleid legitiem ervaren wordt. Tabel 1 toont de perspectieven. Hierna bespreken we elk van de perspectieven uitgebreider.

### *Procedureel-formele perspectieven*

De formeel-juridische benadering ziet legitimiteit als *legaliteit*: de mate waarin een regeling of beleid voldoet aan formeel-juridische kenmerken van het staatsstelsel (Hoekema, 1991; Zouridis, 2009). Legitimiteit gaat dan niet om gedragen inhoud van het beleid, maar om een procedurele passendheid (vgl. Hemerijck, 2003; Hemerijck & Ringeling, 2003; WRR, 2006): het moet volgens de wet kunnen en mogen. De benadering van het *bureaucratische stelsel* is eveneens procedureel, maar dan gebaseerd op andere regels en procedures. Niet de wetten, regels en waarden van het rechtssysteem, maar de procedures en regels van het desbetreffende beleidssysteem. Ook hier gaat het om procedurele passendheid, maar dan bij de reglementen en afspraken van het beleidssysteem: het gaat dan om beantwoording van de vraag 'past het binnen het beleid', om een vorm van *bureaucratische legaliteit* (zie Scharpf, 1999; Bekkers & Edwards, 2007; Weatherford, 1991).

### *Inhoudelijk-materiële perspectieven*

De inhoudelijk geladen perspectieven op legitimiteit vallen uiteen in maatschappelijke acceptatie van beleid in algemene zin, en steun en draagvlak voor beleid binnen de specifieke contouren van de verzorgingsstaat. In het perspectief van *maatschappelijke acceptatie* beoordelen burgers de legitimiteit van beleid als onderdeel van hun algemene indruk van overheidsoptreden. Het gaat dan niet zozeer om de opvattingen van direct betrokkenen, maar om een algemeen oordeel van burgers over het bestuur of het beleid. Bijvoorbeeld om een algemeen vertrouwen in de overheid. Dat betekent dat of een specifiek beleid of regel op een moment legitiem gevonden wordt, af kan hangen van zaken die er niets mee te maken hebben. Incidenten in het domein van veiligheid en handhaving, bijvoorbeeld instortende balkons of onveiligheid in trams, kunnen zich vertalen in afnemende steun voor overheidsbeleid in het algemeen en sociaal beleid in het bijzonder. Net zoals de hoogte van de inkomstenbelasting en inkomensafhankelijke regelingen mogelijk van invloed zijn op de steun voor sociale regelingen (zie Weijers & Hertogh, 2007; Fenger & Bekkers, 2007). Het perspectief van *solidariteit binnen de verzorgingsstaat* bouwt voort op datzelfde principe, maar dan op de afgebakende en specifieke context van solidariteit binnen de verzorgingsstaat (Achterberg, Van der Veen & Raven, 2010; Van Oorschot, 2010; Larsen, 2008 WRR, 2006). Daar gaat het om een afweging tussen bijvoorbeeld betalende en ontvangers, tussen afhankelijk en aanbieders en om draagvlak voor arrangementen van collectieve risicodeling en opvang. Mensen kunnen in algemene zin overheidsbeleid steunen, maar concreet sociaal beleid afwijzen. Ze steunen belastingheffing en premieafdracht, maar zijn kritisch tegenover de regelingen waarin die afdrachten uitgekeerd worden aan rechthebbenden. Net zoals iemand een sociale regeling of specifieke uitkering kan ondersteunen, maar de bredere context van het gevoerde overheidsbeleid verwerpen.

### *Legitimiteit en de externe omgeving*

De *externe omgeving* is geen directe voorwaarde voor of bron van legitimiteit, maar is toch een dwingende conditie waarbinnen legitimiteit vorm en invulling

krijgt. Ze is in zekere zin de *reality check* voor beleid. Het beleid kan juridisch correct zijn en op steun van de bevolking en de direct betrokkenen rekenen, maar slecht aansluiten op bijvoorbeeld economische of demografische omstandigheden. Zo is er bijvoorbeeld maatschappelijke steun voor staatssteun aan grote industriële bedrijven, maar zijn dergelijke reddingsoperaties op langere termijn moeilijk houdbaar. Net zoals veel mensen weinig draagvlak voelen voor het 'red-den' van banken, maar zij tegelijkertijd de consequenties van het laten 'omvallen' van grote systeembanken onmogelijk zouden kunnen dragen. Economische omstandigheden en internationalisering zijn te krachtig om met staatssteun ook op langere termijn te weerstaan. Een beperkte aansluiting op de ontwikkelingen in de externe omgeving leidt wellicht niet direct, maar op termijn wel tot winst of verlies in legitimiteit van sociaal beleid. De externe omgeving is daarmee een moeilijk te ontkennen factor voor legitiem beleid. De externe omgeving is daarmee een dwingend kader voor legitimiteit: ze begrenst de houdbare en mogelijke opties voor de beleidsmaker en is van invloed op de prestaties van beleid.

#### *Legitimiteit als balanceren tussen perspectieven en externe omstandigheden*

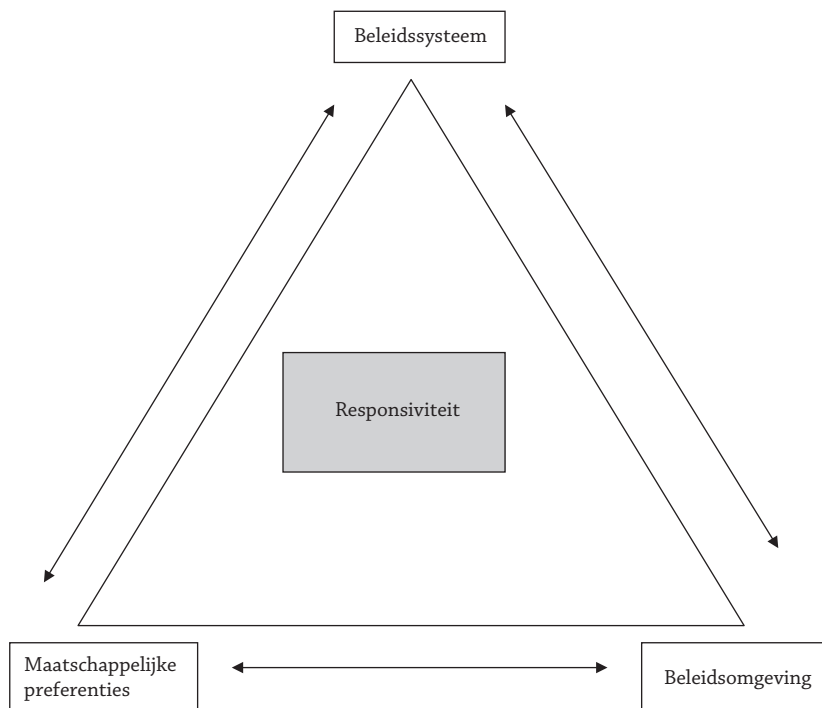
Sociaal beleid betekent dus een balanceren tussen de vier perspectieven, binnen de dwingende context van externe condities. Legitiem beleid vereist steun, breed in de samenleving, maar ook van direct betrokkenen. Het moet passen binnen rechtsstatelijke formeel-juridische beginselen, terwijl het ook uitvoerbaar moet zijn binnen de technische inrichting van het bureaucratische systeem. En steeds moet er aansluiting zijn bij externe omstandigheden waarop sociaal beleid inter-venieert of waartegen het in het geval van sociaal beleid dikwijls bescherming of steun biedt. Zo bezien wordt of blijft sociaal beleid *legitiem* als het op gebalan-ceerde wijze *responsief* is aan drie elementen: (1) de juridische én bureaucratische wetten van het *beleidssysteem*, (2) de vaak divergerende *preferenties* van het publiek (breed maatschappelijk en van direct betrokkenen), en (3) passend bij de *externe omgeving* van het beleid, ook op langere termijn (zie ook Stillman, 1974; Taylor & Warburton, 2003; Van der Steen, 2009). Beleidsmakers moeten steeds op zoek naar oplossingen die passen vanuit de logica van het beleidssysteem, die aansluiten bij maatschappelijke voorkeuren én aansluiten bij de externe omge-ving, ook als die uiteindelijk niet of moeilijk verenigbaar zijn (vgl. Trommel & Arentsen, 2005; Noordegraaf, 2004). Ze moeten opereren binnen wat Fenger e.a. (2011) benoemen als de *responsiviteitsdriehoek* (zie figuur 1). Binnen dit artikel zullen ook wij deze responsiviteitsdriehoek centraal stellen. In de praktijk van beleidsontwikkeling ligt het overhellen naar een van de drie hoeken op de loer. Dat maakt het nastreven van legitimiteit door responsiviteit inherent spannings-vol. In het volgende deel gaan we nader op de spanningen in.

### 3 Spanningen van responsief sociaal beleid

#### *Spanningsvolle responsiviteit*

De responsiviteitsdriehoek laat zien dat responsiviteit een balanceren tussen ver-schillende logica's vereist. Dat is geen probleem zolang de verschillende logica's

**Figuur 1.** Responsiviteit en drie logica's



zich in dezelfde richting ontwikkelen. Doorgaans lopen ontwikkelingen in de beleidsomgeving, de maatschappelijke preferenties en het beleidssysteem uit elkaar. Dit leidt tot spanningen tussen de drie hoeken, die van invloed zijn op de legitimiteit van het beleid. We onderscheiden drie ideaaltypen van deze spanningen.

Een eerste spanning doet zich voor wanneer ontwikkelingen in de *beleidsomgeving* divergeren van *maatschappelijke preferenties*. In het domein van het sociaal beleid zien we deze spanning veelvuldig terug, bijvoorbeeld bij bezuinigingen op uitkeringen. Maatschappelijke preferenties gaan dikwijls in de richting van waardevaste uitkeringen, terwijl externe omstandigheden en de houdbaarheid van het sociale stelsel op langere termijn nopen tot meer behoudende regimes (vgl. Sociaal Cultureel Planbureau, 2004). Rond legitimiteit is dit type spanning van groot belang. Het illustreert dat in beleidssystemen van sociaal beleid vaak onvermijdelijk beslissingen moeten worden genomen die niet in overeenstemming zijn met maatschappelijke preferenties en dus in potentie de legitimiteit aantasten. Bij dit type spanning zit de beleidsmaker gevangen in een dilemma tussen 'realiteit' en 'populariteit'.

Een tweede groep van spanningen doet zich voor als *maatschappelijke preferenties* en de inherente logica van het *beleidssysteem* divergeren. Ontwikkelingen in het beleidssysteem worden ingegeven vanuit de ideologische opvattingen binnen het

beleidssysteem of de bestaande invulling van het arrangement. Pad-afhankelijkheid ontstaat mede doordat een beleidssysteem veel raakvlakken heeft met andere systemen, waardoor aanpassingen buiten het pad lastig zijn te realiseren. Afwijken van de bestaande koers betekent al snel dat beleid 'botst' met omliggende beleidsterreinen of andere bestuurslagen. Hierdoor kan een systeem ontstaan dat zich autonoom ontwikkelt van de maatschappelijke preferenties of dat de veranderende maatschappelijke preferenties niet meer als zodanig herkent. Een dergelijk systeem is weinig responsief voor veranderingen in maatschappelijke preferenties. Dit leidt tot potentieel legitimiteitsverlies, omdat mensen zich steeds minder in het beleid herkennen en het niet meer ondersteunen. Het antwoord van het beleidssysteem is dan vaak het volharden in de ingezette lijn en het extra uitleggen van het nut ervan.

In de derde plaats doen zich spanningen voor als de logica van het *beleidssysteem* en ontwikkelingen in de *beleidsomgeving* divergeren. Dit bedreigt de prestaties van het beleidssysteem; het beleidssysteem past niet meer bij de maatschappelijke omgeving waarin het tot resultaat moet komen. Een goed voorbeeld hiervan is de kwestie van het auteursrecht in het digitale tijdperk. Het auteursrecht is een complex beleidssysteem dat uitgaat van een klassieke informatiedrager, terwijl anno 2013 informatie digitaal, vluchtig en ongrijpbaar is. Als het beleidssysteem en de beleidsomgeving zich in verschillende richtingen ontwikkelen, staat de effectiviteit van het beleid onder spanning. Door de tegenvallende beleidsprestaties kan vervolgens ook het vertrouwen in de overheid als geheel afnemen. Dit kan resulteren in een verder verlies aan legitimiteit.

Een vitaal beleidssysteem is in onze ogen in staat om te balanceren tussen de drie poten van de driehoek, ook als de ontwikkelingen op de verschillende hoeken divergeren. Er is jammer genoeg geen recept voor een vitaal beleidssysteem. Wat uit de analyse van de ontwikkelingen op de drie 'hoeken' echter wel duidelijk kan worden, is of er pogingen zijn om de ontwikkelingen in balans te brengen, of dat er juist sprake is van toenemende divergentie. Toenemende divergentie leidt op termijn tot beleid dat verliest aan legitimiteit.

#### *Weerbarstige responsiviteit*

Buiten de spanning tussen de hoeken van de driehoek zorgt ook het idee van responsiviteit vanzelf voor complexiteit voor beleidsmakers die het nastreven. Legitimiteit als responsiviteit legt de nadruk op de *beweeglijkheid* van beleid en het vermogen van beleidsmakers om beleid aan te passen aan wat vanuit de perspectieven wordt gevraagd. Dat zorgt voor *weerbarstigheid* voor beleidsmakers, omdat responsiviteit geen eenduidig kompas voor handelen biedt (vgl. March & Olsen, 1989; Visser & Hemerijck, 1997; Hemerijck & Ringeling, 2003). In het bijzonder drie spanningen maken responsiviteit lastig.

Allereerst zijn de ontwikkelingen waaraan beleid responsief moet zijn niet eenduidig. Er is sprake van sterke *variëteit* (vgl. Frissen, 2009) en *heterogenisering* van ontwikkelingen (vgl. Duyvendak, 2004; De Beer, 2004). Niet alleen tussen de drie hoeken, maar ook binnen de perspectieven. Het is moeilijk om een eenduidige lijn in maatschappelijke preferenties te ontdekken, economische conjunctuur en structuur kunnen op meerdere manieren uitgelegd worden en wat vanuit het



beleidssysteem bezien precies nodig en mogelijk is, is niet eenduidig. Beleidsmakers kunnen niet gewoon de signalen of ontwikkelingen volgen, maar moeten interpreteren en kiezen. Beleidsmakers worden geconfronteerd met een overvloed aan ambigue aanwijzingen voor wat er rond hun beleid gebeurt, zonder dat helder is welke betekenissen daarvoor juist zijn en welke kant het op gaat (vgl. Noordegraaf, 2004; Weick, 1995; March & Olsen, 1989).

Complicerend is ook dat verandering en vernieuwing kunnen bijdragen aan legitimiteit van beleid, maar dat hetzelfde geldt voor continuïteit en voorspelbaarheid. Beleid dat steeds verandert en 'zwabbert', heeft niet de tijd om te landen of tot invulling te komen. Doelgroepen weten niet waar ze aan toe zijn, terwijl juist rond sociaal beleid het vaak gaat om afhankelijke groepen. Andersom is beperkte verandering ook moeizaam. Beleid dat onder toenemende druk niet verandert, leidt tot afnemende prestaties en verslechterende beeldvorming. Responsiviteit is daarmee een begrip dat beleidsmakers gedoseerd invulling zullen moeten geven. De vraag is niet alleen aan wie en wat ze responsief moeten zijn, maar ook *hoeveel* responsiviteit mogelijk is. Hoeveel verandering kan het beleid verdragen? Hoe lang duurt het om de verandering om te zetten in sluitende wetgeving en hoeveel frictiekosten levert dat in de bureaucratie op? Responsief sociaal beleid is voor beleidsmakers een balanceren tussen verandering en continuïteit.

De derde complicerende factor voor responsief sociaal beleid ligt in het *verander-  
vermogen* van het beleidssysteem zelf. Responsiviteit impliceert beweeglijkheid, waar institutionele literatuur juist wijst op de beperking van dat vermogen (Pierson, 2000, 2001; Ebbinghaus, 2005). Systemen zijn niet onbeperkt veranderbaar. Betrokkenen worden verandermoe of raken verstrikt in pad-afhankelijkheid. *Agents* worden de gevangenen van de *structure* waarin ze verkeren en zijn niet in staat om deze nog betekenisvol te veranderen (Boasson, 2006; Pierson, 2004; Streeck & Thelen, 2005; Steinmo & Watts, 2005; Krasner, 1988). Positieve feedback en pad-afhankelijkheid gaan niet alleen om toenemende transactiekosten van verandering en een bonus op continuïteit, maar ook om selectieve waarneming van signalen, beperkte interpretaties van verstoringen tot en met 'group think'-achtige situaties waarin de beleidskern zich letterlijk opsluit in een onwettelijk narratief over hoe beleid aansluit op relevante ontwikkelingen in de omgeving (Janis, 1982; 't Hart, 1994; Bovens & 't Hart, 1996; Perrow, 1991). De vraag is dus niet alleen of beleidsmakers voldoende responsief zijn, maar ook of ze dat in de praktijk wel *kunnen* zijn.

Tabel 2 vat de spanningen en de weerbarstigheid rond responsiviteit samen. In het nu volgende deel zullen we met drie onderzochte casussen van concreet sociaal beleid tonen hoe responsiviteit invulling heeft gekregen en beleidsmakers in hun praktijk met deze spanningen en weerbarstigheid zijn omgegaan.

#### 4 Responsiviteit in de praktijk van drie beleidssystemen

De drie logica's en de benoemde spanningen zorgen voor voortdurende beweging in institutionele domeinen. De vraag in dit artikel is hoe deze spanningen en



**Tabel 2.** *Spanningsvolle en weerbarstige responsiviteit*

---

Spanningsvolle responsiviteit:	
<b>Beleidsomgeving versus maatschappelijke preferenties</b>	Externe omstandigheden vereisen maatregelen die niet goed passen bij de ontwikkelingen in maatschappelijke voorkeuren; of maatschappelijke voorkeuren vereisen aanpassingen die door externe beperkingen niet realistisch zijn.
<b>Beleidsstelsel versus maatschappelijke preferenties</b>	Om het beleidssysteem te laten werken moeten maatregelen genomen worden die niet op veel maatschappelijke steun kunnen rekenen; of maatschappelijke voorkeuren vereisen maatregelen die binnen het beleidssysteem niet mogelijk zijn.
<b>Beleidsstelsel versus beleidsomgeving</b>	Om het beleidssysteem te laten werken zijn ingrepen nodig die niet passen bij de ontwikkelingen in de externe omgeving; of de externe omgeving vereist maatregelen in het beleidssysteem die daar haaks op staan of moeilijk mee verenigbaar zijn.
Weerbarstigheid van responsiviteit:	
	<ul style="list-style-type: none"><li>– Heterogeniteit en variëteit van signalen en ontwikkelingen: responsief aan wat en wie?</li><li>– Continuïteit en verandering hebben allebei waarde: hoeveel responsiviteit?</li><li>– Verandervermogen is beperkt: responsiviteit heeft praktische begrenzingen.</li></ul>

---

weerbarstigheid in de concrete Nederlandse praktijk van sociaal beleid uitpakken. Fenger e.a. (2010, 2011) laten zien hoe in drie casussen 'responsiviteit in actie' waarneembaar is en wat daarvan ook de beperkingen zijn. In deze paragraaf bespreken we de conclusies van die eerdere studie, waarbij we de bevindingen relateren aan de centrale vraag in hoeverre sociaal beleid er in slaagt om op veranderende omstandigheden te reageren en wat dat betekent voor legitimiteit. Eerst gaan we in op de ontwikkeling van het bijstandsbeleid, vervolgens op het arbeidsmarktbeleid voor buitenlandse werknemers en ten slotte op de ontwikkelingen rond de sociale werkvoorziening.

#### *Opzet van het empirisch onderzoek*

Het empirisch onderzoek voor dit artikel maakte deel uit van een onderzoeksproject voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Fenger e.a., 2011). De drie casussen zijn geselecteerd in overleg met het ministerie, waarbij is gekozen voor één casus in het domein van sociale zekerheid (het bijstandsbeleid, de Abw), één in het domein van sociale ondersteuning (beleid rond de sociale werkvoorziening, de Wet sociale werkvoorziening (Wsw)) en één uit het domein van arbeidsmarktbeleid (arbeidsmigratie, de Wet arbeid vreemdelingen, WAV). Voor elk van de casussen hebben we de wetgevingsgeschiedenis en de beleidsgeschiedenis geanalyseerd op basis van openbare bronnen. Elke interventie in het beleid hebben we gekarakteriseerd in een analyseschema waarin we onderscheid maken tussen *kleine wijzigingen*, *aanpassingen in het institutionele arrangement* en *beleidsinnovatie* (Hall, 1993; Pollitt & Bouckaert, 2009). De eerste categorie omvat aanpassingen die binnen de marges van het bestaande kader plaatsvinden, bijvoorbeeld in uitzonderingsbepalingen of in het uitvoeringsprotocol. De tweede

categorie omvat aanpassingen op het niveau van het bestaande kader, waarbij in een aantal beginselen van het beleid veranderingen optreden. Van de derde categorie, beleidsinnovatie, is pas sprake als het beleid in zijn geheel een andere richting inslaat. Dat kan ook betekenen dat de onderliggende waarden en principes veranderen of dat het beleid wordt beëindigd.

Als onderdeel van de analyse hebben we voor elke casus documenten geanalyseerd waarin de externe omstandigheden van het beleid worden beschreven. We hebben hierbij gebruikgemaakt van beleidsnota's, onderzoeksrapporten en wetenschappelijke studies. Daarnaast hebben we voor elke casus een reeks interviews gevoerd met direct bij het beleid betrokkenen, zowel aan de kant van het beleid (het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) als belanghebbenden en betrokkenen in het voor de casus relevante veld.

Om inzicht te ontwikkelen in de maatschappelijke voorkeuren hebben we voor elke casus met behulp van Lexus Nexus een media-analyse uitgevoerd waarin berichten van vier landelijke dagbladen zijn onderzocht op berichtgeving over de casus. Zo ontstond zicht op de ontwikkeling in het maatschappelijke debat in de media over de casussen. Daarnaast hebben we verkiezingsprogramma's van vijf grote politieke partijen geanalyseerd en bekeken hoe de daarin beschreven standpunten ten aanzien van de desbetreffende casus zijn. Zo ontstaat een beeld van hoe de politieke standpunten zich ontwikkelt ten aanzien van de beleidsonderwerpen van de casussen, waarbij we ervan uit zijn gegaan dat politieke standpunten en politiek debat een zekere vertaling vormen van maatschappelijke preferenties.

Als onderdeel van de studie hebben we elk van de drie uitgewerkte casussen ter toetsing voorgelegd aan de direct bij het beleid betrokken ambtenaren en zijn de teksten over de casussen door de begeleidingscommissie van het onderzoek goedgekeurd.

#### *Casus 1: het bijstandsbeleid en de Abw*

De beleidsontwikkeling van de bijstand heeft de afgelopen vijftien jaar een sterke nadruk gelegd op *volumebeperking*. Dit krijgt enerzijds vorm door een steeds verdere beperking van de instroom, anderzijds door een steeds grotere nadruk op uitstroom. Ook is er in reactie op maatschappelijke onrust veel aandacht voor fraudebestrijding en handhaving geweest.

De maatschappelijke opvattingen over het bijstandsbeleid zijn relatief eenduidig: er is consensus in de politiek, in de media en bij burgers over het belang van de bijstand als vangnetregeling. Dat belang is onbetwist, in die zin dat het er volgens allen moet zijn. Tegelijkertijd zien we echter de opvatting dat uitkeringen te gemakkelijk worden verstrekt, dat uitkeringsgerechtigden te weinig inspanningen hoeven te verrichten en dat er te veel fraude plaatsvindt. Over het recht en de regeling bestaat weinig twijfel, over de invulling ervan wel. De gunst die iedereen bereid is te leveren, zo lijkt het beeld, wordt onvoldoende selectief en kritisch verleend. Dit beeld keert in de gehele casus van de bijstand terug.

Opvallend is dat ontwikkelingen in de sociaaleconomische omstandigheden maar beperkt doorsijpelen in het bijstandsbeleid. Ondanks maatschappelijke turbulentie blijft het bijstandsbeleid relatief stabiel en gelijksoortig. Armoede is in Neder-

**Tabel 3. Aanpassingen in het bijstandsbeleid van 1995-2010**

Kleine wijzigingen					Totaal	Aanpassingen in het institutionele arrangement	Beleidsinnovatie
1995-2010	Veranderingen in de hoogte van de uitkering	Reactie op veranderingen in andere beleidsdomeinen	Verandering in beleidsinstrumenten	Verandering in het uitvoeringsregime			
Totaal	33	55	15	7	110	17	3

land sterk van karakter veranderd en ook sociale relaties en familieverbanden zijn anders geworden, maar het bijstandsbeleid is op die punten niet fundamenteel veranderd. De enige ontwikkeling die nadrukkelijk haar weg vindt naar het beleid is die van de vergrijzing en de daaruit volgende noodzaak tot verhoging van de arbeidsparticipatie. Dat wordt een van de kernpunten in het bijstandsbeleid. Andere ontwikkelingen als de veroudering van het bijstandsbestand, de moeilijke arbeidsmarktpositie van oudere werknemers en de flexibilisering van de arbeidsmarkt vinden niet of nauwelijks weerklank in het beleid.

Het aanpassingsproces van het bijstandsbeleid verloopt schoksgewijs: weinig wijzigingen, maar als ze er zijn heel ingrijpend, zoals tabel 3 laat zien. Er zijn twee grote beleidswijzigingen te onderscheiden: de introductie van de *Nieuwe Algemene bijstandswet* (N-Abw) in 1995 en de introductie van de *Wet werk en bijstand* (WWB) in 2004. Deze beide aanpassingen volgen het min of meer klassieke patroon van de 'critical junctures'. Er ontstaat frictie door tegenvallende beleidsprestaties, toenemende maatschappelijke onrust over fouten in het uitvoeringsproces en fraude. Dit leidt vervolgens tot beleidsinnovatie. Beleid wordt dan vernieuwd, niet door graduele aanpassing van accenten, maar door de hoofdlijnen, principes en uitgangspunten te herzien. Niet vaak, maar wel ingrijpend en daarmee steeds ook omstreden.

De introductie van de grote wijzigingen die in de N-Abw en de WWB besloten lagen, konden worden doorgevoerd doordat er in de samenleving een relatief groot draagvlak bestond en bestaat voor inperking van de rechten en benadrukking van de plichten van bijstandsgerechtigden. De bijstand als voorziening staat zoals gezegd niet ter discussie, maar de *deservingness* van de kring van ontvangers wel. Dat onderscheid tussen enerzijds steun voor het bestaan van een vangnet tegenover anderzijds impliciete noties van wel of niet verdienen van een plaats in dat vangnet, is gedurende de onderzochte periode steeds meer centraal komen te staan. Daarnaast is een deel van de wel degelijk ingrijpende beleidswijziging niet als zodanig gepresenteerd en is de legitimiteit in iets anders gelegen. In het geval

van de WWB is deze strategie van wat in de literatuur als *blame shifting* benoemd wordt effectief gebleken. Door de WWB te presenteren als met name een organisatorische ingreep in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten en de daaruit voortvloeiende bezuinigingen op bijvoorbeeld ID-banen als 'keuzen' van gemeenten te presenteren, bleek het mogelijk om deze wijziging zonder grootschalig protest door te voeren. Hier was weliswaar draagvlak, maar voor iets anders dan de toch relatief principiële wijzigingen in het beleid. Gemeenten, die als 'ontvangende partij' van het veranderde beleid uiteraard oog hadden voor deze kant van de wijziging, hebben wel tegengestribbeld, maar zagen de toename in autonomie en verantwoordelijkheid ook als een kans op meer beleidsruimte. Zij zagen dus weliswaar het ingrijpende karakter van de wijziging, niet alleen in de uitvoering maar ook in de inhoud van de regeling, maar zagen daarin ook nieuwe kansen voor meer lokale invulling van het voorheen landelijk gevoerde beleid. In die zin paste het beleid goed bij de externe omgeving: het sloot aan bij een belangrijke wens van het lokaal bestuur voor meer beleidsvrijheid.

De casus van de ontwikkeling van het bijstandsbeleid nuanceert in de eerste plaats het beeld van de onbeweeglijkheid van beleidssystemen. Hoewel de ontwikkelingsrichting duidelijk is en in de loop van de bestudeerde periode niet is veranderd, zien we een grote hoeveelheid grote en kleine wijzigingen. Het beeld van een dynamisch evenwicht (zie ook Streeck, 2009) past hier beter dan het beeld van inertie. De casus laat echter ook een heel duidelijke spanning zien tussen de verschillende onderdelen van de responsiviteitsdriehoek. Er is een sterke congruentie tussen de richting waarin de maatschappelijke voorkeuren zich ontwikkelen en de ontwikkelingsrichting van het beleidssysteem zelf. Deze richting is: strenger, activerender, minder vrijblijvend. Dit zien we terug in tal van maatregelen, zoals de aanscherping van de fraudebestrijding, de uitbreiding van de sollicitatieplicht en de verruiming van het begrip 'passende arbeid' naar 'maatschappelijk aanvaarde arbeid'. Het gat tussen deze ontwikkeling en de realiteit van de capaciteiten van mensen in de bijstand groeit echter. De afstand tot de arbeidsmarkt van de groep bijstandsgerechtigden neemt eerder af dan toe. Het bijstandsbestand bestaat steeds vaker uit oudere uitkeringsgerechtigden die een samenloop van verschillende problemen kennen, vaak ook psychische problemen, en van wie de capaciteiten en de arbeidsmoraal sterk tekortschieten om te concurreren op een arbeidsmarkt die steeds hogere eisen aan mensen stelt. De spagaat van het beleid is daarmee groter geworden, en wordt in de context van de huidige en aanhoudende crisis alleen maar groter. De richting waarin de maatschappelijke omgeving zich ontwikkelt krijgt in het beleidsdiscours maar weinig aandacht. Met als gevolg dat de achterblijvende resultaten worden geïnterpreteerd als 'falende uitvoering'. De oplossing daarvan is vanuit dit perspectief ook helder: meer regie, meer toezicht en duidelijkere prestatiesturing. Terwijl de hier uitgevoerde analyse de effectiviteit hiervan sterk nuanceert. Een vitaal systeem weet de drie poten van de driehoek te balanceren.

#### *Casus 2: het arbeidsmigratiebeleid en de WAV*

De instroom van buitenlandse werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt wordt sinds 1995 gereguleerd door de Wet arbeid vreemdelingen (WAV). Daar-

**Tabel 4.    *Beleidsveranderingen in de WAV 1995-2010***

	<b>Kleine wijzigingen</b>					<b>Aanpas- singen in het insti- tutionele arrange- ment</b>	<b>Beleids- innova- tie</b>
1995-2010	Verande- ringen in de hoogte van de uitkering	Reactie op verande- ringen in andere beleids- domeinen	Verande- ring in beleids- instru- menten	Verandering in het uit- voeringsregime	Totaal kleine wijzigin- gen		
Totaal	0	26	0	17	43	2	1

mee wordt toelatingsbeleid gevoerd, gericht op het binnenhalen van de gewenste groepen en het buiten houden van groepen die niet voor arbeid in Nederland in aanmerking komen. Daarnaast wordt geprobeerd om met de WAV de omstandigheden waaronder buitenlandse werknemers in Nederland werken te reguleren; door illegaliteit te bestrijden, maar ook door de arbeidsmogelijkheden van eenmaal toegelaten werknemers te vergroten. De wet fungeert als een *ventiel* voor de arbeidsmarkt; hij wil kwetsbare sectoren beschermen en voor krappe sectoren arbeidsmigratie mogelijk maken.

Op het eerste gezicht zijn de resultaten van de WAV goed. Het probleem van de illegaliteit is in belangrijke mate bestreden en wordt in Nederland nauwelijks meer als een probleem gezien. Ook laten de kengetallen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Arbeidsinspectie zien dat de handhaving effectiever is en dat arbeidsmigratie grotendeels volgens de regels van de WAV verloopt. Tegelijkertijd is het moeizaam om aan dit type kengetallen een oordeel te verbinden. Het deel van de arbeidsmigratie dat zich aan de wet onttrekt, is niet zichtbaar in de kengetallen. Daar komt bij dat door Europese regelgeving een omvangrijk deel van de arbeidsmigratie zich voltrekt buiten de WAV om: arbeidsmigratie tussen EU-lidstaten is vergunningsvrij, waardoor de migratiestromen binnen Europa niet meer tot het domein van de WAV behoren. De WAV is voor het domein waarop deze betrekking heeft effectiever geworden, maar dat domein is in praktische zin veel kleiner geworden.

In de onderzochte periode was het beleid continu in verandering. De WAV is een 'levendig' beleidsdomein, elk jaar zijn wel wijzigingen doorgevoerd. Meestal door het vergroten van de mogelijkheden voor de uitvoering en het toezicht en door het wijzigen van uitzonderingsbepalingen. Het beleid wordt, zo is onze indruk, bewust in de uitvoering en het toezicht gemaakt. Tabel 4 toont de beleidsveranderingen. Veruit de meeste veranderingen waren 'klein', passen binnen het bestaande arrangement en spelen zich af binnen het uitvoeringsregime. Daarnaast is een groot aantal wijzigingen het gevolg van veranderingen in andere beleidsdomeinen, in dit geval vooral veranderingen in Europese regelingen.

Een bepalend element in de werking van de WAV is de ontwikkeling die de *handhaving* heeft doorgemaakt. De Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van de WAV en doet dat met een over de onderzochte periode jaarlijks toenemend aantal medewerkers. De invoering van de bestuurlijke handhaving, met de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete, en de introductie van het principe van ketenaansprakelijkheid hebben de Arbeidsinspectie veel krachtiger gemaakt. Dat maakt dat overtreders het beleid inmiddels echt voelen. Dat leidt soms tot nieuwe maatschappelijke druk: sectoren klagen over wat zij een onevenredige boete noemen en over een gebrek aan helderheid van criteria. Zo ontstaat nieuwe druk op het beleid over de 'proportionaliteit' van sancties.

Belangrijk is ook dat de ontwikkeling van het beleid zich steeds meer richt op het binnenlaten van de 'juiste' groepen arbeidskrachten. Een belangrijke verandering in het beleidssysteem is dat het meer positief-selectief is: het sluit niet alleen de deur, maar probeert de deur voor bepaalde groepen juist open te zetten. Vooral aan de bovenkant van de arbeidsmarkt probeert de WAV de drempels voor toelating te verlagen. Of beter gezegd, de drempels zijn hoog – er moet sprake zijn van een bijzonder talent –, maar als daar sprake van is moeten de belemmeringen zo beperkt mogelijk zijn. Daar waar de WAV aan de onderkant van de arbeidsmarkt probeert om Nederlands arbeidsaanbod te beschermen, probeert de WAV aan de bovenkant het aanbod uit het buitenland juist binnen te halen. Daarmee is de WAV steeds meer tweezijdig geworden.

Hoewel de WAV over een afgebakend beleidsterrein gaat – de positie van buitenlandse arbeidskrachten op de Nederlandse arbeidsmarkt – maakt de analyse zichtbaar dat de maatschappelijke opvattingen over de WAV breder zijn dan dat. In de berichtgeving in de media bepalen uitzonderingen het beeld. Soms pleiten schrijvende gevallen voor verruiming, soms worden gegunde uitzonderingen als 'doorgeschoten' voorgesteld. Daarnaast is het discours verbreed van een economisch discours over de werking van de arbeidsmarkt naar een maatschappelijk en cultureel discours over migratie en leefbaarheid. Dan wordt arbeidsmigratie bijvoorbeeld in het bredere debat over integratie van minderheden getrokken. Het beleidsdomein van de arbeidsmigratie verschuift zo onbedoeld in de richting van integratievraagstukken, ook al is dat niet waar de WAV over gaat.

De beleidsomgeving van de WAV is in de onderzochte periode ingrijpend veranderd. Van binnenuit zijn de uitvoeringsregels en het toezichtarrangement aangepast. Deels vanwege inhoudelijke wijzigingen, zoals het toevoegen van uitzonderingsregels of het aanscherpen van de invulling van bestaande categorieën, maar deels ook om het instrumentarium scherper te maken. De introductie van de ketenaansprakelijkheid is daarvan een voorbeeld. In de externe omgeving zijn majeure ontwikkelingen gaande, die maken dat de basis onder de WAV steeds moeilijker wordt. De arbeidsmarkt is internationaler geworden en arbeidsmobiliteit is steeds 'normaler' aan het worden. De uitbreiding van de Europese Unie heeft bovendien gemaakt dat veel meer arbeidsmobiliteit zich buiten de tewerkstellingsvergunning afspeelt. Daarmee verliest de WAV aan mogelijkheden om als ventiel op de arbeidsmarkt te fungeren. De WAV ademt steeds relatief effectief



met veranderingen mee, maar daarmee worden de uitgangspunten van het beleid wel steeds meer op de proef gesteld.

In het veranderingsproces van de WAV wordt het beleid veranderd door talrijke kleine wijzigingen, niet in de hoofdlijnen, maar juist aan de randen en in de uitvoering van het beleid. Cumulatief zijn die kleine veranderingen echter ingrijpend. Bij de WAV geldt dat het dubbelzijdige karakter van het beleid er verder door wordt aangescherpt. De beide kanten van het beleid – selectief aan de onderkant, open aan de bovenkant van de arbeidsmarkt – komen in de onderzochte periode verder uit elkaar te liggen. Daar komt bij dat een grote groep arbeidsmigranten geen tewerkstellingsvergunning nodig heeft om in Nederland te werken. Daarmee reguleert de WAV nog maar een beperkt deel van de tewerkstelling van vreemdelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt.

De WAV is in de onderzochte periode responsief geweest. Maatschappelijke voorkeuren en politieke prioriteiten zijn goeddeels in het beleid verwerkt. Het in de jaren negentig belangrijk gevonden probleem van de illegale arbeid is bijvoorbeeld grotendeels opgelost. Tegelijkertijd is de spanning tussen de verschillende perspectieven voor responsiviteit duidelijk geworden. Zo bestaat er grote spanning tussen de open Europese arbeidsmarkt en de maatschappelijke angst dat de arbeidsmarkt wordt overspoeld door Polen, Roemenen en Bulgaren. Technische wijzigingen hebben een deel van deze veranderingen geabsorbeerd, veelal in het uitvoeringsarrangement en in de handhaving; zo is geprobeerd om de problemen met huisvesting en andere gevoelde overlast op te lossen. Echter, daarmee zoekt het beleid de grenzen op van waar het voor bedoeld is. Het gaat dan eerder om het oplossen van leefbaarheidsproblemen in oude stadswijken dan het reguleren van de instroom op de arbeidsmarkt. De WAV is in die zin een geslaagd voorbeeld van beleid dat responsief is aan de opvattingen in de samenleving en aan de veranderende contouren van de problematiek, maar ook een voorbeeld van beleid dat daarmee afdrijft van de oorspronkelijke bedoelingen. Waarbij de vraag opkomt hoe lang het oprekken van die grenzen mogelijk is.

### *Casus 3: de sociale werkvoorziening en de Wsw*

Ten aanzien van de casus van de sociale werkvoorziening zijn er bij de formele ontwikkeling van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) drie hoofdrichtingen te onderscheiden: (1) alleen mensen tot de Wsw toelaten die daar 'echt' in horen, (2) toegenomen focus op werken bij een reguliere werkgever, en (3) overheveling van verantwoordelijkheden van het Rijk naar de gemeenten.

Wat betreft de uitvoering en prestaties van het beleid zijn er diverse aanhoudende problemen met het Wsw-beleid. Zo blijft het medewerkersbestand stijgen, worden wachtlijsten langer, blijven wachttijden lang, wordt onvoldoende gebruik gemaakt van het instrument begeleid werken en is er onvoldoende uitstroom. De Wsw lijkt niet de juiste prikkels te omvatten om de doelstellingen te realiseren. Het beleid heeft een te grote aanzuigende werking en houdt mensen vast in plaats van dat het hen stimuleert tot werken bij een reguliere werkgever. Het beleid bereikt in de praktijk maar ten dele wat het beoogt.

Het Wsw-beleid voltrekt zich in een relatieve luwte. In de media is weinig aandacht voor de Wsw, en de berichtgeving die er is vormt veelal een reactie op plan-

nen en initiatieven van het ministerie. Er wordt rond dit dossier in de media weinig aan agendering gedaan; er is nauwelijks sprake van een maatschappelijk debat over het doel, de opzet en de uitvoering van de Wsw. In het politieke debat is er meer nadruk op het Wsw-beleid, waarbij er een toegenomen en nog immer toenemende kritiek is op de Wsw als regeling. Er wordt momenteel gepleit voor de stroomlijning dan wel samenvoeging van verschillende regelingen voor 'de onderkant van de arbeidsmarkt'. Tevens is de cao met het daarbij behorende salaris een punt van kritiek geworden. Er is nog steeds brede steun voor het bestaan van een sociale werkvoorziening, maar er is kritiek op de invulling. Onduidelijk is wat de exacte opvattingen van burgers zijn over de regeling. Onderzoek laat geen duidelijke ontwikkeling in de opinie van burgers zien. Burgers beschouwen Wsw'ers als een 'aajibare' groep die eerst en vooral steun *verdient* en daarbij veelal niet voor vol wordt aangezien. Werkgevers hebben aarzelingen om arbeidsgehandicapten aan te nemen, deels als gevolg van de beelden die over arbeidsgehandicapten in het algemeen en Wsw'ers in het bijzonder bestaan. Arbeidsgehandicapten worden gezien als een met recht te beschermen groep, ze verdienen 'onze steun', maar dat betekent tegelijkertijd dat er vanuit het bedrijfsleven weinig animo bestaat voor het zelfs met begeleiding en ondersteuning overnemen en laten uitstromen van Wsw'ers. Dat wat de legitimiteit enerzijds verhoogt – de groep verdient het – maakt anderzijds dat een andere factor voor legitimiteit – de aanwezigheid van enig niveau van uitstroom en dus beweging rond de regeling – nauwelijks van de grond komt.

Belangrijk bij de ontwikkeling van de Wsw zijn de ontwikkelingen in het beleidsstelsel zelf. Daarin werd enerzijds participatie een belangrijke beleidsdoelstelling en anderzijds werd de wens tot beheersing van de Wsw een steeds krachtiger streven. Dit speelt tegen een achtergrond van drie ontwikkelingen die bepalend voor de ontwikkelingen van de Wsw zijn geweest: (1) de maatschappelijke wens (met name vanuit het veld zelf) om arbeidsgehandicapten in te sluiten in de samenleving en ze idealiter bij een reguliere werkgever te laten werken, (2) een verslechterde arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten door een toenemend belang van competenties en de concurrentie van arbeidskrachten uit Oost-Europa aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en (3) een moeilijker Wsw-bestand met name door een toename van mensen met een zware en psychische handicap en een toename van de gemiddelde leeftijd.

De Wsw is veranderd door aan het bestaande systeem steeds nieuwe elementen toe te voegen. Bijvoorbeeld het begeleiden werken, de verruiming van de mogelijkheden voor het gebruik van begeleid werken en de inzet van loonkostensubsidies, en de no-riskpolis voor werkgevers. Steeds is er gezocht naar nieuwe aanvullende instrumenten om de uitstroom van Wsw'ers kracht bij te zetten. Dit proces kan uiteindelijk resulteren in fundamentele veranderingen, zoals de casus van de Wsw laat zien. Door de toevoeging van de genoemde elementen is de nadruk binnen de regeling komen te liggen op *uitstroom* richting reguliere werkgevers. De Wsw is in mindere mate een beschutte werkvoorziening geworden en meer een systeem geworden dat zich richt op de economische en maatschappelijke ontwikkeling van mensen.



**Tabel 5.   *Beleidsveranderingen in de sociale werkvoorziening 1995-2009***

<b>Kleine wijzigingen</b>					<b>Aanpas- singen in het insti- tutionele arrange- ment</b>	<b>Beleids- innova- tie</b>
1995-2009	Verande- ringen in de hoogte van de uit- kering	Reactie op veranderin- gen in andere beleids- domeinen	Verande- ring in beleids- instrumen- ten	Verandering in het uit- voerings- regime	Totaal kleine wijzigin- gen	
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>18</b>	<b>3</b>

Evenals in de bijstandscasus, maar in de Wsw nog in sterkere mate, zien we dat de ontwikkeling binnen het beleidssysteem gekenmerkt wordt door een grote nadruk op uitstroom. De maatschappelijke voorkeuren zijn echter aanmerkelijk diffuser dan op het terrein van de bijstand. Het feit dat arbeidsgehandicapten werken voor een uitkering wordt door burgers positief gewaardeerd. Of dit nu binnen of buiten de muren van de instelling is, en of dit nu op detacherings- of contractbasis is, is in het maatschappelijke debat minder relevant. In diverse interviews wordt de 'aaibaarheid' van de doelgroep dan ook benoemd als een belangrijke beperkende factor voor stevig ingrijpen in de sociale werkvoorziening. Het beleidssysteem lijkt tot op zekere hoogte ook de maatschappelijke realiteit uit het oog te verliezen. De ernst van de handicap waarmee een groot deel van de doelgroep kampt en de sterke concurrentie aan de onderkant van de arbeidsmarkt maken uitstroom in reguliere arbeid voor veel Wsw'ers onbereikbaar. Hier zien we dus eigenlijk drie logica's uit elkaar lopen. Met als meest tastbare gevolg dat er geen alternatief vitaal beleidssysteem ontstaat. Tegen deze achtergrond is het zeer de vraag of de door het kabinet-Rutte II aangekondigde herziening nu wel daadwerkelijk gaat worden geïmplementeerd en, zo mogelijk nog belangrijker, of deze herziening de doelstellingen gaat halen als deze wordt geïmplementeerd.

#### *Analyse van de casussen*

Tabel 6 laat zien hoe de invulling van de drie pijlers van de legitimiteitsdriehoek in de drie casussen te typeren is en wat de algemene conclusies over de responsiviteit in de casussen zijn. In de volgende paragraaf gaan we in op de conclusies die op grond van deze vergelijking zijn te trekken.

**Tabel 6. Vergelijking van de drie casussen (zie Fenger e.a., 2010)**

	<b>Bijstandsbeleid</b>	<b>WAV</b>	<b>Sociale werkvoorziening</b>
<b>Beleidsontwikkeling</b>			
<i>Formele beleidswijzigingen</i>	Activering Uitstroom Prikkel aan gemeenten Beperking instroom	Verdringing bestrijden Selectiviteit vergroten Handhaving Inpassing Europees beleid	Nauwkeurige en objectieve indicatie Meer verantwoordelijkheden gemeenten Meer nadruk op werken bij reguliere werkgever
<i>Beleidsuitvoering en Beleidsprestaties</i>	Afnemend volume Afnemende instroom Beperkte uitstroom via re-integratie	Steeds meer ruimte voor besluitvorming bij uitvoering Uitzonderingen Bestuurlijke handhaving Ketenaansprakelijkheid Toewijzing handhavingscapaciteit bepaalt beleid	Groei medewerkersbestand Lange wachtlijst en wachttijd Beperkt gebruik begeleid werken Beperkte uitstroom
<b>Maatschappelijke opvattingen</b>			
<i>Ontwikkeling opinie media</i>	Zorgen over uitvoering Aandacht voor fraude Aandacht is deels agenderend	Aandacht voor illegaliteit, mate van instroom, omstandigheden van migranten en sociaal-maatschappelijke gevolgen van arbeidsmigratie	Weinig aandacht en vrij volgend; aandacht als er beleid wordt gewijzigd
<i>Ontwikkeling politiek</i>	Nadruk op uitstroom en participatie	Nadruk op bescherming arbeidsmarkt, later nadruk op talent binnenhalen; verweving met flankerende debatten	Toegenomen kritiek op de Wsw als regeling
<i>Ontwikkeling publieke opinie</i>	Twijfel aan 'deservingness' Iedereen die kan werken moet werken Respect voor 'echte' gevallen	WAV raakt verweven met algehele teneur rond migratie Meer selectiviteit, zowel in binnenhalen als buitensluiten	Hoge aaibaarheid en 'deservingness' Beperkte maatschappelijke acceptie van gehandicapten
<b>Ontwikkeling van de omgeving</b>			
<i>Intern</i>	Behoeftte aan participatie vanwege vergrijzing Volatiele arbeidsmarkt Toenemend kennisniveau	Uitvoeringsproblematiek Uitzonderingsregimes om gedetailleerde knelpunten te verhelpen Wisselend prioritair aanbod	Participatiedoelstelling Beheersbaarheid systeem
<i>Extern</i>	Hogere eisen aan individuen Vergrijzing van bijstandsbestand Culminatie van problemen in bijstandsbestand	Internationalisering Europese integratie 'Struggle for talent' Discours rond migratie, integratie en leefbaarheid	Wens van inclusie van arbeidsgehandicapten Verslechterde arbeidsmarktpositie Moeilijker Wsw-bestand

**Responsiviteit**

<i>Kenmerken verandering-proces</i>	Schoksgewijs, 'critical junctures'	Layering en geleidelijk splijten; de verschillende lijnen in de WAV bewegen langzaam van elkaar af	Lange tijd van stabiliteit en daarna wat grotere maar voorzichtige wijzigingen Layering
<i>Stimulerende factoren</i>	Draagvlak voor 'strengere' aanpak Politieke strategie van 'blame shifting'	Arbeidsmarkt vraagt om goed aanbod Uitvoeringsarrangement is veerkrachtig en professioneel Politieke aandacht is secundair	Goede monitoring
<i>Beperkende factoren</i>	Machtspositie gemeenten	Internationaal recht; bereik beleid is incompleet Middelen per definitie beperkt	'Deservingness' doelgroep Verworven rechten
<i>Kenmerkende spanningen</i>	Grote ambities, maar toenemende teleurstelling over wat re-integratie kan doen	Dubbelzijdig beleid Beleid en uitvoering Flankerende debatten	Spanning tussen uitstroomdoelstelling en arbeidsmarktkansen doelgroep

**5 Conclusies over responsiviteit van sociaal beleid**

De casusvergelijking laat zien dat beleidsmakers in elk van de onderzochte beleidssystemen worstelen met responsiviteit. In elk van de casussen zien we de weerbarstigheid en de spanningen tussen de verschillende 'hoeken' van de responsiviteitsdriehoek terug. In dit afsluitende deel zullen we bevindingen uit de individuele casussen benutten om een aantal overkoepelende conclusies te trekken over de relatie tussen responsiviteit en legitimiteit.

*Niet inert, maar juist actief*

De onderzochte beleidssystemen balanceren tussen maatschappelijke preferenties, externe ontwikkelingen en de pad-afhankelijkheden van het systeem. Dat balanceren gebeurt in eerste instantie in een continue stroom van kleinere beleidswijzigingen. Het finale antwoord op het definitieve probleem wordt niet gevonden. De beleidsproblemen zelf zijn veranderlijk, maar er is voor de beleidsmaker meer dan alleen de probleemdefinitie zelf. Omstandigheden veranderen en maatschappelijk draagvlak voor op zichzelf goed werkende oplossingen verandert. De casus van de WAV laat bijvoorbeeld zien dat een op zichzelf relatief goed werkend beleid onder druk komt te staan door een bredere discussie over asielbeleid en door Europese regelgeving. Andersom toont de casus van de sociale werkvoorziening dat een zwakke beleidsprestatie niet betekent dat de steun voor het beleid afbrokkelt. Responsiviteit is een *never ending story* met een soms onverwacht plot: een ontwikkeling in één hoek van de driehoek betekent niet per se dat het beleid in die richting zal veranderen.

Wat opvalt in elk van de drie casussen is dat beleid niet inert maar juist actief is. Beleidsmakers maken werk van responsiviteit. Ze gebruiken daarvoor veelal incrementele stappen, maar die kunnen in de optelling omvangrijk zijn. Deze bevinding is in tegenspraak met het beeld van sociaal beleid als een inert en autis-

tisch systeem (Hogwood & Peters, 1987; Powell & DiMaggio, 1991; Pierson, 2000) en bevestigt de aandacht voor, en herwaardering van, kleine stappen die in recente institutionele theorie plaatsvindt (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005). Maatschappelijke ontwikkelingen worden door beleidsmakers gezien en serieus genomen. Vaak hebben de interventies in de randen van het beleid plaats. In de casussen wordt maar heel zelden beleidsinnovatie toegepast of wordt beleid radicaal hervormd. Toch moet die bevinding genuanceerd benaderd worden. Tot nu toe is een gebrek aan radicale innovatie vaak uitgelegd als *beperkte* responsiviteit. De casussen wijzen op een andere conclusie: responsiviteit van sociaal beleid krijgt vooral in reeksen van kleine aanpassingen vorm, vaak in de randen van het systeem. Zo proberen beleidsmakers de balans te vinden tussen de drie hoeken van de responsiviteitsdriehoek. De reeksen van kleine aanpassingen kunnen bovendien over een langere periode toch relatief fundamenteel en innovatief zijn. Responsiviteit krijgt in incrementele strategieën vorm, zo laten de casussen in ieder geval zien.

#### *Responsief, maar niet te veel*

Tegelijkertijd valt op dat beleidsmakers vooral lijken te worstelen met het inspelen op maatschappelijke voorkeuren. In elk van de drie casussen zijn de maatschappelijke voorkeuren in tegenspraak met de externe omgevingen en de logica van het systeem. Arbeidsmigratie wordt bekritiseerd vanuit een breder gevoelde intolerantie voor migranten en zorgen over leefbaarheid. Bij de sociale werkvoorziening is sprake van een sterke bescherming van de doelgroep en maatschappelijke sympathie voor beleid dat de doelstelling niet haalt. In het domein van de bijstand zien we toenemende maatschappelijke druk op activering, terwijl de realiteit is dat de doelgroep en de arbeidsmarkt steeds verder uit elkaar komen te staan en de activerende ambitie steeds lastiger te realiseren blijkt. Beleid beweegt met die maatschappelijke voorkeuren mee, maar kan er onmogelijk in voorzien. Opvallend is dat maar heel zelden wordt gekozen voor het expliciet negeren of weerstand bieden aan de maatschappelijke voorkeuren. In die zin is responsiviteit in de onderzochte casussen nog sterk meebewegend en balancerend geweest: de confrontatie met maatschappelijke voorkeuren wordt niet gezocht of zo lang mogelijk vermeden. De logica van het beleidssysteem en de externe omgeving bieden daar ruimte voor, maar wanneer die ruimte wegvalt, bijvoorbeeld door de economische crisis of dwingende Europese regelgeving, wordt dat lastiger.

#### *Sleutelfactoren voor responsiviteit*

Vier belangrijke factoren lijken in het bijzonder van invloed op de responsiviteit van het beleidssysteem: (1) de activiteit van gevestigde belangen, (2) de perceptie van de 'deservingness' van de doelgroep, (3) ontwikkelingen op andere beleids-terreinen, en (4) het belang van de 'reality check'. We zullen deze vier factoren hier nader uitwerken.

De casussen laten ten eerste zien dat actieve gevestigde belangen de responsiviteit van beleid kunnen beperken. Omdat zij zich soms actief verzetten tegen veranderingen, maar ook omdat ze vaak een geïnstitutionaliseerde stem hebben in

de signalering en weging van 'ontwikkelingen'. De belangengroepen filteren de signalen waarop het beleid responsief wil zijn. Ze hebben daardoor een dubbele invloed: ten eerste in het overbrengen van preferenties en daarnaast op de invoering van maatregelen. Bedoeld of onbedoeld gaat de strategie van kleine stappen daar relatief gemakkelijk mee om. Kleine veranderingen roepen minder weerstand van gevestigde belangen op, terwijl ze daar op langere termijn wel degelijk sterk in ingrijpen. Zowel de Wsw als het bijstandsbeleid laat dit zien.

Ten tweede blijken percepties van 'deservingness' van de doelgroep cruciaal te zijn voor maatschappelijke steun voor sociaal beleid. Steun volgt niet uit direct zichtbare prestaties, maar heeft te maken met in hoeverre de doelgroep ondersteuning 'gegund' wordt. Dat gaat niet over een formeel recht op een voorziening, maar op een volgens het publiek 'verdiend' zijn ervan. Een voorbeeld hiervan is de 'aai-baarheidsfactor' van de sociale werkvoorziening, die leidt tot een groot gevoel van 'deservingness' van doelgroepen van dit beleid. Hoewel de effectiviteit van het beleid beperkt is en de kosten relatief hoog zijn, wordt de voorziening in stand gehouden. Andersom heeft het beleid in de bijstand gezorgd voor een sterk gevoel van 'underservingness'. Jarenlange aandacht voor fraude met bijstandsuitkeringen heeft de bijstandsgerechtigde verdacht gemaakt, ook als de uitkering volstrekt rechtmatig is. Er is over het bijstandsbeleid een indringende geur van fraude en gemakzucht ontstaan, ook al is dat voor het overgrote deel van de doelgroep niet terecht. Toch maakt dit dat er relatief veel steun is voor vergaande verandering van de bijstand, terwijl dat in de sociale werkvoorziening veel minder het geval is. Voor beleidsmakers betekent dit een spanning tussen de objectieve opbrengsten van beleid en de percepties van het publiek. Tevens laat het zien dat de nadruk in beleid doorwerkt in percepties over deservingness: de dominantie van het fraudebeeld in de bijstand is mede een gevolg van de sterke nadruk die het beleid daar zelf de afgelopen jaren op heeft gelegd. De idee daarachter was het vergroten van de legitimiteit van de regeling – als er veel gefraudeerd wordt kan dat tot verlies van legitimiteit leiden, zo was de waarschijnlijk terechte redenering –, maar het zorgt tevens voor nieuwe problemen.

#### *Subjectieve grenzen van de beleidsomgeving*

Een derde conclusie heeft betrekking op de prikkels voor beleidsverandering. Wat opvalt in de casussen is dat de aanleidingen voor verandering zich niet beperken tot wat strikt genomen tot het beleidsdomein behoort. Beleid heeft objectief kenbare en formele (bijv. juridische) grenzen: het gaat over een bepaalde categorie of groep. In de casussen, bijvoorbeeld in de Abw en de WAV, zien we dat in de ogen van het brede publiek die grenzen niet zo scherp zijn. Niet alleen de formele begrenzing, maar juist ook de subjectieve verbanden doen er toe. Denk bijvoorbeeld aan immigratiediscussies en de leefbaarheid van stadswijken die worden aangegrepen voor kritiek op de WAV. Terwijl dat gaat om problemen rond groepen die niet eens onder de WAV vallen. Dat is een belangrijk – en voor beleid complicerend – kenmerk van legitimiteit: de burger bepaalt zelf waarop hij beleid beoordeelt. Formele grenzen van het beleid gelden daarin niet. Wat betekent het als het beeld van de burger feitelijk onjuist is of zelfs over heel iets anders gaat?

Soms wordt van beleidssystemen gevraagd om zich aan te passen aan zaken die er niet toe behoren.

### *Reality check voor responsiviteit*

Een vierde conclusie is dat in de casussen van het bijstandsbeleid en de sociale werkvoorziening de beleidsontwikkeling zich richt op de logica van maatschappelijke preferenties en het beleidssysteem en *minder* op structurele economische ontwikkelingen. Men zoekt hier de grenzen van de economische realiteit op. In het geval van de bijstand bedienen de N-Abw en de WWB, naast de maatschappelijke opvatting dat uitkeringsgerechtigden strenger aangepakt moeten worden, de wens van het beleidssysteem tot het verminderen van uitgaven en verhoging van de arbeidsparticipatie. Dit past bij de economische ontwikkelingen van vergrijzing en schaarste op de arbeidsmarkt, maar het is een selectieve lezing van dit discours (zoals ook Van der Steen (2009) en Van Dam (2009) betogen). In de beide casussen wordt het belang van ontwikkelingen die het beleidsvraagstuk meer complex maken onderschat. Economische ontwikkelingen die oproepen tot radicale herziening van het beleid worden genegeerd of gerelativeerd, terwijl economische argumenten veelvuldig worden aangewend om in de randen van het beleid te interveniëren. Voorzichtige en op korte termijn gerichte analyses worden benut, terwijl op langere termijn gerichte analyses minder worden gebruikt. Responsiviteit blijft daarmee actueel gericht en minder proactief en toekomstgericht. De maatschappelijke voorkeuren wegen voor beleidsmakers zwaar, omdat deze zich in maatschappelijk verzet, media-aandacht en opiniepeilingen direct doen voelen. Terwijl de logica van het beleidssysteem zich vaak langs procedurele weg dwingend opdringt en moeilijk te vermijden is. De economische omstandigheden zijn wat dat betreft zachter, hoewel ze in veel gevallen het minst van alle te beïnvloeden zijn. In die zin staat in de praktijk van responsiviteit de driehoek wel op zijn kop: om legitiem beleid te maken, of om beleid legitiem te houden, reageren beleidsmakers sterk op maatschappelijke voorkeuren en de procedurele logica van het systeem, maar negeren ze de externe omstandigheden. Wellicht dat dat beeld de komende jaren, nu vooral de economische condities dwingender zijn geworden, zal veranderen. Dat vereist dan minder het balanceren tussen de drie hoeken, maar eerder het terugduwen en beïnvloeden van twee van de drie: niet beleid dat omwille van legitimiteit de voorkeuren en procedures volgt, maar deze tegemoet treedt en verandert. Dat zou op kortere termijn tot legitimiteitsverlies kunnen leiden, maar mogelijk op langere termijn de legitimiteit van het bestuur en sociaal beleid kunnen versterken.

### **Literatuur**

- Achterberg, P., Veen, R. van der, & Raven, J. (2010). *Omstreden solidariteit*. Amsterdam: Aksant.
- Beer, P. de (2004). Individualisering zit tussen de oren. In: J.W. Duyvendak & M. Hurenkamp (red.), *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Genneep, 18-36.

- Bekkers, V.J.J.M., & Edwards, A.R. (2007). Legitimacy and democracy: A conceptual framework for assessing governance practices. In: V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards & M. Fenger (Eds.), *Governance and the democratic deficit: Assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Aldershot: Ashgate, 35-60.
- Boasson, E. (2006). *Assessing Domestic Adaptation to EU Policy: Detecting Mechanisms at Work, FNI report 16/2006*. Lysaker: Fridtjof Nansen Institute.
- Bovens, M., & Hart, P. 't (1996). *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Dam, M. van (2009). *Niemandland. Biografie van een ideaal*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Duyvendak, J.W. (2004). *Een eensgezinde, vooruitstrevende natie. Over de mythe van 'de' individualisering en de toekomst van de sociologie*. Amsterdam: Vossiuspers.
- Ebbinghaus, B. (2005). *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches to Welfare State Reform* (MPIfG Discussion paper 05.2). Keulen: Max Planck Institut fur Gesellschaftsforschung.
- Fenger, M., & Bekkers, V. (2007). The governance concept in public administration. In: V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards & M. Fenger (Eds.), *Governance and the democratic deficit. Assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Aldershot: Ashgate, 13-34.
- Fenger, M., Steen, M. van der, Torre, L. van der, Groeneveld, S., Frissen, P.H.A., Bekkers, V., & Wal, M. de (2010). *De responsiviteit en legitimiteit van sociaal beleid*. Rotterdam: EUR.
- Fenger, M., Steen, M. van der, Torre, L. Van der, Groeneveld, S., Frissen, P.H.A., Bekkers, V., Wal, M. de (2011). *Sociaal beleid en legitimiteit: achtergronden, ontwikkelingen en dilemma's*. Nijmegen: VOC uitgevers.
- Frissen, P.H.A. (2009). *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Genneep.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state. *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296.
- Hart, P. 't (1994). *Government: A study of small groups and policy failure*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Hemerijck, A.C. (2003). Vier kernvragen van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 30 (1): 3-19.
- Hemerijck, A. & Ringeling, A.B. (2003). Een toren van Babel. In: V. Bekkers & A. Ringeling (red.), *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma, 17-31.
- Hoekema, A.J. (1991). *Legitimiteit door legaliteit, over het recht van de overheid*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Hogwood, B., & Peters, G. (1987). *The pathology of public policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Janis, I.L. (1982). *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. New York: Houghton Mifflin.
- Krasner, S. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21 (1): 66-94.
- Larsen, C.A. (2008). The institutional logic of welfare attitudes: How welfare regimes influence public support. *Comparative Political Studies*, 41 (2): 145-168.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Morlino, L. (2010). Legitimacy and the quality of democracy. *International Social Science Journal*, 60 (196): 211-222.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.



- Oorschot, W. van (2010). Public perceptions of the economic, moral, social and migration consequences of the welfare state: an empirical analysis of welfare state legitimacy. *Journal of European Social Policy*, 20 (1): 19-31.
- Perrow, C. (2001). *Normal accidents: living with high risk technologies*. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2): 321-347.
- Pierson, P. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2009). *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Powell, W.W., & DiMaggio, P. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scott, W.R. (2001). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2004). *Sociaal en Cultureel Rapport: in het zicht van de toekomst* (SCP-publicatie 2004/13). Meppel: Giethoorn Ten Brink.
- Steen, M. van der (2009). *Een sterk verhaal: een discoursanalyse van vergrijzing* (dissertatie).
- Steinmo, S., & Watts, J. (1995). It's the Institutions, Stupid! Why Comprehensive National Health Insurance Always Fails in America. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 20 (2): 329-372.
- Stillman, P.G. (1974). The Concept of Legitimacy. *Polity*, 7 (1): 32-56.
- Streeck, W. (2009). *Re-forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: W. Streeck & D. Salee (Eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 1-39.
- Taylor, M., & Warburton, D. (2003). Legitimacy and the Role of UK Third Sector Organizations in the Policy Process. *Voluntas*, 14 (3): 321-338.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trommel, W., & Arentsen, M. (2005). Hardnekkige beleidsproblemen? In: M. Arentsen & W. Trommel (red.), *Moderniteit en overheidsbeleid. Hardnekkige beleidsproblemen en hun oorzaken*. Bussum: Coutinho, 11-33.
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2009). Policy alienation of public professionals: Application in a New Public Management context. *Public Management Review*, 11(5): 685-706.
- Visser, J., & Hemerijck, A. (1997). *A Dutch Miracle. Job Growth, Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Volberda, H.W. (1999). *Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive*. Oxford: Oxford University Press.
- Weatherford, M.S. (1991). Mapping the Ties That Bind: Legitimacy, Representation and Alienation. *The Western Political Quarterly*, 44 (2): 251-276.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Weijers, H., & Hertogh, M. (2007). *Legitimiteit betwist. Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat heroverwogen; over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden* (rapport aan de regering). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zouridis, S. (2009). *De dynamiek van bestuur en recht. Over de rechtsstaat als bestuurswetenschappelijk fenomeen*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

# Watergovernance: het belang van ‘op tijd’ samenwerken

*Jasper Eshuis & Arwin van Buuren\**

## 1 Introductie

Het waterbeheer in Nederland heeft de laatste decennia een aantal majeure veranderingen doorgemaakt. In de jaren negentig raakten steeds meer partijen ervan overtuigd dat het niet langer haalbaar was om het water te allen tijde buiten de deur te houden. Nederland moest leren ‘leven met water’. Deze paradigmawisseling werd bekrachtigd in het Nationaal Bestuursakkoord Water. Parallel daaraan werd steeds sterker het belang benadrukt om investeringen in waterbeheer te combineren met andere ruimtelijke functies. Multifunctioneel ruimtegebruik werd daarbij gepropageerd om tegemoet te komen aan de ruimtelijke druk die in veel delen van Nederland speelt (Van Buuren, Edelenbos & Klijn, 2010). De laatste tien jaar is ook de discussie over klimaatverandering nadrukkelijk een rol gaan spelen in het waterbeheer. Dit krijgt concreet gestalte in tal van gebiedsontwikkelingen waarbij ruimtelijke investeringen worden gecombineerd met maatregelen om de klimaatrobuustheid van het watersysteem te vergroten, bijvoorbeeld gebiedsontwikkelingen waar waterpartijen worden aangelegd in combinatie met drijvende woningen. De opkomst van multifunctioneel ruimtegebruik en de toenemende verweving van waterbeheer en ruimtelijke planvorming vereisen samenwerking tussen partijen die verschillende functies vervullen, bijvoorbeeld waterschappen die verantwoordelijk zijn voor waterbeheer en gemeenten en provincies die gaan over ruimtelijke ontwikkeling. Waterbeheer is niet langer een kwestie van watergovernment door waterschappen, maar een kwestie van watergovernance in een netwerk van samenwerkende partijen (zie ook Teisman, Van Buuren & Gerrits, 2009).

Samenwerking in governanceprocessen is echter niet eenvoudig, gezien de uiteenlopende belangen en percepties. In dit artikel staan we stil bij een specifiek aspect dat een belangrijke rol speelt bij samenwerking in watergovernance, maar tot op heden vaak onderbelicht blijft: de factor tijd. Juist op het snijvlak van waterbeheer en ruimtelijke ordening is dit een factor van betekenis.

Tijd is een cruciale factor met betrekking tot het proces van samenwerking en de inhoudelijke uitkomsten van watergovernance. Zowel de wereld van het waterbeheer als de wereld van de ruimtelijke ordening wordt gekenmerkt door zijn eigen ritmes en dynamiek. De waterbeheerder hanteert specifieke tijdhorizonten en heeft te maken met deadlines als het gaat om het voldoen aan normen van waterveiligheid en wateroverlast. De ontwikkelaar of investeerder moet meebewegen

\* Dr. Jasper Eshuis is universitair docent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. [eshuis@fsw.eur.nl](mailto:eshuis@fsw.eur.nl). Dr. Arwin van Buuren is universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

met de markt en moet op korte termijn rendement zien. De deadlines die gehaald moeten worden en de beperkte hoeveelheid beschikbare tijd bij alle deelnemende partijen hebben grote invloed op het verloop van de samenwerking. Schaarse tijd kan druk zetten, zodat partijen sneller tot overeenstemming komen of eerder bereid zijn om compromissen te sluiten. Verschillen in opvatting over hoeveel haast er geboden is, kunnen de samenwerking tussen partijen ernstig bemoeilijken.

Toch krijgt management van tijd zowel in de praktijk als in de theorie vaak weinig aandacht. Tijd wordt vaak impliciet beschouwd als de achtergrond waartegen de echt belangrijke dingen zich afspelen. Zoals Pollitt (2008, 7) het zegt is tijd dan 'niet meer dan het verschil tussen  $t^1$  en  $t^2$ '. Tijd wordt niet zozeer behandeld als een factor die direct invloed heeft op het proces en het resultaat, maar meer als iets wat gewoonweg verstrijkt tijdens het werken aan zaken zoals kwaliteit van de gezondheidszorg of klimaatadaptatie. Voor zover tijdmanagement actief wordt uitgeoefend, is het vaak beperkt; het is gericht op het creëren van een tijdvak waarbinnen bepaalde maatregelen geïmplementeerd moeten zijn. Zo krijgen beleidsprocessen vaak een bepaalde deadline mee en moeten beslissingen voor een bepaald moment worden genomen, zodat ze passen in procedureel bepaalde tijdspaden voor beleidsuitvoering en -herziening. Deze vorm van tijdmanagement is projectmatig van opvatting. Er is doorgaans weinig aandacht voor verschillende percepties van tijd en meervoudige en onvoorspelbare ontwikkelingen van tijdvakken en tijdaanspraken. En juist deze meervoudigheid beïnvloedt governanceprocessen sterk.

In dit artikel benaderen we daarom tijd anders. Ten eerste analyseren we tijd als een factor die invloed kan hebben op de samenwerking in watergovernance. Het is niet de achtergrond waartegen andere dingen zich ontwikkelen, maar het is een factor die een betekenisvolle rol kan spelen in het governanceproces. Ten tweede onderkennen we het bestaan van verschillende, vaak conflicterende, percepties van tijd. Zoals we in een van de casussen zullen zien, zorgden de verschillende tijdhorizonten die partijen hanteerden voor spanningen; percepties van tijd beïnvloedden de relaties tussen partijen. Tegelijkertijd zorgde tijdsdruk voor een vergroot handelingsvermogen en de acceptatie van bepaalde compromissen; het slim inzetten van de factor tijd beïnvloedde zo het proces en de inhoudelijke uitkomst van het proces.

Vertrekpunt van dit artikel is dat actoren verschillende percepties van tijd hebben. Dit beïnvloedt hun denken en hun handelen, en daarmee worden samenwerkingsprocessen in watergovernance beïnvloed. Dit artikel verlaat het idee van tijd als kloktijd of mechanische tijd die voor iedereen gelijk is (vgl. Nowotny, 1992; Pollitt, 2008). Voortbouwend op de gedachte van gepercipieerde tijd gaan we in op management van tijd in watergovernance. We maken een theoretische analyse en combineren die met een empirische analyse van twee projecten uit het programma Waterkader Haaglanden. Dit artikel heeft twee doelen: (1) het analyseren van de werking van tijd als factor in het realiseren van samenwerking in watergovernance, en (2) het doen van handreikingen voor wat wij zullen noemen tijdsensitief watergovernance met het oog op het realiseren van samenwerking in watergovernance.

Wij hebben deze doelen vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe percipiëren actoren tijd in samenwerkingsprocessen in watergovernance?
- Hoe werkt de factor tijd door in samenwerkingsprocessen in watergovernance?
- Hoe kan tijd worden gemanaged in samenwerkingsprocessen in watergovernance?

Dit artikel is als volgt opgezet. In de tweede paragraaf gaan we theoretisch in op het begrip tijd. We onderscheiden onder meer verschillende ordeningen van tijd en we gaan in op literatuur over de werking van tijd in governanceprocessen. Daarnaast gaan we theoretisch in op management van tijd. In de paragraaf 3 volgt de empirische analyse van twee projecten uit het Waterkader Haaglanden. In het eerste project draait het om het ontwikkelen van een drijvende woonwijk in een polder die onder water zal worden gezet. In het tweede project is een waterbergingsekelder onder een tuinbouwkas gerealiseerd. Het artikel mondt uit in een aantal inzichten met betrekking tot de factor tijd in governanceprocessen.

## 2 Tijd theoretisch beschouwd

In westerse maatschappijen wordt er vaak als vanzelfsprekend van uitgegaan dat 'de tijd' systematisch en onherroepelijk voortschrijdt. Het gezegde dat je de tijd niet kunt terugdraaien reflecteert dit idee. Daarbij wordt tijd gezien als iets wat schaars is. Daarmee 'is tijd geld'. In deze paragraaf gaan we in op de vraag wat er achter deze en andere noties van tijd zit, waarbij we twee benaderingen van tijd onderscheiden: tijd als kloktijd en tijd als gepercipieerde tijd.

### *Tijd als kloktijd*

In governanceprocessen in de westerse wereld domineert het objectieve tijdsbegrip (cfm. Bleudorn & Denhardt, 1988). Dat wil zeggen dat tijd eenduidig is (het kan maar op één manier geïnterpreteerd worden), lineair (het gaat gestaag en regelmatig voort van verleden naar heden en toekomst) en mechanisch (bestaand uit onderscheidbare, discrete, momenten die exact gemeten kunnen worden) (Bleudorn & Denhardt, 1988). Tijd is niet alleen lineair maar ook sterk geordend (Burrell, 1992). In dit artikel vatten wij deze benadering van tijd onder de noemer 'kloktijd' (cfm. Pollitt, 2008). De opkomst van deze visie op tijd wordt wel gekoppeld aan de industrialisatie en de ontwikkeling van het moderne kapitalisme, waarin arbeid werd georganiseerd volgens strakke schema's en niet langer, zoals in de pre-industriële landbouw, werd gedomineerd door externe gebeurtenissen en variabele ontwikkelingen in de seizoenen (zie Bleudorn & Denhardt, 1988).

### *Tijd als gepercipieerde tijd*

Naast kloktijd zijn er ook andere noties van tijd. Met name wanneer governanceprocessen worden gedomineerd door onverwachte gebeurtenissen en non-lineaire ontwikkelingen (zie bijv. Teisman e.a., 2009), kan dit doorwerken in de notie van

tijd. Deze kan meer grillig worden en tijd kan op meerdere manieren ervaren worden. Actoren kunnen het gevoel hebben dat de tijd vliegt of juist voorbij kruipt. Dat hangt mede af van de vraag hoeveel 'haast' zij hebben en welke deadlines zij hanteren. De perceptie van tijd verschilt dan van de kloktijd. Nowotny (1992) spreekt in dit verband van 'social time'. Gepercipieerde tijd kan variëren in ten minste vijf opzichten (cfm. Bleudorn & Denhardt, 1988; Pollitt, 2008):

- - De *aard* van het tijdsverloop. Dit kan volgtijdelijk, cyclisch of grillig zijn. Politieke gremia en beleidsorganisaties hanteren vaak een cyclische en volgtijdelijke tijdslogica, waarbij activiteiten elkaar opvolgen en ook periodiek terugkomen (zie bijv. Goetz & Meyer-Sahling, 2009), terwijl private partijen reageren op dynamiek in vraag en aanbod.
- - Het *ritme*. Tijd kan verlopen in korte cycli of in lange cycli. Politiek-bestuurlijke cycli zijn soms slechts vier jaar, terwijl beheercycli van waterkeringen vijftig jaar of langer zijn.
- - Het *tempo*. Tijd kan zeer snel voorbijgaan of juist heel traag. De beleving van het tempo van tijd is vaak gerelateerd aan de snelheid waarop gebeurtenissen zich opvolgen. Tempo is een relationeel begrip: het geeft aan hoeveel tijd een bepaalde gebeurtenis kost, of hoeveel gebeurtenissen zich voltrekken binnen een bepaald tijdsbestek. Het meet dus de verhouding tussen tijd en gebeurtenis (Schedler & Santiso, 1998). Private partijen vinden vaak dat overheden weinig doen in een bepaald tijdsbestek, ofwel dat ze traag werken. Ambtenaren kunnen dit juist nodig achten vanwege de gewenste zorgvuldigheid.
- - De *kwantiteit*. Tijd kan schaars zijn of overvloedig. Een fundamenteel kenmerk van een democratie is dat bestuurders slechts de tijd hebben tot de volgende verkiezingen. Zij hebben een gelimiteerd tijdsbudget (Linz, 1998). Afhankelijk van de beschikbare middelen en de deadlines van actoren zitten zij ruim of krap in hun tijd en hebben zij meer of minder haast.
- - De *tijdhorizon* kan variëren van lange termijn tot korte termijn. Anders dan de vier voornoemde aspecten van gepercipieerde tijd heeft de tijdhorizon betrekking op de toekomst. Partijen met een langetermijntijdhorizon nemen de verre toekomst in beschouwing bij het nemen van beslissingen, partijen met een kortetermijntijdhorizon kijken niet verder dan enkele jaren in de toekomst. De tijdhorizon heeft effect op hoe organisaties opereren en op de afwegingen die zij maken. Partijen met een kortetermijnhorizon stemmen hun handelen niet af op wat er over pakweg vijftig jaar gebeurt. Zij laten bijvoorbeeld hun investeringsbesluiten niet afhangen van verwachtingen rond de zeespiegelhoogte over vijftig jaar, terwijl dat voor partijen met een langetermijntijdhorizon wel belangrijk is.

#### *Tijd en invloed*

Tijd kan gebruikt worden om macht uit te oefenen. Wie de tijdregels in een proces kan bepalen, heeft macht (Goetz & Meyer-Sahling, 2009). Dit wordt duidelijk wanneer we bedenken dat het macht geeft als een actor kan beschikken over de tijd van een ander, of wanneer hij kan zorgen dat hij zelf de tijd heeft om te handelen en het verschil te maken in een proces. Een actor kan ook macht uitoefenen

door deadlines te bepalen of het tempo in een proces te beïnvloeden. Kleine actiegroepen die een ontwikkeling traineren bijvoorbeeld, hebben een zekere macht; zij kunnen anderen laten wachten. 'Differences in the availability or exploitability of time tend to benefit one side over another' (Schmitter & Santiso, 1998, 73). Actoren kunnen strategisch handelen in de tijd en door middel van tijd (Nowotny, 1994). Ze kunnen processen versnellen of vertragen, ze kunnen zaken beloven en daarmee een voorschot nemen op de toekomst, ze kunnen anderen laten wachten of op een slim gekozen moment in actie komen en daarmee bijvoorbeeld processen vertragen. Deze strategische component serieus nemend wordt het lastig om tijd nog als een strikt objectief of neutraal gegeven te zien. Er zijn duidelijk belangen mee gemoeid.

Tijd en macht zijn twee factoren die onderling verweven zijn en elkaar beïnvloeden. Actoren met macht kunnen tijdsaspecten in governance beïnvloeden, maar andersom geldt ook dat tijdsaspecten machtsverhoudingen kunnen beïnvloeden. Als een actor bijvoorbeeld iets moet realiseren binnen een bepaalde tijd, heeft dit invloed op zijn machtspositie omdat hij compromissen zal moeten sluiten binnen de deadline.

#### *Management van tijd*

Gezien de verschillende percepties en belangen rond tijd is het belangrijk voor de samenwerking tussen partijen in governanceprocessen om aandacht te schenken aan synchronisatie en management van tijdsaspecten zoals ritmes, tempo en tijdhorizonten. Dit kan min of meer spontaan gebeuren via 'entrainment' of het kan actief worden gemanaged. Actoren kunnen tijd manipuleren en managen, ofwel ze kunnen het veranderen

'from an inexorably limited, linear and perishable constraint into something that could be scheduled, anticipated, delayed, accelerated, deadlined, circumvented, prolonged, deferred, compressed, parcelled out, standardized, diversified, staged, staggered, and even wasted – but never ignored'. (Schmitter & Santiso, 1998, 71)

Het begrip *entrainment* van McGrath en Kelly (1986) verwijst naar het fenomeen waarin het ritme van het ene proces wordt ingebed in het ritme van het andere. Daarbij gaan de processen ritmisch oscilleren. Bijvoorbeeld: werknemers passen hun leef- en slaapritme aan op het ritme van de organisatie waar ze werken, zoals in het geval van een olieraffinaderij met onregelmatige diensten of een ambtelijke organisatie waar werknemers van 8.30 uur tot 17 uur aanwezig moeten zijn op maandag tot en met vrijdag. Entrainment gaat dus over het synchroniseren van processen en activiteiten die temporeel verschillen. In governanceprocessen zoals gebiedsontwikkelingen kan het concreet gaan om actoren die proberen bepaalde activiteiten af te ronden voor het einde van een bepaalde periode (zoals een subsidietermijn), zodat die activiteiten aansluiten bij de administratieve logica van hun organisatie.

Management van tijd kan aangrijpen op verschillende aspecten. Ten eerste kunnen processen monochroon of synchroon worden georganiseerd. In monochrome



processen vinden activiteiten volgtijdelijk plaats, in synchrone processen vinden verschillende deelprocessen gelijktijdig plaats. In beleidsprocessen wordt bijvoorbeeld wetenschappelijk onderzoek eerst afgewacht alvorens er overleg plaatsvindt met belanghebbenden, maar het kan ook parallel worden geschakeld.

Daarnaast kan tijdmanagement sturen op de vijf aspecten van tijd die we eerder noemden: de aard van het tijdsverloop, het ritme, het tempo, de kwantiteit en de tijdhorizon. Als eerste de *aard* van het tijdsverloop. Wanneer tijd wordt beschouwd als volgtijdelijk van karakter, richt het organiseren zich bijvoorbeeld op het faseren en indelen van activiteiten in opvolgende tijdvakken. Als tijd in de cyclische betekenis wordt benaderd, betekent het dat activiteiten terugkeren zoals in beleidscycli of beheercycli. Een andere optie is om ruimte te laten voor grilligheid en nadrukkelijker mee te bewegen met het tempo en het ritme van de omgeving. Dit is een meer adaptieve vorm van tijdmanagement, waarbij flexibiliteit en het benutten van kansen vooropstaan. In het huidige denken over keten-omkering domineert deze benadering van tijd: het openbaar bestuur moet vooral initiatieven van elders afwachten en daar zijn eigen agenda van af laten hangen (cfm. Van Buuren & Teisman, 2011).

Als activiteiten uiteenlopende *ritmes* kennen, is het van belang na te denken of het nodig is deze ritmes gelijk te schakelen of cruciale momenten van verschillende cycli te laten samenvallen. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn als het gaat om vergunningstermijnen die verlengd moeten worden om een private partij de gelegenheid te geven de noodzakelijke investeringen tijdig af te ronden. Door te spelen met de ritmiek in beleidsprocessen worden cycli desgewenst korter of langer en kunnen ze makkelijk op elkaar afgestemd worden.

Procesmanagers kunnen spelen met tijd. Ze kunnen tijdsdruk aanbrengen, maar ze kunnen ook time-outs organiseren. Stakeholders kunnen dat ook. Het managen van *tempo* heeft alles te maken met het uittrekken van tijd voor activiteiten of juist het formuleren van deadlines. Tempo kan strategisch worden verhoogd (bijv. om opponenten voor een fait accompli te stellen) of vertraagd (bijv. door beslissingen uit te stellen om meer draagvlak te kunnen winnen) (Schedler & Santiso, 1998). Door te sturen in het tempo van besluitvorming kunnen actoren reageren op hun omgeving en het proces synchroniseren met processen in de omgeving (Schedler & Santiso, 1998).

Wat betreft het managen van *tijdhorizonnen* kunnen procesmanagers zich concentreren op urgenties die op korte termijn spelen of juist op ambities voor de lange termijn. Klimaatadaptatie is typisch een langetermijntopgave, terwijl private investeringen doorgaans op de korte termijn moeten renderen. Bij het managen van processen hoort ook het bewerkstelligen van veranderingen van tijdhorizonnen bij andere actoren, zodat er gewerkt kan worden vanuit een gedeelde horizon, wat het bereiken van inhoudelijke overeenstemming kan vereenvoudigen. Dit begint bij het creëren van begrip voor het feit dat sommige partijen resultaat willen boeken op de korte termijn, en andere op de lange termijn.

Een laatste aspect van tijdmanagement is het aspect van *timing*: het kiezen van het juiste moment. In governanceprocessen is het uitermate relevant om het ijszer te smeden wanneer het heet is. Zo kan het zijn dat een bestuurder nog een resultaat wil boeken voor de verkiezingen of terwijl het politieke klimaat nog gunstig is

voor bepaalde maatregelen, bijvoorbeeld ingrijpende maatregelen nadat er een (bijna-)overstroming heeft plaatsgevonden. Timing is van belang vanuit de gedachte dat *wanneer* iets gebeurt, bepalend is voor *hoe* het gebeurt (Pierson, 2004). Sommigen stellen zelfs dat het voor de uitkomst van een proces soms belangrijker is wanneer iets gebeurt dan wat er precies gebeurt (Schmitter & Santiso, 1998).

In het tweede deel van dit artikel gaan we in op de rol van tijd en management van tijd in de casussen Het Nieuwe Water en Waalblok. We zijn met name geïnteresseerd in hoe verschillende percepties van tijd en management van tijd invloed hebben op het realiseren van succesvolle samenwerking in deze projecten en in welke mate er bewust werd gestuurd op het aspect tijd.

### 3 Methodologie

Voor dit onderzoek zijn twee casestudies verricht. Er is gekozen voor casestudies omdat dit een geschikte methode is om percepties van actoren in detail en in hun context te onderzoeken (zie bijv. Yin, 1984). De casestudies zijn verricht in het kader van evaluatieonderzoek in de regio Haaglanden (in opdracht van het programmabureau Waterkader Haaglanden). De casestudies zijn strategisch geselecteerd (cfm. Flyvbjerg, 2006): we hebben doelbewust twee casussen gekozen waarin we zo veel mogelijk konden leren over percepties van tijd en management van tijd. In plaats van willekeurige selectie hebben we twee casussen gekozen waar tijd een belangrijke factor was in het governanceproces, en we dus de werking van tijd goed konden onderzoeken.

De dataverzameling heeft voornamelijk plaatsgevonden via semigestructureerde interviews. Voor beide casussen hebben we de personen gesproken die de verschillende partijen in het governance-netwerk vertegenwoordigden (overheden, private partijen, maatschappelijke organisaties). In Waalblok hebben we tien personen geïnterviewd, in Het Nieuwe Water zes. De interviews zijn aangevuld met documentenanalyse (secundair materiaal, waaronder websites, beleidsdocumenten en verslagen van bijeenkomsten en vergaderingen). Om de validiteit van onze casusanalyse te vergroten hebben we onze basisbeschrijving van de casus voorgelegd aan een centrale actor uit de casus. Met andere woorden, we hebben een member check uitgevoerd (zie e.g. Berg, 2007).

#### *Analytisch kader*

In de empirische beschrijving kijken we naar twee aspecten: (1) de uiteenlopende percepties van tijd, die te maken hebben met aspecten als aard, tempo en kwantiteit van tijd, evenals de gehanteerde tijdhorizon, en (2) management van tijd waar het gaat om bewuste strategieën om deze aspecten te beïnvloeden om daarmee het procesresultaat te beïnvloeden (zie tabel 1).

**Tabel 1. Analytisch raamwerk**

<b>Percepties van tijd</b>	<b>Categorieën</b>
Aard van tijd	Volgtijdelijk, cyclisch Grillig of regelmatig
Tempo van tijd	Snel, traag (er zit weinig of veel tijd tussen gebeurtenissen)
Kwantiteit van tijd	Veel, weinig (actoren hebben veel of weinig tijd beschikbaar, ze percipiëren veel of weinig tijdsdruk)
Tijdhorizon	Korte termijn, middellange termijn, lange termijn
<b>Tijdmanagement</b>	
Aard van de tijd	Activiteiten monochroon of synchroon organiseren Processen organiseren in fases, cycli of grillig en flexibel laten verlopen
Tempo	Versnellen, vertragen (activiteiten sneller of trager verrichten, besluiten sneller of trager nemen) Tempo synchroniseren met andere processen
Kwantiteit	Tijd alloceren (toewijzen of onttrekken aan activiteiten) Deadlines stellen (uitstellen of vervroegen)
Tijdhorizon	Activiteiten plannen op korte termijn, middellange termijn of lange termijn
Timing	Moment van handelen afstemmen op ontwikkelingen in de omgeving

#### 4 Tijdmanagement in de casus Het Nieuwe Water

##### *Introductie*

Het Nieuwe Water, voorheen de Poelpolder, ligt tussen Naaldwijk en 's-Gravenzande in de gemeente Westland. De voornaamste functie van het gebied was glastuinbouw, maar er wordt gewerkt aan een transformatie naar een gebied met drijvende woningen. Onder de naam 'Het Nieuwe Water' is een project gestart dat moet gaan voorzien in een gebiedsontwikkeling van 80 hectare waarin drijvende woningen en waterberging centraal staan, maar ook de ecologische en recreatieve functies een belangrijke rol spelen. De woningbouw wordt gerealiseerd in een polder die zal worden ontpolderd ten behoeve van de waterbergingsopgave van Hoogheemraadschap Delfland. Het project is bedoeld om diverse ruimteclaims te kunnen combineren, het gebied economisch te ontwikkelen en meer klimaatbestendig te maken. De planning is om 1200 woningen te bouwen en minimaal 75.000 m<sup>3</sup> waterberging te realiseren. Het project is innovatief: er is in Nederland nog nooit op deze schaal ontpolderd voor het bouwen van (drijvende) woningen. Het project vereist nadrukkelijk samenwerking tussen de ontwikkelende partij, de gemeente en het hoogheemraadschap. De planning was om de gebiedsontwikkeling af te ronden in 2018, maar vanwege de economische crisis en de verslechterde woningmarkt is het bouwen van de woningen nu meer gefaseerd. De bijgestelde planning is om het project in 2020 af te ronden, maar het is de vraag of dit werkelijkheid zal worden omdat het ontwikkelen van het gebied conjunctuurgevoelig is gebleken.

Het Nieuwe Water wordt in 2005 aangemerkt als proeftuin. Er ligt een belangrijke innovatieopgave, wat met zich meebrengt dat kennis moet worden ontwik-

keld. Ook regelgeving moet op sommige punten worden aangepast. De betrokken partijen verwachten dat de status als proeftuin kan bijdragen aan het ontwikkelen van de nodige kennis en innovaties. Een belangrijk motief voor de ontwikkelaar om te opteren voor de status als proeftuin heeft te maken met de verwachting dat dit wellicht extra ondersteuning oplevert in de vorm van subsidies voor onderzoeken. Geruime tijd proberen de partijen hun kennisvragen te ontwikkelen en expliciteren, en na een traject van overleg ligt er ook een kennisagenda, maar uiteindelijk worden de verschillende kennisvragen niet opgepakt. De proeftuin wordt in 2010 opgeheven omdat betrokken partijen onvoldoende meerwaarde ervaren van de proeftuinstatus. De ontwikkelende partij ervaart de procedures rond kennisontwikkeling via de proeftuin als te tijdrovend. Vanuit het Waterkader Haaglanden is men teleurgesteld dat de proeftuin de uitgestoken hand niet aangrijpt. Dit wijt men aan een gebrek aan interesse en een eigen agenda om de ontwikkeling pragmatisch ter hand te nemen. Maar ook de ontwikkelende partij is teleurgesteld, omdat de proeftuin uiteindelijk niet heeft bijgedragen aan het realiseren van Het Nieuwe Water. Maar ook zonder proeftuinstatus gaat de gebiedsontwikkeling door.

#### *Betrokken actoren en hun perceptie van tijd*

In het project spelen diverse publieke en private partijen een rol. De centrale partij is de Ontwikkelingsmaatschappij het Nieuwe Westland (ONW). Dit is een publiekprivate samenwerking waarin de betrokken publieke partijen (gemeente, hoogheemraadschap en provincie) voor 50 procent participeren, en de belangrijkste private partij (BNG Gebiedsontwikkeling) eveneens. De ONW heeft tussen 2005 en 2008 tempo gemaakt in de voorbereidingen van de gebiedsontwikkelingen omdat ze belang had bij een vlotte realisatie van het project. Er waren flinke leningen afgesloten in verband met grondaankopen. De rentetikker liep en hoe eerder de winstgevende delen van het project gerealiseerd konden worden, hoe gunstiger dit financieel was. Het verstrijken van tijd kost geld vanwege de rente, en dit maakt tijd tot een belangrijke factor in het proces. Maar sinds het verslechteren van de woningmarkt heeft de ONW minder haast met het project. Ze heeft de ontwikkeling gefaseerd en focust nu op twee deelprojecten. Daarmee wil de ONW snel een beperkt aantal woningen realiseren om te kunnen laten zien dat er ontwikkeld wordt zonder te veel woningen te bouwen, waardoor het aanbod de vraag overstijgt en de prijzen mogelijk anderszins dalen. Ook nu heeft de ontwikkelaar haast, maar is de opgave verkleind.

De gemeente Westland heeft veel minder haast met het project. Voor haar is het van belang dat de integrale ontwikkeling op middellange termijn wordt gerealiseerd. Toch heeft ook de gemeente wel belang bij tempo in de gebiedsontwikkeling. De gemeente participeert namelijk risicodragend in de publiek-private samenwerking (PPS), en daardoor wordt haar perceptie van tijd mede gevormd door financieel-economische belangen. Als het project te traag verloopt, duurt het voor de gemeente lang voordat haar investeringen geld gaan opbrengen. Als het bouwen echter te snel gaat, dreigt het risico van overaanbod van woningen in de gemeente. Dat is ongunstig voor zowel het project als de lokale woningmarkt. Omdat de samenwerking formeel is vastgelegd in overeenkomsten op de middel-

lange termijn, ontsnapt het project goeddeels aan de politieke logica van bestuursperiodes van vier jaar, waarin wethouders moeten kunnen scoren met een project.

Het Hoogheemraadschap Delfland heeft op de langere termijn belang bij het project vanwege de voorgenomen waterberging. Het project draagt bij aan de realisatie van zijn ABC-programma, waarmee het de waterafvoer en waterbergingscapaciteit in de regio wil verbeteren. Delfland wil het ABC-programma in 2015 gerealiseerd hebben, dus gerekend vanaf de beginperiode van het project (2005-2008) hanteert het een middellange tijdhorizon. Delfland zet geen druk op het project Het Nieuwe Water en heeft dan ook geen harde deadlines gesteld. Dat komt mede omdat Delfland aan andere plekken in het Westland (op de korte termijn) meer prioriteit toekent. Wel benadrukt Delfland bij de ONW dat het grootschalige drijvend wonen vraagt om diverse aanpassingen in het beleid en de regelgeving van Delfland. Omdat dat soort processen een aanzienlijke tijd nodig hebben en het voor de organisatie ook lastig is om die tijd te bekorten, benadrukt Hoogheemraadschap Delfland dat de ONW voor deze zaken voldoende tijd moet vrijmaken. Het waarschuwt voor te veel haast.

Waterkader Haaglanden vindt dat de proeftuin de tijd moet nemen om een aantal meer fundamentele onderzoeksvragen op te pakken. Er is hier sprake van een uniek experiment dat mogelijk in de toekomst ook elders relevant wordt en kan worden toegepast, en het programmabureau vindt dat daar zo veel mogelijk van geleerd moet worden. Door een aantal meer diepgaande onderzoeken uit te laten voeren kan er optimaal worden geëxperimenteerd en geleerd voor de lange termijn. Dit botst met het belang dat de ONW hecht aan tempo maken en op korte termijn financieel renderende woningbouw realiseren. Uiteindelijk domineert het kortetermijnbelang van de ontwikkelaar ten opzichte van het langetermijnbelang van het kennisprogramma.

### *Management van tijd*

We zien in deze casus hoe partijen bewust omgaan met de factor tijd. Het tempo van het project wordt aangepast aan de economische en financiële crisis, met name de marktvaart (naar woningen). Het tempo van het proces wordt aangepast aan de conjunctuur; er is sprake van entrainment en actief synchroniseren van het gebiedsontwikkelingsproces en de ontwikkelingen op de woningmarkt. De projectmanagers van de ONW hebben het plan gefaseerd in de tijd door realisatie van de diverse deelgebieden meer opeenvolgend en minder synchroon te maken. Daarbij hebben ze gekozen om wel op zo kort mogelijke termijn een beperkt aantal huizen te bouwen. Ze focussen dan ook op de korte termijn ofwel op wat er in de directe toekomst moet gebeuren om deze eerste woningen te realiseren. Er wordt een afweging gemaakt om tempo te maken op een deellocatie in plaats van het gebied integraal te ontwikkelen, wat ten koste zou kunnen gaan van het tempo op korte termijn. Het fenomeen van de 'rentetikker' zorgt ervoor dat tijd als iets schaars wordt gezien, en men tempo wil maken met het ontwikkelen van woningen.

In deze casus komt ook de roep vanuit met name Delfland om nadrukkelijker te kijken naar de middellange termijn, vanuit de gedachte dat dit nodig is als je op

een dergelijke grote schaal effectief en efficiënt wilt samenwerken met publieke organisaties. De innovatie van grootschalige ontpoldering en drijvende woningen betekent dat zij de nodige aanpassingen moeten doen in hun beleidskaders en regelgeving, en dat kost veel tijd. Deze tijd kan ook moeilijk gecompenseerd worden. Er wordt dus in de casus ook actief geprobeerd de tijdshorizon te vergroten en zodanig aan te passen dat die beter aansluit bij het ritme en de procedures van overheidsorganisaties en de tijdrovende processen die nodig zijn om beleidskaders aan te passen. Het lukt het hoogheemraadschap echter maar mondjesmaat om de gebiedsontwikkeling te 'entraineren' in zijn eigen procedures.

## 5 Tijdmanagement in de casus Waalblok

### *Introductie*

Het Waalblok is een polder in de gemeente Westland bij 's-Gravenzande. Het gebied van 55 hectare, dat voornamelijk uit glastuinbouw bestaat, moet via herstructurering een duurzaam glastuinbouwgebied worden. Er is echter een waterbergingsstekort van 11.250 m<sup>3</sup>. Er zijn in de afgelopen jaren meerdere incidenten van wateroverlast geweest. Het hoogheemraadschap hanteert een norm van 325 kuub wateropslag per hectare, die met name kon worden toegepast op het moment dat tuinders overgingen tot herstructurering. Daarnaast brengt de Europese Kaderrichtlijn Water met zich mee dat tuinders voor 2027 een gesloten watersysteem moeten hebben. Ook moeten tuinders zich al op korte termijn gaan houden aan strengere regels met betrekking tot het lozen van afvalwater op het riool.

Diverse ontwikkelingen komen bij elkaar in de polder. De tuinders willen de glastuinbouw herstructureren om hun bedrijven te vergroten en te moderniseren. Het hoogheemraadschap wil meer ruimte voor waterberging. Ook de tuinders zoeken naar oplossingen voor de wateroverlast bij hevige regenval. De gemeente heeft bovendien een grote subsidie (uit het Fonds Economische Structuurversterking) binnengehaald voor een innovatieve oplossing van de gietwaterproblematiek. Vanaf 2006 werken tuinders, hoogheemraadschap en gemeente Westland samen (o.a. in een projectteam en een stuurgroep) om te kijken hoe deze ontwikkelingen gecombineerd kunnen worden. Ze starten een gebiedsontwikkelingsproces waarin drie processen met elkaar verbonden moeten worden: de herstructurering van de glastuinbouw, de gietwatervoorziening van de glastuinbouw (via een innovatie genaamd het 4B-concept) en de duurzame inrichting van het watersysteem in het gebied, met name de waterberging. Het 4B-concept staat voor Bufferen, Bereiden, Begieten en Bergen van water in de tuinbouwsector. Het concept bestaat uit een waterkelder onder een kas in combinatie met een gietwaterfabriek. Deze combinatie maakt het mogelijk dat tuinders die zijn aangesloten op de waterkelder en de gietwaterfabriek hun restwater zelf zuiveren en opslaan. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om overtollig water (tijdelijk) op te vangen. De polder wordt vanuit het kennisprogramma Waterkader Haaglanden ook aangemerkt als een proeftuin waar innovatieve oplossingen gezocht kunnen worden.



In 2007 start een uitgebreide verkenning van maar liefst 24 scenario's voor het oplossen van de wateropgave in de polder Waalblok. Deze verkenning neemt in de ogen van de tuinders veel tijd in beslag. En ook in 2008 worden er lange tijd geen knopen doorgehakt omdat de hoogheemraad toch nader onderzoek wil naar de effectiviteit van de traditionele 'boezemvariant' (het verbreden van de boezem als oplossing van het watervraagstuk).

De tweede helft van 2008 staat in het teken van een langdurig traject waarin een gebiedscontract moet worden opgesteld. Daarin wordt uitvoerig gedebatteerd over de te kiezen juridische constructie waarin het waterschap kan samenwerken met de tuinders en over de financiële spelregels (Van Buuren & Eshuis, 2009; Van Buuren, Bressers & Eshuis, 2012).

Vanwege de complexiteit van het traject wordt besloten om de waterberging in tijd los te koppelen van de andere 3B's. Een van de tuinders blijkt in principe bereid een kelder onder zijn kas te bouwen, maar dan moet er wel duidelijkheid komen over een aantal technische, juridische en financiële aspecten. Na dit proces, dat veel partijen eigenlijk te lang duurt, wordt in 2010 gestart met de uitvoering van de bouw van de kelder, die in enkele maanden wordt afgerond. Anno 2011 ligt de kelder onder de kas en werken de partijen verder aan het realiseren van de andere 3B's. Tuinders die meedoen, krijgen van het hoogheemraadschap enkele jaren respijt om te kunnen voldoen aan de nieuwe eisen rondom het zelf reinigen van restwater, zodat de volgende B's van het concept ook kunnen worden ontwikkeld.

#### *Betrokken actoren en hun perceptie van tijd*

Binnen dit project liepen de percepties van tijd sterk uiteen. De perceptie van tuinders werd sterk beïnvloed door de cycli van hun teelt, die weer werd beïnvloed door pieken in de vraag naar bloemen, zoals rond Moederdag en Valentijnsdag. Om zijn bloemen op tijd klaar te hebben voor de piek in de vraag naar bloemen moest de tuinder de herstructurering en aanleg van zijn kas voor een bepaalde datum klaar hebben, wat weer betekende dat de kelder voor de tuinder ook voor een bepaalde datum klaar moest zijn. De tuinder had dus een kortetermijntijdhorizon, met een duidelijke deadline erin. Wanneer die deadline zou worden overschreden, zou dat de tuinder veel geld kosten, dus voor deze tuinder gold dat tijd zeer schaars was. De tuinders vonden sowieso dat het proces erg traag verliep, en ook veel tijd kostte in termen van vergaderen en overleggen.

Bij het hoogheemraadschap werd de perceptie op tijd gedomineerd door het doel de waterberging voor de middellange termijn te realiseren. Dat betekende dat er op korte termijn 'tijd genoeg' was. De nadruk lag bij het hoogheemraadschap op een zorgvuldige besluitvorming die volgens een tevoren opgesteld tijdpad moest verlopen. Tegelijkertijd voelde het hoogheemraadschap wel degelijk de tijdsdruk die de tuinders uit het gebied probeerden uit te oefenen en probeerde het daaraan tegemoet te komen. Zo zette het hoogheemraadschap de kennispartijen onder druk om tijdig met de nodige kennis en informatie te komen.

De gemeente Westland wilde in ieder geval haar eigen innovatieprogramma rondom het 4B-concept tot een succes brengen en nam daarom de deadlines van dit project zeer serieus. Daarnaast wilde de wethouder er zelf ook graag mee sco-



ren en zette hij regelmatig wat extra druk richting Delfland om daar besluitvorming te bespoedigen.

Tot slot zien we bij de verschillende kennispartijen dat zij graag kennis ontwikkelen waar ze verder mee kunnen in de toekomst. Dat betekent dat hun tijdhorizon nadrukkelijk verder reikte dan het proeftuintraject.

De uiteenlopende percepties van tijd gaven regelmatig aanleiding tot spanningen in de relaties in de proeftuin. Het hoogheemraadschap werd regelmatig onder druk gezet om 'op te schieten' en moest ook voortdurend verwachtingen daaromtrent temperen.

We zien dat in de eerste ronden van het traject geprobeerd wordt om met een strakke projectplanning voortvarend te werk te gaan. De verschillende stappen worden voorzien van strakke deadlines en het hele tijdspad staat vast. Dit gaat echter al snel schuiven als duidelijk wordt dat het innovatieve 4B-concept niet zonder meer acceptabel is voor Delfland. In plaats van een lineair projectpad wordt het traject een tamelijk grillig proces dat zich verspreidt over verschillende arena's (zoals het projectteam en het hoogheemraadschap intern) met elk hun eigen timing.

#### *Management van tijd*

De belangrijkste interventies die te maken hadden met tijd kwamen van de initiatief nemende tuinder. Hij stelde een harde deadline: voor een bepaalde datum moest hij weten of de kelder er kwam, anders ging hij een nieuwe kas bouwen waardoor de kelder niet meer gerealiseerd kon worden. Cruciaal was dat hij de anderen wist te overtuigen dat het hem menens was. Als er voor de deadline geen besluit genomen zou worden over het realiseren van de kelder, zou de kans om deze ruimtebesparende vorm van waterberging te realiseren volledig verkeken zijn en zou de waterberging op de traditionele wijze gerealiseerd (moeten) worden.

Dit was met name voor Delfland een stok achter de deur om toch te gaan voor realisatie van het 4B-concept en de tot dan toe bestaande bezwaren niet langer centraal te stellen. Maar toen vervolgens de definitieve uitwerking van de gebiedsovereenkomst op zich liet wachten, zette het dagelijks bestuur van het hoogheemraadschap druk. De vertrekkende hoogheemraad wilde de overeenkomst voor de installatie van het nieuwe dagelijks bestuur ondertekenen. Dat lukte uiteindelijk ook.

Een tweede aspect van tijdmanagement is de specifieke fasering van de realisatie van de 4B's, die een belangrijke invloed op het proces heeft gehad. De eerste B van Berging (in de waterkelder) werd losgeknipt van de andere drie; er werd gekozen om de 4B's niet tegelijk te implementeren. Dit had enerzijds tot gevolg dat de basis van het concept, en dus de kelder, nog relatief snel kon worden gerealiseerd, wat op dat moment in het belang was van de tuinder die snel wilde gaan bouwen. Maar tegelijkertijd leidde het ertoe dat het hoogheemraadschap erin slaagde zijn belang/winst (waterberging) al vroeg in het proces binnen te halen, wat ook betekende dat het minder actief trok aan het realiseren van de andere B's. Dit ging daardoor minder vlot. De specifieke fasering van activiteiten heeft daarmee een belangrijke invloed gehad op het proces.

Een hiermee samenhangende daad van tijdmanagement (gericht op het creëren van meer tijd) had te maken met de gedoogbeschikking die Delfland afgaf aan de deelnemende tuinders: zij kregen tijdelijk ontheffing van de plicht om te voldoen aan het Landbouwbesluit voor wat betreft het lozen van gietwater op het rioolstelsel. Dat betekende extra tijd om het 4B-concept te kunnen implementeren.

## 6 Samenwerking en management van tijd

De twee casussen laten enerzijds interessante overeenkomsten en anderzijds in het oog springende verschillen zien. In tabel 2 hebben we de belangrijkste bevindingen rondom deze punten kort weergegeven.

Samenwerking in watergovernance is een kwestie van omgaan met een variëteit aan tijdspercepties ('temporeel pluralisme'). De casussen laten zien dat percepties van tijd bij verschillende partijen worden gevormd vanuit diverse rationaliteiten en deels ook samenhangen met andere factoren. De perceptie van tijd wordt bij private partijen in eerste instantie gedreven door marktlogica en het streven naar efficiëntie. Dit heeft consequenties voor de manier waarop zij aankijken tegen de aard van tijd (tijd is schaars en grillig, zeker naarmate projecten steeds minder volgens de klassieke projectmanagementaanpak gestuurd kunnen worden), het tempo (bepaald door conjunctuur of juist door politieke gebeurtenissen) en de tijdhorizon (de markt stelt harde eisen op korte termijn, waardoor de korte termijn veelal het langetermijndoel met betrekking tot een robuust watersysteem onder druk stelt). De perceptie van tijd bij publieke partijen daarentegen wordt meer gedreven door regels, waarbij zorgvuldigheid vaak belangrijker is dan efficiëntie. Dit werkt door in ideeën over het tempo (bepaald door procedures en regels) en de tijdhorizon (bepaald door beleidsprogramma's en -visies).

Private partijen ervaren onder druk van de markt vaak eerder de noodzaak om op korte termijn beslissingen te nemen dan publieke partijen, zeker in een domein als het waterbeheer, waar publieke partijen nauwelijks acute opgaven kennen. Daarbij komt dat de waarde van tijd bij publieke partijen anders is: daar draagt het investeren van tijd in de voorbereiding van beslissingen vaak bij aan zorgvuldigheid, terwijl het door private partijen vaak wordt gezien als onrendabele tijd. Ook percipieerden de private partijen de tijd die werd gependend aan vergaderingen en overleg anders. Met name de tuinders in de proeftuin Waalblok vonden dat dit aspect van samenwerking te veel tijd kostte in het proces, en op zeker moment was het risico reëel dat zij om deze reden zouden afhaken. Anders gezegd, de verschillende niet-inhoudelijke aspecten van de samenwerking kostten volgens de tuinders onevenredig veel tijd in het proces en leverden een risico dat private partijen ongeduldig werden en afhaakten.

Publieke partijen in governanceprocessen zijn vaak niet immuun voor tijdsdruk vanuit marktmechanismen. Wanneer publieke partijen geld hebben geleend om een gebiedsontwikkeling mogelijk te maken, hebben zij te maken met de rentetikker en de bijbehorende tijdsdruk. Kenmerkend voor veel governanceprocessen is het vervagen van grenzen tussen publiek en privaat (bijv. Edelenbos, 2010; Kop-

**Tabel 2. Percepties en management van tijd in de casussen**

	<b>Het Nieuwe Water</b>	<b>Waalblok</b>
<b>Percepties van tijd</b>		
Aard van tijd	Tijd is meervoudig (soms regelmatig in fases of cycli, soms grillig)	Tijd is meervoudig (aanvankelijk vooral volgtijdelijk en regelmatig; later meer gelijktijdig en grillig)
Tempo van tijd	Sterk variabel: naarmate conjunctuur verslechtert neemt het tempo af; van race tegen de klok naar 'de tijd uitzingen'	Sterk variabel: in eerste helft van traject veel tempo (snel opeenvolgende stappen), daarna vertraging en vooral private zorg over gebrek aan tempo
Kwantiteit van tijd	Afhankelijk van marktvraag: veel of weinig tijd beschikbaar voor ontwikkeling woningen; waterbeheerder heeft veel tijd omdat waterberging niet nodig is op korte termijn	Private partijen hebben weinig tijd beschikbaar, de waterbeheerder heeft meer tijd
Tijd-horizon	Publieke partijen: middellange termijn (10-30 jaar); private partijen: korte termijn (moment van opleveren huizen)	Publieke partijen: middellange termijn (10-30 jaar); private partijen: korte termijn (minder dan 10 jaar)
Bepalend voor tijd-horizon	Publieke partijen: zorgvuldigheid en regelgeving; private partijen: de markt, m.n. de vraag naar woningen	Publieke partijen: zorgvuldigheid en regelgeving; private partijen: de markt en de timing van vervangingsinvesteringen
Effect op samenwerking	Haast en gebrek aan tijd bij private partijen zorgen voor breuk in samenwerking tussen PPS en kennisprogramma Waterkader Haaglanden; andere partijen slagen erin tijdspaden voldoende te synchroniseren om samenwerking voort te zetten	Divergerende percepties van tijd zorgen voor spanningen in de samenwerking tussen tuinders en hoogheemraadschap; haast bij private partijen in de staart van traject zorgt voor doorbraak in het samenwerkingsproces
<b>Management van tijd ten behoeve van samenwerking</b>		
Aard	Aanvankelijk focus op projectplanning; partijen proberen tijdsaspecten te controleren (tempo hoog houden om snel te kunnen bouwen); na het uitbreken van de economische crisis gaat men tijdmanagement nadrukkelijker aanpassen aan omgevingsfactoren (inzakkende huizenmarkt)	Aanvankelijk focus op projectplanning, later meer meebewegen met dynamiek van gebeurtenissen en signalen uit het gebied; betrokkenen proberen diverse fases en cycli uit beleidsprocessen, teeltseizoenen en de bloemenmarkt te synchroniseren
Tempo	Tempo wordt aangepast aan marktvraag	Tijdrekken om innovatieontwikkeling mogelijk te maken (door Delfland); later druk zetten (door tuinders) om tijdige implementatie af te dwingen
Kwantiteit	Tijdsdruk opvoeren door eerste contingent woningen vroeg te plannen; vanwege slechte woningmarkt meer tijd beschikbaar voor realiseren overige woningcontingenten	Alle partijen creëren extra tijd voor de uitvoering van de andere elementen van het 4B-concept; tuinder beperkt beschikbare tijd voor realiseren waterkelder
Tijd-horizon	Pogingen door waterbeheerder om tijd-horizon op te rekken lijken weinig succesvol	Alle partijen baseren hun handelen op de middellange termijn en kunnen dus elkaar vinden in een gecombineerde oplossing
Timing	De wens tot woningbouw valt in de tijd samen met de behoefte aan waterberging; timing van woningbouw wordt aangepast aan woningmarkt	De behoefte aan herstructurering kon worden gekoppeld aan de behoefte aan waterberging; timing van daadwerkelijke realisatie vereiste het nodige 'boundary work'

penjan, 2012). Hierdoor kunnen ook verschillen in benadering van tijd vervagen. Dit zien we het sterkst binnen de ONW, waar private en publieke partijen dezelfde (marktgedreven) tijdslogica gaan hanteren.

Daarenboven geldt dat samenwerken in governanceprocessen een kwestie is van timing. Het realiseren van geslaagde coproductie staat of valt met het onderkennen en benutten van *windows of opportunity* die maar even openstaan en dan weer dicht kunnen klappen. Het is niet eenvoudig om in de wereld van het waterbeheer, waar alle activiteiten hun eigen vaststaande ritme kennen, flexibel en tijdig in te spelen op deze openstaande kansen. Maar als het lukt, dan is er ook veel mogelijk.

## 7 Conclusies en discussie

Het empirisch onderzoek laat zien dat tijd als factor van invloed is op de relaties tussen actoren en de resultaten die geboekt worden in watergovernanceprocessen.

Conflicterende percepties van tijd kunnen zorgen voor spanningen tussen partijen die de samenwerking bemoeilijken (Waalblok) en zelfs kunnen doen eindigen (stopzetten proeftuin in Nieuwe Water). Divergerende percepties van tijd en de invloed op het governanceproces uitten zich op een aantal manieren in onze casestudies.

Ten eerste speelden uiteenlopende tijdhorizonnen een belangrijke rol. De markt stelt vaak harde eisen op korte termijn, waardoor private partijen vaak een kortetermijntijdhorizon hanteerden, terwijl voor publieke partijen de middellange termijn van beleidsprogramma's en publieke doelen vaak domineerden. Ten tweede beoordeelden partijen de hoeveelheid tijd die werd gespendeerd aan de samenwerking anders. De gezamenlijke kennisontwikkeling kost in de beleving van de private partijen soms meer tijd dan zij daarvoor beschikbaar willen stellen. Daarnaast is er met name in de proeftuin Nieuwe Water de angst dat innovatie leidt tot complicaties die ook de snelheid in het project kunnen remmen. De gevoelde noodzaak om tempo te maken was een belangrijke reden waarom de samenwerking in proeftuinverband werd beëindigd.

Uiteenlopende percepties van tijd vragen om wat wij noemen tijdsensitief governance. Tijdsensitief governance verschilt van de meer klassieke vorm van tijdmanagement in project- en procesmanagement, dat er vrij eenzijdig op is gericht om deadlines te stellen en te zorgen dat activiteiten binnen een bepaald tijdvak plaatsvinden. Tijdsensitief governance beoogt het afstemmen van percepties van tijd en het synchroniseren van tijdspaden van verschillende actoren en processen. Dit veronderstelt allereerst sensitiviteit voor de variëteit in tijdspercepties en aandacht voor de mogelijkheden en momenten waarbij deze variëteit kan leiden tot strubbelingen en conflicten. Belangrijk is het gezamenlijk bespreken van tijdhorizonnen en deadlines van verschillende partijen. Daarnaast veronderstelt tijdsensitief governance mogelijkheden om met de factor tijd te kunnen 'spelen': door tijd of juist tijdsdruk toe te voegen, door ritmes van procedures te beïnvloeden, door slim te sturen op momenten dat verschillende cycli samenkomen.

De casussen hebben laten zien dat de factor tijd steeds vervlochten was met andere factoren en hulpbronnen, zoals macht en geld. De tuinder kon een deadline bepalen omdat hij een zekere macht had in het proces (hij was de enige tuinder onder wiens kas men de kelder kon bouwen). De tijdschaarste die actoren in Het Nieuwe Water ervoeren kan niet losgekoppeld worden van financiële factoren: het verstrijken van tijd kostte geld omdat met de tijd de rentekosten opliepen. Toch zou het al te reductionistisch zijn om de factor tijd te reduceren tot macht of geld. Percepties van tijd zijn op zichzelf van belang voor het handelen van actoren. De tuinder zette een deadline omdat hij *qua tijd* in de knel dreigde te komen. De casussen lieten zien hoe actoren het vervelend of zelfs onacceptabel vinden als het tempo van een proces te laag komt te liggen, of hoe ze zich verzetten tegen het besteden van tijd aan bepaalde activiteiten zoals vergaderen. Dergelijke mechanismen kunnen niet gereduceerd worden tot geldkwesties of machtsvragen, maar dienen begrepen te worden vanuit (cultuurgebonden) percepties van wat nuttige of verspilde tijd is, en binnen welke tijd bepaalde besluiten genomen zouden moeten zijn. Wel is het waar dat tijd als hulpbron tot op zekere hoogte inwisselbaar is voor andere hulpbronnen. Door de inzet van meer mensen kan bijvoorbeeld tempo worden gemaakt.

Dit artikel heeft laten zien dat er diverse manieren zijn om via de factor tijd invloed uit te oefenen op samenwerkingsprocessen in watergovernance. Hoewel we in dit artikel hebben gefocust op watergovernance, is het aannemelijk dat tijd een vergelijkbare rol speelt in andere governanceprocessen waar uiteenlopende partijen moeten samenwerken. Tijd kan gezien worden als een hulpbron in governance-netwerken, die echter in de traditionele netwerkliteratuur niet als zodanig wordt onderkend (vgl. Koppenjan & Klijn, 2004). De bereidheid van partijen om hun perceptie van tijd af te stemmen en de factor tijd aan te wenden als middel om tot overeenstemming te komen is een belangrijke voorwaarde voor effectieve netwerksturing. Tijd is dus ook een aangrijpingspunt voor procesmanagement en een factor waar concreet op gestuurd moet worden om daadwerkelijk tot overeenstemming te komen. De literatuur over procesmanagement gaat uitgebreid in op voortgang in processen (bijv. De Bruijn, Heuvelhof & In 't Veld, 2003), maar behandelt tijd niet expliciet als een factor die van invloed is op het verloop van processen, of als een resource die gebruikt kan worden in procesmanagement. Onze analyse laat zien dat management van tijd verder gaat dan het bewaken van voortgang en het alloceren van tijd voor stappen in het proces. Het gaat om zowel het onderkennen van verschillende tijdspercepties als het creëren van begrip voor verschillende percepties van tijd en het trachten te synchroniseren van de verschillende tempo's die partijen hanteren.

Nader onderzoek naar de rol van tijd als (strategische) hulpbron in complexe netwerken alsook de wijze waarop procesmanagement op de factor tijd kan sturen is dan ook gewenst. Complexe besluitvormingsprocessen worden vaak in een vooraf bedachte tijdmaal gedrukt, die niet blijkt te passen bij de percepties van de participanten. Voor een vruchtbare timing van processen is het belangrijk dat deze aansluit bij de ritmiek van de verschillende participanten en niet alleen het verlengstuk vormt van de logica en procedures van de initiatiefnemer.

## Literatuur

- Berg, B.L. (2007). *Qualitative research methods for the social sciences*. Boston: Pearson.
- Bleudorn, A.C., & Denhardt, R.B. (1988). Time and Organizations. *Journal of Management*, 14 (2): 299-320.
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten, & Veld, R. in 't (1998). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.
- Burrell, G. (1992). Back to the future: time and organization. In: M. Reed & M. Hughes (Eds.), *Rethinking Organization. New directions in organization theory and analysis*. Londen: Sage.
- Buuren, A. van, Edelenbos, J., & Klijn, E.H. (2010). *Gebiedsontwikkeling in woelig water: over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Buuren, M.W. van, Bressers, N.E.W., & Eshuis, J. (2012). Innovatie in regionaal waterbeheer. Lessen uit het kennisprogramma Waterkader Haaglanden. *Water Governance Tijdschrift*, 2 (1): 20-31.
- Buuren, M.W. van, & Eshuis, J. (m.m.v. W. Belabas & J. Verkerk) (2009). *Van concept naar contract: waterberging, herstructurering en innovatie in proeftuin Waalblok*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Buuren, M.W. van, & Teisman, G.R. (2011). *Van kennishamsteraars naar innovatiemakelaars: reflecties op een vitale kennis- en innovatie-infrastructuur water* (Rapport nr. P001-11-00). Water Governance Centre.
- Edelenbos, J. (2010). *Water als spanningsvolle verbinding*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2): 219-245.
- Goetz, K.H., & Meyer-Sahling, J.-H. (2009). Political time in the EU: dimensions, perspectives, theories. *Journal of European Public Policy*, 16 (2): 180-201.
- Koppenjan, J.F.M. (2012). *The New Public Governance in public service delivery*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge.
- Linz, J.J. (1998). Democracy's Time Constraints. *International Political Science Review*, 19 (1): 19-37.
- McGrath, J.E., & Kelly, J.R. (1986). *Time and human interaction: toward a social psychology of time*. New York: Guilford Press.
- Nowotny, H. (1992). Time and Social Theory: Towards a Social Theory of Time. *Time and Society*, 1(3): 421-454.
- Nowotny, H. (1994). *Time: the Modern and Postmodern Experience*. Cambridge: Polity Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pollitt, C. (2008). *Time, policy, management*. Oxford: Oxford University Press.
- Schedler, A., & Santiso, J. (1998). Democracy and Time. *International Political Science Review*, 19, (1): 5-18.
- Schmitter, P.C., & Santiso, J. (1998). Three Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy. *International Political Science Review*, 19 (1): 69-92.
- Teisman, G.R., Buuren, M.W. van, Edelenbos, J., & Warner, J. (te verschijnen). Water governance – beyond water-centricity, managerialism, determinism, and technocracy. *International Journal of Water Governance*, 1 (1).

Jasper Eshuis & Arwin van Buuren

Teisman, G.R., Buuren, M.W. van, & Gerrits, L.M. (Eds.) (2009). *Managing complex governance systems: Dynamics, self-organization and coevolution in public investments*. Londen: Routledge.

Yin, R.K. (1984). *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills: Sage Publications.



## Arbeidsmigratie en overheidsbeleid opnieuw belicht

*Imrat Verhoeven\**

Onder redactie van Monique Kremer & Imrat Verhoeven

Migratie is en blijft in Nederland een politieke – en emotionele – splijtzwam. Sociale partners, politici en de Nederlandse bevolking zijn verdeeld over het onderwerp. De werkgevers brachten eind 2012 een pamflet uit met als titel ‘Arbeidsmigrant werkt!’. Zij dringen erop aan om meer mensen naar Nederland te halen met het oog op de arbeidsmarkttekorten die nu al ontstaan, met name door vergrijzing. De vakbonden, die in Nederland allang niet meer tegen arbeidsmigratie zijn, stellen daarentegen wel de verdringing van eigen werknemers aan de kaak, en ook de Europese regelgeving die het mogelijk maakt om migranten goedkoper in te huren dan de eigen bevolking. Vanuit de grote steden zijn verschillende, tegenstrijdige, geluiden te beluisteren: Wethouder Marnix Norder (PvdA) uit Den Haag luidde de noodklok door over een ‘tsunami’ van Midden- en Oost-Europese migranten te spreken. Hij wees op problemen als overlast in wijken en buurten, gebrekkige huisvesting en uitbuiting. Tegelijkertijd is de burgemeester van Eindhoven, Rob van Gijzel (PvdA), op tournee om de grote tekorten aan technisch personeel in zijn regio op de agenda te zetten. Bij ASML alleen al zijn honderden vacatures. Deze tegenstrijdige visies komen ook aan het licht in het opinieonderzoek onder de Nederlandse bevolking. Terwijl een deel van de Nederlanders migratie en diversiteit prima vindt, is het volgens een ander deel welletjes geweest met migratie.

In deze Reflectie & debat gaat het niet zozeer over ‘voor’ of ‘tegen’ arbeidsmigratie. Arbeidsmigratie is van alle tijden en is een realiteit die samengaat met het lidmaatschap van de Europese Unie. Volgens Kremer en Schrijvers, medewerkers van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), is de vraag vooral hoe de overheid migratie in betere banen kan leiden. Zij maken daarbij een onderscheid tussen de boven- en onderkant van de arbeidsmarkt. Aan de onderkant doet de overheid er verstandig aan om meer te investeren in nieuwe vestigingsmigranten uit onder andere Oost-Europese landen, onder meer door scholing en het aanleren van de Nederlandse taal. Dit om te voorkomen dat hen eenzelfde lot wacht als voorgaande groepen Marokkaanse en Turkse migranten. Aan de bovenkant van de arbeidsmarkt is het volgens Kremer en Schrijvers alleen zinvol om gericht kenniswerkers naar Nederland te halen aan wie echt behoefte is. Om meer richting te geven aan arbeidsmigratie van hoger opgeleiden is het nood-

\* Imrat Verhoeven is redactielid van *Beleid en Maatschappij*.

zakelijk om migratiebeleid te bezien vanuit een breder economisch perspectief op waar Nederland zijn brood mee wil verdienen, aldus Kremer en Schrijver. Bovendien zou de overheid er volgens hen goed aan doen om te investeren in niet-EU-landen met een jonge bevolking, zoals Turkije en Marokko, om hier op den duur goed gekwalificeerde migranten voor onze arbeidsmarkt te werven.

Onderzoeker Henk van Houtum is het op meerdere punten eens met de WRR-auteurs. Hij is blij dat de mythe van de massamigratie in hun bijdrage, en in het achterliggende rapport, wordt ontkracht. Bovendien prijst hij hun aandacht voor de vraagkant van immigratie, in tijden waar bij veel sceptici de aanbodkant centraal staat. Zijn kritiek richt zich op de te geringe aandacht van de WRR voor migranten van buiten de EU die niet tot de elite van kennismigranten behoren. In het EU-beleid is volgens hem sprake van categorische discriminatie, omdat slechts voor een beperkt aantal landen geen visumvereisten gelden en zij daardoor in aanmerking komen als leveranciers van kenniswerkers. Van Houtum spreekt harde woorden; volgens hem is er sprake van 'apartheidspolitiek' aan de grenzen van de EU, een punt waar het WRR-rapport volgens hem onterecht geen aandacht aan besteedt. Een tweede punt van kritiek is dat Kremer en Schrijvers zich te nadrukkelijk richten op de Nederlandse regering en daardoor te weinig ingaan op het perspectief van migranten. Deze omissie leidt ertoe dat er bij beleidsafwegingen te weinig aandacht is voor wat migranten nodig hebben en van plan zijn, aldus Van Houtum.

Door de bijdragen aan deze aflevering van Reflectie & debat krijgt het debat over arbeidsmigratie weer wat kleur op de wangen. De auteurs vestigen de aandacht op de serieuze problemen die de overheid zich aan zou moeten trekken als ze zich niet langer verschuilt achter de politieke vraag of je principieel voor of tegen arbeidsmigratie bent.

# Arbeidsmigratie in betere banen: taken voor assertieve overheid\*

Monique Kremer & Erik Schrijvers\*\*

We leven in een economische recessie. Toch melden de kranten grote arbeidsmarkttekorten, met name in technische sectoren. In de regio Eindhoven worden orders misgelopen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beaamt dit. Maar de berichten over de toekomst zijn nog onheilspellender. Door vergrijzing en ontgroening zouden in 2040 de personeelstekorten oplopen tot 700.000, zo stelt de Commissie Arbeidsparticipatie (2008). De pijn zit daarbij vooral in de zorg, waar in 2030 nood zal zijn aan 250.000 mensen (Eggink, Oudijk & Woittiez, 2010). Of die tekorten door vergrijzing inderdaad zo groot zullen zijn, is nauwelijks te overzien. Veel hangt af van een tweede toekomstuitdaging: zal Nederland zich staande weten te houden in een sterk competitieve wereldeconomie? Arbeidsmarktsectoren en taken kunnen immers verdwijnen naar het buitenland of minder omvangrijk worden omdat ze te prijzig worden, zoals de zorg. Als het over arbeidsmarkttekorten gaat, wordt vaak meteen gewezen op de noodzaak van meer arbeidsmigratie. Kunnen arbeidsmigranten de vergrijzing opvangen en onze economie uit het slop halen? Is ons migratiebeleid up-to-date om de arbeidsmarktuitdagingen van de komende decennia aan te kunnen?

Arbeidsmigratie naar Nederland is nog nooit zo simpel geweest. Door het vrije verkeer van werknemers in de Europese Unie kunnen werkgevers aanstellen wie ze maar willen, mits diegene uit een van de lidstaten komt. Mensen werven buiten de Europese Unie (EU) is overigens een stuk ingewikkelder; iedereen wordt geweerd, behalve de zogenaamde hoger opgeleide kenniswerkers. Voor hen is de rode loper uitgerold, omdat zij een bijdrage kunnen leveren aan onze schatkist en onze economie. Deze vorm van selectieve gastvrijheid wordt ook wel 'slimme migratie' genoemd.

De arbeidsmigratie naar Nederland ligt grotendeels in handen van werkgevers, althans de migratie van EU-burgers en de kennismigratie. Voor dat laatste geldt slechts een inkomenstoets. Heb je een baan in de aanbieding die meer dan 35.000 of 50.000 euro uitbetaalt (afhankelijk of de migrant onder of boven de 30 jaar oud is), dan komt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die vooral bekendstond om het weren van migranten, zelfs met het koffertje met benodigde papieren bij de werkgever langs. Nederland heeft daarmee inmiddels een van de meest liberale toelatingssystemen voor hoger opgeleiden in de wereld.

\* Deze bijdrage is gebaseerd op de recente publicatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*, onder redactie van J.W. Holtslag, Monique Kremer en Erik Schrijvers, Den Haag: 2012.

\*\* Dr. Monique Kremer is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Kremer@wrr.nl. Dr. Erik Schrijvers is wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Een groot deel van de arbeidsmigratie wordt dus overgelaten aan ad-hocbeslissingen van werkgevers. Dat is logisch, zij hebben de banen. Toch moet de Nederlandse overheid niet wegstijgen maar vooruitkijken, en arbeidsmigratie in betere banen leiden, nu en in de toekomst. Dat vergt meer beleid aan de onderkant en aan de bovenkant van de arbeidsmarkt.

### **Betere banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt**

Migratie heeft het laatste decennium een ander gezicht gekregen. Zowel de herkomstlanden als de motieven van vertrek zijn veranderd. Zo komen er meer mensen vanuit Europa naar Nederland dan vanuit Marokko of Turkije, en is het belangrijkste migratiemotief arbeid in plaats van gezinshereniging (Jennissen, 2011). Veel van de nieuwe migranten komen uit Polen, zo'n 300.000 in totaal. Vergelijken met onze beroepsbevolking van 7,5 miljoen is dat maar een schijntje; van massamigratie is echt geen sprake. Bovendien is Nederland niet eens zo aantrekkelijk voor de 'nieuwe Europeanen': de meeste van de 1,5 miljoen Polen die sinds 2004 vertrokken zijn, gingen naar Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Maar anders dan daar werken nagenoeg alle Midden- en Oost-Europeanen in Nederland aan de onderkant van de arbeidsmarkt, meestal in de overgebleven industrie of tuinbouw, vaak op (of net onder) het minimumloon, via uitzendbureaus en op tijdelijke contracten (Berkhout, Heyma & Van der Werff, 2011).

Met de migratie van de nieuwe Europeanen is het Nederlandse gastarbeiders-trauma weer naar boven gekomen. Vergelijkingen met het verleden worden voortdurend gemaakt. Toch hoeft die geschiedenis zich niet te herhalen. De Polen zijn beter opgeleid dan de ongeletterde Turken en Marokkanen, die enkel op hun handen werden geselecteerd. Onze verzorgingsstaat is daarnaast ook niet meer zo'n ruimhartig vangnet als toen, al is het nog steeds niet de springplank die het had moeten worden. Nieuwe Europeanen kunnen bovendien makkelijk weer terug naar het land van herkomst; ze hoeven niet te kiezen zoals de gastarbeiders destijds. En al klinkt het misschien paradoxaal, open grenzen bevorderen terugkeer. Toch moeten we ervan uitgaan dat ook nu weer een deel van de nieuwe migranten zal blijven. Op dit moment is dat ongeveer half-om-half. Tijdelijke migranten bouwen, vaak met het in Nederland verdiende geld, verder aan hun leven elders. Maar hoe zal het verder gaan met hen die zich vestigen?

De politieke aandacht rond de Midden- en Oost-Europeanen concentreert zich momenteel op de twee H's: huisvesting en handhaving. De Commissie LURA (Lesen Uit Recente Arbeidsmigratie) bracht pijnlijk helder in beeld hoe sommige Nederlandse werkgevers probeerden te besparen op arbeidskosten en huisvesting over de rug van migranten heen. Het is inderdaad noodzakelijk malafide praktijken van werkgevers en – niet te vergeten – uitzendbureaus hard aan te pakken. Maar voor de lange termijn zou het ook weer eens moeten gaan over de twee V's die centraal stonden in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (2006) over de verzorgingsstaat: verheffen en verbinden. De Nederlandse verzorgingsstaat is goed geslaagd in het verheffen en verbinden van klassen en generaties. Voor migranten is de verzorgingsstaat minder succesvol

geweest. Nog steeds hebben de voormalige gastarbeiders, en zelfs hun kinderen, in Nederland in vergelijkend perspectief slechte onderwijsscores en werkgelegenheidsperspectieven (Lemaitre, 2012).

De nieuwe Europeanen bevinden zich in Nederland vaak in kwetsbare arbeidsmarktposities: er is sprake van flexmigratie. Ze werken veelal (weer) in sectoren waarvan door de scherpe internationale concurrentie we niet zeker weten of ze, op termijn, wel in Nederland blijven. Halen werkgevers zo niet de werklozen van morgen binnen? Dit werk is ook geen goede vertrekbasis voor verheffing en verbinding. In de kas maak je weinig kans op carrière. Het merendeel van hen werkt op tijdelijke basis en via uitzendconstructies – overigens net als veel van onze ‘oude migranten’. De Nederlandse flexibele arbeidsmarkt – kampioen in Europa – is een verstandshuwelijk aangegaan met arbeidsmigratie. De flexibele arbeidsmarkt is een katalysator voor migratie.

De val van het verleden staat open als niet voldoende geïnvesteerd wordt in de nieuwe vestigingsmigranten. Hen zou gezien hun betere onderwijsachtergrond (al zijn weinigen echt hoogopgeleid) een ander lot beschoren moeten zijn dan de vorige generaties gezins- en arbeidsmigranten. Gerichte scholing, betere kennis over de arbeidsmarkt, meer zekere arbeidscontracten en het leren van de Nederlandse taal zijn daarbij van groot belang. Dat is goed voor henzelf (verheffing), voor de acceptatie in de samenleving van arbeidsmigranten (verbinding), maar ook voor de toekomstige arbeidsmarkt. Want wat is ervaring in de tuinbouw straks waard als er enkel werk is in de zorg of techniek?

In een flexibele arbeidsmarkt dreigt het gevaar dat niemand zich verantwoordelijk voelt om in hen te investeren. Het Nederlandse integratiebeleid vertrekt vanuit ‘eigen verantwoordelijkheid’; mensen moeten alles zelf regelen en betalen. Werkgevers, die vaak taken uitbesteden aan uitzendbureaus en payrollbedrijven, en ook de overheid zijn niet aanspreekbaar. En dat terwijl de baten er voor hen wel zijn. Tijdelijke arbeidsmigranten brengen per persoon per jaar 1800 euro in het overheidslaatje (Berkhout & Hof, 2012), en ook werkgevers en de, snelgroeïende, uitzendbranche hebben er direct baat bij. Van migranten die zich in Nederland willen vestigen mag natuurlijk iets verwacht worden, maar ook van overheid en werkgevers. Niet investeren in taal, opleiding en arbeidsoriëntatie is kortzichtig; vestigingsmigratie moet in betere – en in zekere – banen worden geleid.

Migratiebeleid in een Europa zonder grensposten is vooral arbeidsmarktbeleid. Dat is goed te zien in een Europese vergelijking. Zowel Zweden als het Verenigd Koninkrijk en Ierland zetten in 2004 de deur open voor de Midden- en Oost-Europeanen. Maar in Zweden kwamen er lang niet zoveel. Waarom was dat? Los van de onweerstaanbare aantrekkingskracht van Engelstalige landen was het voor Zweedse werkgevers niet zo aantrekkelijk om Polen aan te stellen. Anders dan in Engeland konden ze de lonen niet verlagen en stoppen met scholing van de eigen bevolking en bewaakten de vakbonden de kwaliteit van de banen (Ruhs & Anderson, 2010). Dat laat zien dat afspraken tussen werkgevers en werknemers de arbeidsmobiliteit misschien wel remmen, maar er ook voor zorgen dat de banen beter zijn. Dat vergt van een overheid dus meer dan inzet op de twee H's alleen. In betere banen leiden betekent structurele ingrepen in arbeidsmarkt-

wetgeving, met name rond flexibele contracten, en intensieve samenwerking van sociale partners.

### **Battle for brains: beleid voor de bovenkant van de arbeidsmarkt**

De arbeidsmigratie die zo gepropageerd wordt in de Europese Unie betreft dus in de praktijk vooral de onderkant van de arbeidsmarkt. Het aandeel van migranten in het middensegment is bijzonder laag, en ook de hooggekwalificeerde migranten komen maar mondjesmaat naar Nederland. Slechts 2,4 procent van onze beroepsbevolking is een hooggekwalificeerde migrant, en slechts een vijfde van de migranten in Nederland is hoger opgeleid. Dat is substantieel minder dan in het Verenigd Koninkrijk en in Zweden (Boston Consultancy Group, 2012). De kennis-migrantenregeling heeft wel gezorgd voor meer hoger opgeleiden uit landen van buiten de EU, namelijk zo'n 6000 per jaar, veelal uit de Verenigde Staten of China, maar nog vaker uit India. Met name in Amstelveen is een 'little India' van vooral IT-specialisten ontstaan. Toch zijn deze 'slimme migranten' maar een relatief kleine groep, ondanks het getrompetter over de Nederlandse kenniseconomie. Hoe kan dat? Waarom komen ze niet? En hebben we eigenlijk meer hoger opgeleide migranten nodig om ons hoofd boven water te houden in een mondiale, zeer competitieve, economie?

Om met dat laatste te beginnen. Het simpelweg importeren van hoger opgeleiden is niet per se zinvol; het gaat om een meer gerichte inspanning om de 'juiste' kenniswerkers naar Nederland te lokken. Onze beroepsbevolking is al behoorlijk goed opgeleid, en het opleidingsniveau stijgt alsmaar (Hartog, 2011). In sectoren waar tekorten zijn, liggen gerichtere scholing en herwaardering van het vak meer voor de hand. Toch zullen altijd hoger opgeleiden van buiten nodig blijven. Ten eerste is ons onderwijsstelsel vaak te traag om snelle arbeidsmarktontwikkelingen bij te benen, en sommige kwalificaties zijn alleen *on the job* te leren. Ten tweede hebben we in een steeds mondialere economie altijd mensen met specifieke kennis en vaardigheden nodig, bijvoorbeeld met kennis over groeiende markten buiten de EU, of met complementaire kennis en vaardigheden in sectoren waar Nederland al een competitief voordeel heeft. Engels en Deens onderzoek laten de economische voordelen van dergelijke gerichte arbeidsmigratie zien (George e.a., 2012; Malchow-Møller, Munch & Skasen, 2012). Wel is het dan belangrijk te weten waar we in Nederland ons brood mee willen verdienen. Migratiebeleid maakt zo onderdeel uit van een breder economisch beleid.

De vraag die dan rest is of we de *best and brightest* wel naar Nederland kunnen lokken. Nederland krijgt steeds meer concurrentie. Niet alleen van klassieke migratielanden zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, maar ook van Zuid-Korea en Singapore in Azië, of van Zuid-Afrika. Wij selecteren hen niet meer, hoger opgeleide migranten hebben het zelf voor het kiezen. Ons liberale eenvoudige toelatingsbeleid blijkt onvoldoende wervend; we moeten meer in huis hebben dan snelle procedures. Zijn loonverschillen voor lager opgeleiden nog een motief voor vertrek, hoger opgeleiden hebben een breder eisenpakket. Nederland is alleen aantrekkelijk voor hoger opgeleide migranten als we meer investeren in

onze kennisinfrastructuur en netwerken – talent trekt immers talent aan. Ook het sociaal beleid en een tolerant klimaat zijn essentieel, want zeker dat laatste is in Nederland niet meer vanzelfsprekend. Veel daarvan – kennis en onderwijsbeleid en goede verzorgingsstaatvoorzieningen – ligt ook in handen van overheden. Werkgevers kunnen dat niet alleen.

Voor arbeidsmigratie in de verschillende segmenten van de arbeidsmarkt – onder, boven en midden – zal de blik ten slotte meer gericht moeten worden op landen buiten Europa. Wij zijn immers een krimpend continent. Buurlanden zoals Turkije, Marokko, Tunesië en andere landen met een jonge bevolking komen zo opnieuw in het vizier. Nederland zou er goed aan doen te investeren in (Europese) partnerschappen met landen waar investeren in de economie, het onderwijs aldaar en arbeidsmobiliteit samen kunnen gaan. Misschien kan zo de droevige gastarbeidersgeschiedenis herschreven worden, schrijft Papademetriou (2012), directeur van het Amerikaanse Migration Policy Institute.

### Nieuw ‘migratie’beleid

Open grenzen in Europa hebben zeker niet geleid tot massamigratie, maar wel tot flexmigratie en concentratie van arbeidsmobiliteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt en een relatief kleine groep hoger opgeleide migranten. Door zich niet veel met toelating te bemoeien heeft de overheid nu haar handen vrij om de arbeidsmigratie in betere banen te leiden. Dat betekent niet alleen dat meer inzicht nodig is in de vraag wie we precies nodig hebben op onze toekomstige arbeidsmarkt, maar ook migratiebeleid met andere middelen. Migratiebeleid is ook arbeidsmarktbeleid, kennisbeleid en scholingsbeleid, ook voor de nieuwe migranten. Want de uitdagingen voor de toekomst zijn niet alleen gelegen in arbeidsmarkttekorten door vergrijzing en economische mondiale competitie, maar ook in het verheffen en verbinden van de in Nederland werkzame bevolking.

### Literatuur

- Berkhout, E., Heyma, A. & Werff, S. van der (2011). *De economische impact van arbeidsmigratie: verdringingseffecten 1999-2008*. Amsterdam: SEO.
- Berkhout, E. & Hof, B. (2012). *De economische bijdrage van tijdelijke arbeidsmigranten*. Amsterdam: SEO.
- Boston Consultancy Group (2012). *NL 2030. Contouren van een nieuw Nederlands verdienmodel*. Amsterdam: Boston Consultancy Group.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008). *Naar een toekomst die werkt. Advies commissie Arbeidsparticipatie*. Den Haag.
- Eggink, E., Oudijk, D., & Woittiez, I. (2010). *Zorgen voor zorg. Ramingen van de vraag naar personeel in verpleging en verzorging tot 2030*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- George, A., Lalani, M., Mason, G., Rolfe, H., & Bondibeni, C. (2012). *Skilled immigration and strategically important skills in the UK economy*. National Institute of Economic and Social Research.



- Hartog, J. (2011). Is de maat nou echt vol? *TPEdigitaal*, 5(4): 1-16.
- Jennissen, R.P.W. (red.) (2011). *De Nederlandse migratiekaart. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende migratietypen*. Den Haag. [www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/migratiekaart.aspx](http://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/migratiekaart.aspx).
- Lemaitre, G. (2012). Het vervullen van arbeidsbehoeften in een vergrijzende samenleving. In: J.W. Holtslag, M. Kremer & E. Schrijvers (red.), *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*. Den Haag: WRR.
- Malchow-Møller, N., Munch, J.R., & Skasen, J. R. (2011). Do foreign experts increase productivity of domestic firms? *IZA discussion paper*, 6001, oktober.
- Papademetriou, D. (2012). Internationale migratie, Europa en nabuurschap: trends, beleidskeuzes, bestuurlijke uitdagingen en een blik op de toekomst. In: J.W. Holtslag, M. Kremer & E. Schrijvers (red.), *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*. Den Haag: WRR.
- Ruhs, M., & Anderson, B. (red.) (2010). *Who Needs Migrant Workers? Labour market shortages, Immigration and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

# De invloed van grenzen in internationale arbeidsmigratie

Henk van Houtum\*

Het zojuist verschenen rapport *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is in meerdere opzichten een echt WRR-rapport. Het wil vooral beleidsrelevant voor de Nederlandse regering zijn. En dat is begrijpelijk als je de WRR heet. Maar dat blikveld heeft ook belangrijke beperkingen. Dat zal ik hieronder uiteenzetten.

Laat ik beginnen met wat ik goed vind aan het rapport. Het is zonder meer toe te juichen dat de WRR in dit rapport op zoek is naar een genuanceerd beeld over arbeidsmigratie. Te vaak en te veel wordt arbeidsmigratie in Nederland louter als iets negatiefs gezien en als iets wat geld kost. Het is onverstandig om uit de geschiedenis van het immigratiebeleid geen lessen te trekken. Maar dat is wat anders dan alle arbeidsmigranten over één kam te scheren en het maatschappelijke debat stereotypisch te benaderen. Want het arbeidsmigratiedebat richt zich aldus het WRR-rapport te vaak op stereotiepe beelden over buitenlanders, zoals die bestaan over Polen, Turken en Marokkanen. En vaak gaat dat gepaard met de idee-fixe dat migranten ons land zouden overspoelen. Dat is een hardnekkige mythe. Ten eerste omdat zelden wordt gekeken naar het aantal emigranten, en dat ligt de afgelopen jaren vaak dicht bij het aantal immigranten. Van getalsmatige overspoeling kan daarmee sowieso geen sprake zijn.

Daar komt echter nog eens bij dat migranten niet massaal Nederland kiezen als ideale bestemming. Dat is te veel eer. De meeste mensen op de wereld zoeken werk in eigen land. Het kleine percentage van alle mensen op de wereld, gemiddeld 3 procent, dat daadwerkelijk over de grenzen naar werk zoekt, zoekt dat vaak bij de directe bureu. De meeste migratie vindt plaats op het eigen continent, zoals in Latijns-Amerika, Afrika, het Midden-Oosten en een groot deel van Azië. Zij die nog verder reizen, reizen deels naar immigratielanden als Australië, Canada en de Verenigde Staten. Het kleinere deel dat ten slotte naar Europa wil komen, gaat vooral naar Engeland, Frankrijk, Duitsland of Spanje. En pas dan naar Nederland. Ook van het intra-Europese verkeer gaat het merendeel naar deze landen voordat ze naar Nederland komen. Van de Europese landen heeft overigens Luxemburg de meeste arbeidsmigranten, maar dat komt vooral doordat er veel grenspendel is naar hun beter betaalde banen in Luxemburg vanuit Frankrijk en Duitsland. Maar te doen dus alsof alle migranten van de hele wereld naar Nederland willen komen is een gekokerde visie, de wereld bekeken door een smalle Nederlandse bril, en getuigt van weinig kennis van de internationale migratiebewegingen. Migratie is

\* Prof. dr. Henk van Houtum is hoofd van het Nijmegen Centre for Border Research en onderzoekshoogleraar geopolitiek van grenzen aan de universiteit van Bergamo. [h.vanhoutum@fm.ru.nl](mailto:h.vanhoutum@fm.ru.nl).

van alle tijden en er zijn veel soorten migratie, variërend van huwelijksmigratie en studiemigratie tot arbeidsmigratie en politieke migratie. En alle termen hebben een eigen beladen debat. Soms vraag je je af wat er bijvoorbeeld zou gebeuren als we voortaan migranten gewoon expats zouden noemen, wat ze feitelijk zijn, maar nu een term is die doorgaans alleen gereserveerd wordt voor *well-to-do* migranten. Maar goed, van alle migranten op de hele wereld, en dat is dus maar een zeer klein deel van de mensheid, reist slechts een fractie naar Nederland voor tijdelijke of langdurende arbeidsmigratie. Te spreken over invasie of zondvloed is misschien electoraal aantrekkelijk voor sommigen, maar dus ver bezijden de feitelijkheid. Die mythe van de massa-immigratie ontkracht de WRR ook. En dat is terecht. Maar belangrijker nog dan de overschatting van het aantal is er in het rapport terecht aandacht voor het feit dat immigratie niet zozeer een aanbodverhaal is, maar veel meer een vraagverhaal. De arbeidsmigratie naar Nederland ligt grotendeels in handen van werkgevers. Doen voorkomen alsof Nederland willoos slachtoffer is van een stortvloed aan migranten is dus ook om deze reden niet waar. Want naar migranten wordt volop gezocht. Zo zijn er in Polen, zoals destijds in Turkije en Marokko, tal van uitzendbureaus actief op zoek naar arbeidskrachten. Het rapport beziet de mogelijkheid en wenselijkheid om de overheid een meer nadrukkelijke rol te laten spelen in deze selectie van migranten. Migratiebeleid zou, zo stellen de opstellers van het rapport, nadrukkelijker onderdeel moeten zijn van een breder economisch beleid. Juist ook omdat in een open Europese economie de voordelen van gerichte migratie, aldus de WRR, talrijk kunnen zijn voor de nationale economie en de vergrijzende en ontgroenende arbeidsmarkt. Dat is een interessant geluid. Het rapport is wat mij betreft echter nog te voorzichtige in zijn kritiek op het regeringsbeleid. Het zou wetenschappelijk zeker nog aan kritische zeggingskracht kunnen winnen.

Ten eerste heeft het rapport wat mij betreft nog veel te weinig aandacht voor migranten van buiten de Europese Unie (EU) anders dan voor de zogenaamde mondiale kennismigrant. Het richt zich onterecht geografisch vooral op de EU. De werkelijke humanitaire problematiek doet zich echter voor bij degenen die als onwelkom of redundant worden gedefinieerd. Dat onderscheid tussen onwelkome en welkome migranten is door de overheid, bij monde van de EU, gemaakt. Daarbij wordt niet naar individuele competenties en kwaliteiten gekeken, zoals het WRR-rapport wel bepleit, maar naar bevolkingsgroepen in hun geheel. De EU hanteert namelijk voor haar visumbeleid een negatieve en positieve Schengenlijst. Op de positieve lijst staan circa 60 landen waarvan de inwoners geen visum hoeven aan te vragen. Op de negatieve lijst staan ongeveer 135 landen. Kijkend naar welke landen op de negatieve lijst staan, zie je dat het vaak moslimgeoriënteerde en/of minder welvarende landen zijn. Individuen die geboren zijn in een van de landen op de negatieve lijst krijgen niet of zeer moeilijk toegang tot de EU. Individuen uit die landen worden dus geweigerd omdat hun land de verkeerde god of munt heeft. Het betekent concreet dat iemand die met een Nederlands paspoort is geboren mondiaal zeer veel vrijheid van verkeer heeft, en iemand uit, zeg, Senegal vanwege zijn geboortegrond niet. De EU neemt daardoor steeds meer de vorm

aan van een *gated community* (Van Houtum & Pijpers, 2007). Ze selecteert mensen voor eigen gewin.

Het rapport noemt deze vorm van selectieve gastvrijheid 'slimme migratie'. Ik zou het liever anders betitelen. Zo'n onpersoonlijke toegangsweigering op grond van waar toevallig iemands wieg stond, op grond van afkomst, is namelijk een categorische discriminatie tussen mensen op deze wereld, of om het scherp te zeggen, het is een vorm van apartheid (Van Houtum, 2010). Als je al een *global battle for brains* wilt, wat ik wat qua benaming wat grotesk vind, dan is die nu a priori sterk geografisch begrensd. Slechts een klein deel van de wereld mag daar aan meedoen. Anderen mogen op grond van afkomst niet meedoen. Discriminatie op afkomst is verboden bij monde van artikel 1 van de Grondwet, maar dus staand beleid aan de buitengrens. Het gevolg van die apartheidspolitiek aan de grens is dat de legale toegang tot de EU zeer beperkt is. Bij gelijkblijvende (of groter wordende) mondiale welvaartsverschillen en toenemende globalisering neemt daardoor de illegale immigratie naar de EU uit de landen op de negatieve lijst toe. Dit leidt vaak tot toename van de illegale economie, meer fobie, een grotere insolidariteit en wantrouwen ten opzichte van migranten in het algemeen, en de roep om nog scherper grensbeleid en meer controle. En het leidt tot een steeds gevaarlijker kat-en-muisspel tussen politie en migranten, die de afgelopen twee decennia inmiddels heeft geleid tot meer dan 16.000 dodelijke ongelukken van mensen die ongezien de tocht naar de EU wilden maken. Een ware schandvlek voor de EU. De buitengrenspolitiek is daarmee voor mij moreel failliet. De EU bijt zichzelf hiermee in de eigen staart. Illegale migratie is namelijk niet tegen te houden met gesloten grenzen. Die neemt daardoor alleen maar toe. Maar dan met in toenemende mate dodelijke gevolgen. In het soms fobische debat over illegaliteit wordt deze dubieuze rol van de EU zelf al te gemakkelijk genegeerd. Het is nochtans de EU zelf die de categorie illegaal en legaal definieert en daarmee over het lot van een groot deel van de migranten beschikt. Een overheid moet geen makelaar in mensen zijn. Voor deze bewuste apartheid in de grenspolitiek van de Europese en daarmee ook Nederlandse overheid is in het WRR-rapport onterecht geen aandacht.

Dat ten aanzien van de EU-buitengrenzen. Ten slotte een punt van kritiek ten aanzien van de migratie over de binnengrenzen van de EU. Het rapport redeneert sterk vanuit wat de Nederlandse regering nodig heeft. Voor wat de migrant nodig heeft, en wat de regering van plan is inzake migratie en vrijheid van beweging, is weinig tot geen aandacht. Dat lijkt logisch, want de WRR is een raad voor het regeringsbeleid, maar het is wel degelijk een gemis. Want door zo sterk de aandacht te richten op de overheid, en daarbinnen ook nog eens vooral te kijken naar de economische belangen van migratie, ontbreekt een breder beeld op motieven, routes en netwerken van migranten, die voor goede beleidsafwegingen en dito beslissingen zeer noodzakelijk zijn. Zonder deze analyse kan bijvoorbeeld niet verklaard worden waarom de EU er maar niet in slaagt de grensoverschrijdende mobiliteit te vergroten, iets wat ze nochtans al meerdere decennia probeert. Slechts een paar procent van de beroepsbevolking van de EU migreert. Wat we moeten verklaren is derhalve niet zozeer arbeidsmobiliteit, maar de kracht van de

immobiliteit in de EU. Om dat te begrijpen is meer begrip nodig van wat nationale grenzen zijn en hoe nationale grenzen geïnternaliseerd worden in de sociale psyche, habitus en gedragingen van mensen. Wat grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de weg zit is de kracht die nog altijd uitgaat van de nationale (identiteits)politiek van de lidstaten zelf. Voordat individuen de verschillen gaan benutten in de EU, iets wat de EU graag wil in het kader van de interne markt, moeten burgers daardoor eerst over hun nationaal aangeleerde internationale onverschilligheid heen stappen: de *threshold of indifference* (Van Houtum & Van der Velde, 2004).

Ik sluit af. Het is kort en goed een echt WRR-rapport geworden. Goed getimed, goed geschreven en zeer goed bruikbaar. Ik zie ten minste twee belangrijke omissies die, en dat zij me als grenswetenschapper hopelijk vergeven, zich met name concentreren op de onrechtvaardigheid en consequenties van de eigen buitengrenspolitiek en de moedwillige persistentie van de nationale binnengrenzen. Ik zie uit naar een WRR-rapport dat zich meer nadrukkelijk richt op de bestudering van de rol en invloed van grenzen voor migranten en het regeringsbeleid.

## Literatuur

- Holtslag, J.W., Kremer, M., & Schrijvers, E. (red.) (2012). *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*. Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeeringsbeleid.
- Houtum, H. van (2010). Human blacklisting: the global apartheid of the EU's external border regime. *Environment and Planning D: Society and Space*, 8 (6): 957-976.
- Houtum, H. van, & Pijpers, R. (2007). The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU. *Antipode*, maart.
- Houtum, H. van, & Velde, B. van der (2004). The power of cross-border labour market immobility. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (TESG)*, 95 (1): 100-107.

## BOEKENSIGNALEMENT

# In het zonnetje zetten van hen die in de schaduw staan

Zeger Van der Wal\*

Bekker, R. (2012). *Marathonlopers rond het Binnenhof. Topambtenaren bij het rijk 1970-2010*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Boeken over ambtelijke leiders zijn in ons land een zeldzaamheid. Überhaupt is de politieke biografie geen Nederlandse traditie, zoals Luyendijk (2010) eerder al constateerde, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar iedere zichzelf respecterende publieke leider na al dan niet gedwongen vertrek binnen enkele maanden zijn memoires publiceert. Maar ook in de Verenigde Staten zijn boeken van of over ambtelijke leiders minder gangbaar, de voormalige baas van de CIA of gepensioneerde viersterrengeneraals uitgezonderd. De ongeschreven regel dat topambtenaren zich in hun functie loyaal, bescheiden en terughoudend opstellen werkt kennelijk door, zelfs als zij niet meer in functie zijn.

Eigenlijk is dit ook precies het beeld van de topambtenaar dat Roel Bekker, ex-secretaris-generaal en bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen in de publieke sector, in zijn boek *Marathonlopers rond het Binnenhof* graag neerzet. Topambtenaren zijn ijverig, hebben hart voor de publieke zaak, weten veel meer van beleids-onderwerpen dan ministers of Kamerleden, maar zijn desondanks in de regel toch bescheiden en loyaal, en willen vooral niet in de schijnwerpers staan naast de politieke baas. Wanneer dat wel gebeurt, gaat het ook direct mis, suggereert Bekker, die de welbekende voorbeelden van Sweder van Wijnbergen en Arthur Docters van Leeuwen aanhaalt.

Voor zover eigenlijk weinig nieuws onder de zon. In het afgelopen decennium hebben we eerder dergelijke typering en aanpak aangetroffen op basis van (grootschalige) series interviews met topambtenaren en politici (Frequin, 2006; Nieuwenkamp, 2001; 't Hart & Wille, 2006). In deze gevallen stonden echter politiek-ambtelijke *verhoudingen* centraal. Bekker kiest een andere invalshoek. Hij gaat in zijn boek op zoek naar 'gemeenschappelijke kenmerken van ambtelijke heroïek' die verder moeten gaan dan een 'opsomming van minimumeisen' (p. 37). Hij neemt daarbij opvallend genoeg afstand van typering en aanpak als 'leider' of 'publiek ondernemer' die anderen eerder gebruikten, juist om significante topambtenaren uit te lichten (zie

\* Dr. Zeger van der Wal is als universitair hoofddocent verbonden aan de Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, en als research fellow aan de Vrije Universiteit Amsterdam. [www.zegervanderwal.com](http://www.zegervanderwal.com). [sppzvdw@nus.edu.sg](mailto:sppzvdw@nus.edu.sg).

Korsten, 2005; De Vries, 2001). Nee, goede topambtenaren zijn volgens Bekker vaak ook 'saaie mensen dus, niks opmerkelijks aan' (p. 38).

Dat hij vervolgens als centraal criterium *opmerkelijkheid* hanteert, lijkt wat tegenstrijdig, maar Bekker bedoelt volgens mij te zeggen dat hij op zoek is gegaan naar topambtenaren die *gegeven de context en spelregels* waarbinnen zij dienen te opereren net wat meer hun stempel op belangrijke publieke kwesties hebben kunnen drukken dan anderen. In Bekker's woorden:

'Ik heb vooral gezocht naar professionele opmerkelijkheid, dus de vraag of iemand in zijn ambtelijke topfunctie opmerkelijke dingen heeft gedaan waar hij onmiskenbaar invloed mee heeft gehad, waarin hij een inspirerend voorbeeld is geweest voor zijn omgeving, of waarin hij hoogstpersoonlijk is opgetreden in moeilijke omstandigheden en het algemeen belang heeft gediend op een manier die boven een normale functievervulling uitgaat.' (p. 19)

Hoe is hij vervolgens te werk gegaan? Uiteindelijk heeft Bekker 44 topambtenaren (secretarissen-generaal en directeuren-generaal in schaal 19) geselecteerd uit de afgelopen vier decennia. Wie bepaalt wanneer topambtenaren opmerkelijk zijn, is een kwestie die uitgebreid aan de orde komt in hoofdstuk 2. In dit geval zijn dat vooral *peers*, dus collega-topambtenaren geweest. Ook maakte Bekker gebruik van zijn eigen kompas. Veel van zijn 44 'ambtelijke helden' zijn of waren immers (directe) collega's, bekenden en vrienden. Bekker pretendeert dan ook niet een representatieve steekproef te hebben getrokken, en zijn kwalitatieve onderzoek opzet zou zich ook niet lenen voor bijvoorbeeld het toetsen van bepaalde leiderschapskenmerken. Hij kiest 'de biografie als methode' (p. 23). Dit gegeven maakt het echter voor de lezer wel wat lastig de precieze functie te duiden van het 'model' waarmee de topambtenaren worden geanalyseerd (p. 32). Losjes gebruikmakend van concepten uit de leiderschapsliteratuur en sociale psychologie brengt Bekker *persoon* en *functie* samen door vaardigheden (persoonlijke, sociale, cognitieve), leiderschapsstijlen (gezaghebbend, coachend etc.), basiseigenschappen (open-gesloten, nauwgezet-slordig, etc.) en contexten (maatschappelijk, politiek, departementaal) op te sommen.

Bekker haast zich om te zeggen dat dit een checklist en hulpmiddel is om de personen in kwestie te beschrijven en geen *verklaringsmodel*. Toch lijkt zijn conceptuele figuur dat meer dan twintig variabelen omvat wat ambitieus gezien de gekozen opzet. Ook is niet direct duidelijk wat nu precies de focus van zijn studie is, omdat niet alleen de vragen 'wie zijn zij, wat zijn hun kenmerken, en hoe hebben ze hun werk gedaan?' moeten worden beantwoord, maar ook een vergelijking in de tijd wordt gemaakt, 'een beeld van hoe ze vroeger waren en hoe ze nu zijn' en wordt geanalyseerd 'of er verschillen zijn, en zo ja, waar die dan in zitten' (p. 33).

In hoeverre komt deze vergelijkende en temporale analyse uit de verf? We komen dan bij de voor de lezers van dit tijdschrift interessante vraag of het zonder meer indrukwekkende en lezenswaardige boek ook *bestuurswetenschappelijk* van enige waarde is. Om die vraag te beantwoorden is relevant of sprake is van een enig-



zins gestructureerde en consistente analyse die ons iets leert over ambtelijke elites, openbaar bestuur en politiek-ambtelijke verhoudingen wat we voorheen niet wisten en wat enige zeggingskracht heeft die de 44 bestudeerde topambtenaren overstijgt. Dat is na lezing zeker het geval. Wat mij betreft zit dat niet zozeer in de vergelijkende analyse van persoonskenmerken. Om daar echt iets over te zeggen had mijns inziens een andere onderzoeksopzet gebruikt moeten worden. Ook zijn de observaties in hoofdstuk 4 nogal algemeen en soms haast zelfreferentieel van aard: *juist omdat* de geselecteerde individuen veel gemeenschappelijke kenmerken vertonen, zijn ze doorgedrongen tot de hoogste ambtelijke regionen. Bovendien zijn bijna alle hoofdrolspelers in het boek gedurende decennia gepokt, gemazeld en *gegroomd* in de Haagse kaasstolp, een enkele uitzondering daargelaten.

Nee, vooral de omschrijving van de veranderende context waarbinnen de topambtenaar zijn functie vormgeeft, de analyse door de tijd heen, is interessant. Een centraal punt is bijvoorbeeld dat bestuur als topambtelijke activiteit in samenspel met de politicus naar de achtergrond is verdwenen en ambtenaren steeds ambtelijker zijn geworden, juist omdat politici steeds politieker zijn geworden, onder meer door mediagerichtheid en incidentgevoeligheid, die tussen 1970 en 2010 enorm zijn toegenomen. Traditioneel was uiteraard ook sprake van twee verschillende rollen, maar werd *juist op basis van beide rolopvattingen en waardeoriëntaties* goed samengewerkt zonder elkaar voor de voeten te lopen. Dat leidt tot voorzichtig gedrag en indekken. Ook geeft Bekker indringend weer hoe reeds (ver) voor de oprichting van de ABD in 1995 een verschuiving plaatsvond van beleidsinhoudelijke expertise naar managementvaardigheden als belangrijkste topambtelijke capaciteit en wat dat impliceert voor de verschillen tussen de topambtenaar van toen en die van nu. In dit boek is Bekker overigens aanmerkelijk genuanceerder dan in zijn oratie (Bekker, 2009) over wat deze verschuiving en de rol die politici daarin gespeeld hebben, betekenen voor het recentelijk afgenomen gezag en aanzien van topambtenaren.

De grootste verdienste van Bekkers lijvige boekwerk is dat hij regelmatig nieuw licht werpt op prominente affaires uit de afgelopen decennia en met zijn enorme kennis en goed gedocumenteerde portretten een prachtig stuk Nederlandse bestuursgeschiedkunde aflevert. Niet alleen zijn de omschrijvingen van het carrièreverloop van de Haagse ambtelijke elite intrigerend, maar ook de vele anekdotes zijn voor de liefhebber om te smullen, bijvoorbeeld die over een secretaris-generaal van Defensie die in het pre-gsm-tijdperk 's nachts langs Haagse kroegen trekt op zoek naar zijn minister om deze vervolgens, inmiddels in kennelijke staat, nog net voor de deadline een belangrijk defensiecontract te laten ondertekenen! *Marathonlopers rond het Binnenhof* verdient dan ook een plek in de boekenkast van iedereen die geïnteresseerd is in ambtelijke elites, openbaar bestuur en de recente geschiedenis van politiek-ambtelijke verhoudingen.

Tot slot. Tussen de regels door valt regelmatig te lezen dat Bekker van mening is dat topambtenaren vaker in het openbaar geraadpleegd zouden mogen worden en ook verantwoording af zouden moeten leggen aan het algemene publiek of in

ieder geval de Tweede Kamer, zoals in het Verenigd Koninkrijk het geval is. Zij verdienen dergelijke openbare aandacht volgens Bekker zo nu en dan ook, want zijn immers verantwoordelijk voor veel ingewikkelde beleidsbeslissingen, en informatie wordt dan verstrekt door degene die er ook daadwerkelijk verstand van heeft. Een laatste voordeel 'is dat de ambtelijke bureaucratie een gezicht krijgt. Het haalt de ambtenaar uit de anonimiteit, die misschien wel comfortabel is maar geen recht doet aan de werkelijkheid' (p. 53). De onzichtbare marathonlopers mogen dus wel eens in het zonnetje worden gezet. Zolang ze maar wegblijven van de politieke schijnwerpers.

Bekker verwoordde dit prachtig toen ik hem zelf onlangs als voormalig topambtenaar interviewde voor het project 'Elite Ethiek' (Van der Wal, 2012):

'Ik denk dat een deel van de negatieve visie op de ambtelijke dienst voortkomt uit onbekendheid. Ik had ooit eens Monique van de Ven op bezoek. Die deed een programma met ambtenaren. Ik was dan de eerste ambtenaar waar ze bij op bezoek kwam. En ze zei: "Ik keek mijn ogen uit. Ik had nog nooit een ambtenaar ontmoet."

Ze had een idee van zo'n ministerie, heel somber grijs gebouw, heren in sombere, stijve pakken. Terwijl het bij ons een vrolijke boel is. Het gebouw is ook leuk. Dus dat was zo'n eyeopener voor haar.

"Het zijn allemaal hele leuke mensen hier", zei ze. Zo is het ook. Ambtenaren moeten zich laten zien. En uiteindelijk vind ik het de professionaliteit van de topambtenaar om af te wegen van waar moet ik nou de minister mee op de hoogte stellen, of lastig vallen, en waar niet.'

Als inmiddels gepensioneerd secretaris-generaal en bijzonder hoogleraar laat Bekker zich de afgelopen jaren in ieder geval geregeld zien door in het openbaar stelling te nemen tegen populistisch *bureaucrat bashing* door politici en een in zijn ogen te verkrampde en voorzichtige ambtelijke top (zie bijvoorbeeld *de Volkskrant* van 12 april 2012, maar ook zijn oratie uit 2009). In die zin is hij zelf uit zijn ambtelijke schaduw gestapt. Laten we hopen dat dat nog een hele tijd zo blijft, want het debat over ambtenaren in ons land kan zijn gepeperde bijdragen goed gebruiken.

## Literatuur

- Bekker, R. (2009). *Liaisons dangereuses. Enige beschouwingen over de arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren* (oratie). Leiden: Universiteit van Leiden.
- Bekker, R. (2012). *Marathonlopers rond het binnenhof. Topambtenaren bij het rijk 1970-2010*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Frequin, M. (2006). *Ja Minister, Nee Minister. Over het samenspel van ministers, staatssecretarissen en topambtenaren*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Hart, P. 't, & Wille, A.W. (2006). Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart? *Public Administration*, 84 (1): 121-146.
- Korsten, A. (2005). *Grote klasse! Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*. Groningen: Beljon + Westerterp.
- Luyendijk, J. (2010). *Je hebt het niet van mij maar... Een maand aan het Binnenhof*. Amsterdam: Podium.
- Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politieke primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhoudingen tussen bewindspersonen en de ambtelijke top*. Delft: Eburon.
- Vries, J. de (2001). The Netherlands: 'fragmenting pillars, fading colours'. In: R.A.W. Rhodes & P. Weller (Eds.), *The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets?* Buckingham: Open University Press, 41-71.
- Wal, Z. van der (2012). Elite Ethiek. Hoe politici en topambtenaren invulling geven aan publieke waarden. *Beleid en Maatschappij*, 39 (3): 258-279.

## Europa op een tweesprong

*Henk Overbeek\**

Op 23 januari hield de Britse premier Cameron zijn langverwachte Europa-toespraak: hij wil de Europese Unie niet verlaten, maar geeft toe aan de druk van de anti-Europeanen in zijn partij door voor 2017 een referendum aan te kondigen. Ook discussies over het repatriëren van nationale goudvoorraden, angst voor een aankomende valutaoorlog, en bijvoorbeeld de verslechterende relatie tussen China en Japan suggereren dat de dagen van de naoorlogse multilaterale orde zijn geteld.

Intussen laten de politieke leiders in Europa het grotendeels afweten. De Europese schulden crisis gaat nu haar vijfde jaar in. Tegen beter weten in wordt beweerd dat het ergste achter de rug is, maar er is nog geen enkel probleem echt opgelost. Beseft men wel wat er op het spel staat?

De economieën van Europa en Amerika maken een crisis door die qua ernst en qua structureel karakter vergelijkbaar is met de Grote Depressie van 1929-1945. In Europa heeft die crisis vooralsnog de vorm aangenomen van een crisis van de publieke financiën, maar via de omweg van de radicale bezuinigingspolitiek die de Triple-A-landen de rest van Europa opleggen, is de crisis zich nu aan het transformeren tot een diepe crisis van de zogeheten reële economie. In deze situatie staan Europa uiteindelijk maar twee wegen open om de crisis aan te pakken: men kan de nationale route kiezen, of de route van de Europese samenwerking.

De Europese route, althans in de vorm die de afgelopen jaren is gevolgd, wordt gekenmerkt door een gebrek aan daadkracht, verlamming door tegengestelde belangen, en gebrek aan legitimiteit. Uiteindelijk zal een voortzetting van dit beleid die krachten in de kaart spelen die een nationale weg voorstaan. Echter: die nationale weg leidt ons het moeras in. In elk geval leidt die tot illusies over nationale autonomie: een terugkeer naar de gulden bijvoorbeeld betekent niet dat we dan een onafhankelijk monetair beleid kunnen voeren, maar het betekent dat het beleid van de Bundesbank weer ons beleid bepaalt zonder dat Nederland daar invloed op kan uitoefenen. Te vrezen valt dat het daar niet bij blijft, getuige de speculaties over een Brexit. Na de Duitse hereniging (die dankzij 'Europa' in goede banen is geleid) zou dit de tweede dramatische stap terug naar de Europese verhoudingen van vóór 1945 betekenen, die waarschijnlijk een onomkeerbare dynamiek in werking zal stellen.

Daarom is een gezamenlijke Europese aanpak van de crisis absoluut noodzakelijk.

\* Henk Overbeek is hoogleraar internationale betrekkingen aan de Vrije Universiteit Amsterdam. [h.w.overbeek@vu.nl](mailto:h.w.overbeek@vu.nl).

In de eerste plaats hebben we het dan over sterkere coördinatie van het begrotings- en macro-economisch beleid en verdere institutionele vernieuwingen, zoals verbeterde bevoegdheden voor de Europese Commissie en de eventuele aanwijzing van een eurozoneminister van Financiën. Tot nu toe bouwt de beleidscoördinatie hoofdzakelijk voort op het Stabiliteits- en Groeipact in de vorm van het nieuwe, extreem procyclische, Fiscaal Compact. Dit is een funeste vorm van beleidscoördinatie. In plaats daarvan zouden overheden met in beginsel gezonde economieën waar de overheidsschuld hoog maar niet uit de hand gelopen is (en met echte activa die daar tegenover staan), consumptie en investeringen moeten stimuleren om zo de economie van de eurozone uit het dal te trekken.

Ten tweede zouden de bestaande financiële firewalls (de European Financial Stability Facility en het European Stability Mechanism, in combinatie met de onlangs opgerichte crisisfaciliteit van het Internationaal Monetair Fonds) op termijn moeten worden aangevuld met de creatie van eurobonds om de schuld van de zuidelijke lidstaten beheersbaar te maken. In feite is al een fundamentele stap in die richting gezet met de aankondiging door de voorzitter van de European Central Bank (ECB), Mario Draghi, in september 2012 van het programma voor onbeperkte aankoop van staatsobligaties in de eurozone. Om daadwerkelijk een positieve rol te kunnen blijven spelen moet de ECB echter bevrijd worden van haar monetaristische handvest waarin de enige opdracht prijsstabiliteit is. Net als andere centrale banken moet de ECB ook rekening houden met zaken als wisselkoersschommelingen, economische groei, arbeidsproductiviteit en werkloosheid.

Ten derde zullen de schulden van Griekenland, maar misschien ook van Ierland, Portugal en wellicht zelfs Spanje en Italië, moeten worden geherstructureerd of in hun geheel geannuleerd. Tegelijkertijd dient een onafhankelijke schuldenaudit vast te stellen waar de verantwoordelijkheid voor de nationale schuld in de eurozone ligt: welk deel wordt verklaard door belastingontduiking, welk deel is het gevolg van opgedrongen wapenaankopen, welk deel valt toe te schrijven aan speculatie op de financiële markten? Alleen zo kan de rekening neergelegd worden waar die hoort: bij diegenen die hebben geprofiteerd van de schuldenexplosie van de laatste vijf jaar.

Een belangrijke rol is zonder twijfel gespeeld door de financiële sector in Europa. Strikte regulering van de financiële markten en ratingbureaus, waaronder een verbod op risicovolle handel in derivaten, wordt momenteel consequent van de agenda gehouden in een opmerkelijke demonstratie van de structurele macht van de wereldwijde financiële sector. Toch is er geen reden waarom de wetgeving (bijv. de Glass-Steagall Act) niet kan worden teruggebracht die bestond sinds de jaren dertig, die de financiële markten na 1945 zeer effectief heeft gestabiliseerd en die pas ongedaan werd gemaakt in de neoliberale hoogtijdagen van de jaren negentig. Een crisisbeleid in Europa dat zou kunnen rekenen op brede steun onder de bevolking, zou moeten inzetten op stimulering van de economie, zowel door de draconische bezuinigingen op lonen, uitkeringen en pensioenen terug te draaien als door te investeren in pan-Europese infrastructurele projecten zoals stimulering van duurzame energie of uitbreiding van een Europees hogesnelheidsspoor-

wegnet ter versterking van de samenhang tussen centrum en periferie. Daarbij kan een grotere rol zijn weggelegd voor de Europese Investeringsbank, die projectspecifieke obligaties kan uitgeven om externe financiering aan te trekken, bijvoorbeeld van 's werelds grootste sovereign wealth funds.

Tot slot zal geen van deze voorstellen op termijn enige kans van slagen hebben als ze niet gepaard gaan met beslissende en radicale democratisering van het Europese staatsbestel. De legitimiteit van het Europese project is gedaald tot bijna nul, en dit is een dodelijke bedreiging niet alleen voor het Europese project in enge zin, maar voor de democratie in Europa als zodanig. Het echte probleem van de eurozone is niet technisch of financieel, maar is ten diepste politiek. Hoe langer fundamentele democratisering van Europa vooruit wordt geschoven, hoe onontkoombaar de nationalistische reactie wordt.

## SAMENVATTINGEN

### Active citizens as trustees

*Bas van Stokkom, Marcel Becker & Teun Eikenaar*

The involvement of citizens in discussions about policy arrangements has been growing in the past decades. These forums of decision-making often provoke criticism because of a so-called 'lack of representativeness'. Often a small group of active citizens takes the lead and decides which problems have to be dealt with. Some active residents primarily focus on improving the neighbourhood, regardless of whether their activities have everyone's consent. This raises many questions related their representativeness. Do these participants form an adequate cross-section of the population? Are they speaking on behalf of others? Maybe passive citizens feel fine with the opinions of active citizens and agree that a small group of citizens is taking the lead. In this paper these active citizens are viewed as 'trustees': informal representatives who take responsibility to look after the neighbourhood's interests, expecting that passive residents would support their efforts. The paper has two central questions: First, which ideas do active participants have about representation and representativeness? Second, in what respects can active citizens be characterized as 'trustees'? In the theoretical part we contend that the notion 'trustee' may function as a theoretical framework to understand present-day citizen participation. In local policy networks many informal representatives express views and interests that are recognizable for many citizens. They are trusted, as long as their activities can be checked. The second part of the paper focuses on three projects of citizen decision-making within local safety policies (The Dutch cities Amsterdam, Deventer and Rotterdam). Within these projects, participants prioritize what kinds of activities and interventions police officers and other frontline workers should carry out. A main finding is that many active citizens func-

tion as contact persons who are continuously available for other residents. They do not wish to speak 'on behalf' of others but they are bestowed – often reluctantly – with the role of representative, as they demonstratively express neighborhood interests ('clean, intact and safe'). Their reputation seems to be decisive.

### Legitimacy of social policy: social developments and administrative dilemmas

*Martijn van der Steen, Menno Fenger, Lieske van der Torre & Arno van Wijk*

Social policy has to be legitimate. But what is legitimacy? And what makes policy legitimate? This article argues that in order to be legitimate policy needs to answer to three different logics: the logic of the policy system, of external conditions, and of societal preferences. However, these three logics are often not coherent and point in different directions. Also, signs are often not coherent and are ambiguous at best. Therefore, following the three logics is not merely a matter of reading the signs, but of interpreting and balancing them. This article shows how policy makers in the Netherlands are balancing for responsiveness in three cases of social policy: social assistance policy, sheltered work policy and labor migration policy. The cases learn that responsiveness does not come from large decisive reforms, but from a wide range of small and often hardly politicized steps. Also, we see that in balancing the various logics, policy makers have a strong bias towards the logic of the policy system and that of public preference, and pay far less attention to external conditions. However, on the longer term external conditions cannot be neglected and policy makers face tough decisions about short term responsiveness towards public preferences and more longer term actions that make for policies that are more balanced with external conditions and therefore sustainable on the longer term.



**Water governance: the importance of 'working on time' in collaborative processes**

*Jasper Eshuis & Arwin van Buuren*

The factor time is an often neglected issue in the literature on network governance. In this article we analyze the differences in perceptions on time between actors involved in water governance and describe the managerial interventions aimed at synchronizing time horizons, managing the available amount of time and the tempo of the governance process. Two case studies of governance processes in the district of Water Board Delfland are included to provide insight in the question how the factor time influences the governance processes and how aspects of time are managed. The case studies show that different perceptions of time may cause tensions in collaborative relationships, and even cause the end of collaborations. This underscores the importance of time-sensitive governance.



