

GEBRUIK GEZOND VERSTAND

Essay over

MEERVOUDIGHEID IN HET OPENBAAR BESTUUR

GEBRUIK GEZOND VERSTAND

Essay over

MEERVOUDIGHEID IN HET OPENBAAR BESTUUR

door Geert Schmitz, strateeg Gemeente Peel en Maas



Toestemming om te kopiëren, graag met bronvermelding

© oktober 2011

MEERVOUDIGHEID IN HET OPENBAAR BESTUUR

Het openbaar bestuur kampt met crises: de overheid is te groot, heeft obesitas, en de burger is steeds minder betrokken en geïnteresseerd in de democratie. Er is sprake van een vertrouwenscrisis. De dalende opkomstpercentages bij verkiezingen en de claimcultuur zijn daarvan voorbeelden. De burger wordt steeds meer klant: hij wil meer waar voor minder geld en problemen zijn van de overheid. Daarmee wordt het handelingsrepertoire van de overheid steeds verder uitgebreid. Haar antwoorden worden slimmer. Het klantcontactcentrum is daarvan een voorbeeld. Verder worden overheidscommunicatie en burgerparticipatie ingezet. Ondanks dit alles blijven de crises groeien. Die constatering dwingt tot het inzicht dat antwoorden geven op hetzelfde niveau als de problemen die zijn ontstaan, niet tot oplossingen leiden.

Dat roept de vraag op of een ander, aanvullend, overheidsniveau denkbaar is. Is er een weg om de paradox 'meer overheidsinspanningen en een groei van de problemen' kan doorbreken? En is die weg begaanbaar?

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	8
De crises overheid – burgers	10
De crises binnen de overheid	12
Verstatelijking en vereconomisering van maatschappelijke organisaties	14
De zoektocht van de overheid naar antwoorden	16
Nieuwe bestuurlijke verhoudingen?	18
Inzichten uit sociologie en filosofie	19
Het beeld van een nieuwe overheid: voorbij de paradox	22
De communicatieve overheid nader verkend	26
Gedeelde waarden als katalysator van de communicatieve overheid	29
Basisvoorwaarde voor communicatie met de omgeving: burgers, maatschappelijke partijen en marktpartijen	32
De betekenis van meervoudigheid in het openbaar bestuur voor raad, college en organisatie	33
Nawoord	37
Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen	38

INLEIDING

Verstaat de overheid de tijd? Het is een tijd die wordt gekenmerkt door vele crises: de economische crisis, de financiële crisis, de grondstoffencrisis, de bevolkingscrisis, de crisis door de verhouding rijk – arm. Deze crises zetten de overheid, als probleemeigenaar, onder druk.

Nederland – en in andere democratieën – kent daarbij nog een heel specifieke crisis, namelijk de verstoorde relatie tussen de overheid en de burgers. De politiek reageert hierop al jarenlang met de opdracht: er moeten minder regels komen en we moeten de burgers zover krijgen dat ze verantwoordelijkheid nemen. Dan passen we de APV aan en blijken overlast gevende zaken toch wel hinderlijk. Een half jaar later zijn er weer de eerste vragen in de raad over Sandwichborden, het sneeuwvrij houden van de stoep etc.

Er is ook sprake van een crisis binnen de overheid. Deze wordt door het huidige kabinet (aan)geïd als ‘obesitas van de overheid’. Hebben we die overheid in deze omvang wel nodig? Zijn er geen vormen te bedenken waarbij we met minder overheid toekunnen? De overheid zelf gebruikt een politieke taal die wel ontevreden moet maken. De vraag ‘Wat krijg ik voor mijn belastinggeld?’ komt nauwelijks aan de orde. Het is teveel en het moet minder! Dat is de taal van de overheidbestuurders en de politiek.

Ondertussen maken bestuurders met ja-mits van iedere aanvraag een unieke situatie en komt vervolgens het halen van beleidsdoelstellingen verder weg dan ooit. De discussie die dat weer teweeg brengt, geeft alleen maar meer overheidsactiviteiten te zien. Als remedie voor de uitdijende overheid wordt met name gepleit voor een vereenvoudiging in het bestuur. De prioriteit ligt echter bij het omgaan met individuele belangen. Dat is kennelijk toch van een hogere orde. In deze tijd van eigenbelang neemt de bestuurder snel en vaak de rol van marketeer: hoe verkoop ik het?; hoe blijf ik gewild?

Tot zover voorlopig de positie van de overheid. Nu de positie van de maatschappelijke organisaties. In de periode van de verzuiling zijn deze groot geworden als dienstverleners vanuit de samenleving. Ze hebben zich nadien ontwikkeld tot verstatelijkte organisaties. Ze zijn volledig los gegroeid van het oorspronkelijk eigenaarschap van de zuilen in de samenleving. Daarmee zijn ze volledig los geraakt van het eigenaarschap van burgers. De nieuwe niet-overheidsorganisaties (NGO’s) lijken een uitzondering vanwege de onafhankelijkheid van de overheid, maar ook daar zijn het lidmaatschap en de sturing op het beleid ver uit elkaar gegroeid en is het systeem bepalend voor het handelen. De maatschappelijke organisaties hebben een beweging naar de markt gemaakt, een beweging naar het commerciële vanuit het idee dat ze door vrije concurrentie beter zouden gaan functioneren. Dat is een illusie gebleken. Ook hier is de burger in een positie gebracht die vergelijkbaar is met de klantbenadering van de overheid. Dat houdt in dat in het denken en doen van maatschappelijke organisaties en overheden de houdingen en verhoudingen van de markt worden nagebootst. Dat leidt tot paradoxale situaties. Een treffend voorbeeld daarvan is de schuldhulpverlening. Enerzijds stelt de overheid zich dienstbaar en ondersteunend op ten aanzien van een economie waarin het massaal verleiden van vaak kwetsbare burgers schaamteloos normaal is en anderzijds maakt diezelfde overheid zich bezorgd over de omvang en groei van de schuldhulpverlening. Wat betekent dit voor

de relatie met de burger? Wat betekent dit voor de positie van de overheid? Is de analyse van het probleem helder? Zijn we wel bezig met goede antwoorden, Kunnen we een gewenste situatie, een oriëntatie op een nieuwe toekomst formuleren, voorbij de crises van deze tijd?

Het beleid van de overheid is gericht op het aanpakken van problemen. Dat wil zeggen dat we als overheid geen nieuwe toekomst creëren, maar dat we proberen de problemen van vandaag de dag te tackelen. Feitelijk betekent dit dat we het verleden besturen. Zeker, het oplossen van een aantal problemen is noodzakelijk om de stap naar het nieuwe te kunnen zetten. Maar dan is er wel meer nodig dan alleen een probleemoriëntatie. Dan is er een toekomstgerichtheid noodzakelijk.

Vanuit dat perspectief kunnen we zeggen dat de toekomst zelf denken de enige manier is om een goed gevoel bij de toekomst te krijgen. Dan ontstaat een situatie dat we in de toekomst thuis komen, in een door onszelf gewenste en gedachte richting.

Is dit een vorm van naïef denken of zijn er wegen naar die toekomst?

DE CRISES OVERHEID - BURGERS

Het aantal mensen dat de moeite neemt te stemmen bij verkiezingen is sterk afgenomen. In de jaren '70 gingen nog ruim 80% van de burgers kiezen voor de gemeenteraad. Vandaag de dag is dat nog rond de 50%. Maar stemmen is niet de enige verschijningsvorm van democratie. Acties, verzet en controle zijn evenzeer vormen van democratisch handelen. Deze vormen kwamen vroeger voor en doen zich ook nu voor. De vraag is of ze een andere inhoud en strekking hebben gekregen.

Een kenmerkend beeld van nu is dat de burger door de overheid als klant wordt benaderd. Daarmee is de burger in de positie gebracht om zich als klant te gedragen en te claimen, dat wil zeggen zoveel mogelijk waar willen hebben en zo weinig mogelijk tegenprestatie willen leveren.

De overheid reageert slim. De overheid denkt in termen van burgerbetrokkenheid. In verschillende fasen (generaties) is een heuse participatieladder opgebouwd. De eerste generatie bestond uit vertellen wat er besloten is. De tweede generatie was de burger betrekken bij beleidsontwikkeling.

Nu zijn we bij de derde generatie aanbeland. Daarin wordt om initiatief van de burger gevraagd waar de overheid op aansluit. Met het stijgen op deze participatieladder is het belang en de omvang van de overheidscommunicatie toegenomen. Dat is in 20 jaar tijd een apart vak geworden. Deze overheidscommunicatie wordt eenzijdig ingezet, gericht op de belangen van de overheid, op datgene wat voor het systeem 'overheid' van belang is.

De essentie van de participatiebenadering en van de invulling van de communicatie is dat de overheid zijn dominantie blijft houden. Een dominantie die door de inspraakgolf en de burgerbetrokkenheid niet meer vanzelfsprekend is. Met nog beter en nog slimmer hetzelfde te doen wordt geprobeerd die frictie recht te buigen: slimme communicatie en ondernemerschap, *good governance*.

We blijven de burger uitdagen om mee te doen met de overheid of sterker te handelen in plaats van de overheid. Dat laatste wil zeggen dat de burger wordt gevraagd zaken voor de overheid in te vullen met bijna geen tegenprestatie van diezelfde overheid.

De burger heeft het recht in te spreken en/of zich te verzetten. Met allerlei instrumenten en vormen wordt de burger verleid het overheidsbeleid te onderschrijven. De complexe relatie tussen burger en overheid krijgt steeds een invulling vanuit het perspectief van de overheid. De burger is de consument van overheidsproductie. De bedoelingen van een klantcontactcentrum zijn goed en de gemeente profileren als eerste overheid is eveneens goed. Maar al deze invalshoeken stellen één voorwaarde: de overheid heeft klanten nodig.

Hoe ziet het perspectief van burgers eruit? We hebben de brave burgers, de burgers die meedoen op het ritme van de overheid en participeren in overheidsbeleid en uitvoering. We hebben de burgers die zich actief verzetten tegen overheidsbeleid. En we hebben vooral veel (en steeds meer) burgers die zich wentelen in de positie van klagende klant. Die horen we alleen wanneer ze niet tevreden zijn in de relatie persoonlijke levenssfeer versus overheid. Daarbij spelende media een typische rol. Ze zijn tegen de gevestigde belangen vanuit een geloof dat journalistiek betekent problemen bloot leggen enerzijds tot meehuilen met burgers als overheidsklanten anderzijds. Dit meehuilen komt vanuit het eigenbelang om voldoende klanten (kijkers) te hebben. Vooral de commerciële media zijn daarin ondertussen heel bedreven. De standaardbenadering is dat een probleem in deze maatschap-

pij per definitie een aangelegenheid van de overheid is. En een ongeluk wordt steevast begeleid met de vraag, wat had de overheid moeten doen om het te voorkomen? Kortom het leven van de gemiddelde burger is als dat van een consument. De consument heeft de illusie het beste uit te zoeken maar komt niet verder dan dat waarmee hij tevreden is. Het belang van de (overheids)producent is om het product zo goed mogelijk te verkopen met als richtsnoer de waardering van de burger. Beiden, de overheidsproducent en de consumenten, zitten gevangen in het paradigma van *satisfying*: hoe krijg ik zoveel mogelijk waar vanuit mijn perspectief? Uiteindelijk komen we niet uit boven het eigenbelang, we kiezen niet het optimale in de zin van win – win voor alle betrokkenen. De overheid als geweldsmonopolist en als handhaver van de wetgeving wordt vanuit het perspectief van de burger ook vaak benaderd louter vanuit eigenbelang. En zo ontstaat er in alle lagen van de maatschappij een hele markt om de overheid te slim af te zijn. Dat verstrekt de tendens tot juridificering van de maatschappij, hetgeen wil zeggen dat alles in contracten en regels moet worden vastgelegd, die door slim manoeuvreren vervolgens omzeild kunnen worden of ten eigen voordele kunnen worden benut. Helaas wordt vaak alleen de individuele fraudeur op bijstandsniveau gezien en niet geaccepteerd, terwijl we een heel "witte" wereld hebben die gericht is op het ontlopen van overheidsregels en zo slim mogelijk gebruik te maken van die regels ten eigen nutte. Het is de huidige tijdsgeest. De calculerende burger past in de marktfilosofie en in het daarbij horende (be)rekenende denken. Een idee als "het goede samenleven" past niet in dit denken. In die tijdsgeest is de overheid meegegaan, we hebben klanten gecreëerd, we hebben maatschappelijke partijen de vrije concurrentie in gedrukt en we accepteren de gerichtheid op het persoonlijke nut als een natuurlijk gegeven. Een persoonlijk nut dat door de markt wordt geëxploiteerd. En, we hebben ondertussen ontdekt dat de burger er toe doet en dat hij ook zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen omgeving. Ook dit idee past in het denken over het autonome individu en de markt. Daarin is geen plaats voor het idee dat individuele autonome tot ontplooiing kan komen door het nemen van verantwoordelijkheid voor het collectieve, het collectieve-zelf.

De vraag is of het doortrekken van de participatie naar het zelf doen van de burger een afdoende antwoord is op de crisis in de relatie tussen burger en overheid. Of zijn we vanuit ons eigen paradigma hetzelfde nog slimmer aan het doen en gaan we naar een vierde niveau van burgerparticipatie, naar de 'doe-het-maar-helemaal-zelf-burger'? Enten we op dat nieuwe idee onze manier van besturen en proberen we zo greep te houden op ontwikkelingen? Stellen we ons die vraag nog of hebben we dat twijfelstation al gepasseerd en concentreren we ons op de vraag welke regels bij deze nieuwe 'oplossing' horen en hoe wij ons als overheid daarbij kunnen verantwoorden? Deze vragen duiden erop dat er ondanks sterke tendensen in de geschetste richting toch nog ruimte is voor een vraag die zich opdringt: is er naast de burger als klant nog ruimte voor een burger die zelf nadenkt en verantwoordelijkheid oppakt voor het collectieve? Zijn er nieuwe toekomstperspectieven voorbij het huidige handelingsrepertoire?

DE CRISIS BINNEN DE OVERHEID

Al vanaf de economische crises begin jaren tachtig heeft de overheid zich de oprechte vraag gesteld hoe we kunnen bezuinigen. Ieder volgend kabinet heeft de ambitie gehad de overheidsuitgaven te beperken. Inflatie, mede aangewakkerd door hoge overheidsuitgaven, was het eerste argument om bij te sturen. Nu is daar de hoge verschuldiging bijgekomen als argument. De hoofdaangeklaagde is steeds de overheid die aan obesitas lijdt.

Tot de jaren 80 was het denken en doen sociaal-democratisch: de overheid had een taak bij het temmen van de markt. We waren weliswaar een markteconomie, maar de scherpe kanten van dat economisch systeem waren eraf gehaald. Die correctie op de markt is begonnen vanuit de burgers, vanuit maatschappelijke organisaties en is na WOII overgenomen door de staat. *Laissez-faire laissez-allez* is een actie geweest vanuit de overheid en vanuit de basis van de samenleving is de onderlinge solidariteit/mutualiteit opgebouwd die uiteindelijk uitmondde in de verzorgingsstaat. Dankzij de verworvenheden van de verzorgingsstaat en de aldus getemde markt (Soziale Marktwirtschaft, kapitalisme met het menselijke gezicht) konden mensen zich steeds meer als individuen ontplooiën. Vanaf de jaren 80 werden wij in ons denken en doen steeds meer neo-liberaal. In dat denkklimaat zijn de burgers overheidsklanten geworden.

In de jaren tachtig ontdekte we dat de overheid weliswaar een aparte organisatievorm was, maar dat we ook veel met een bedrijf gemeen hadden. In 1985 werd zoveel mogelijk wetgeving uit het burgerlijk wetboek gekopieerd met betrekking tot het afleggen van rekening en verantwoording door gemeenten en provincies. Het bedrijfseconomisch denken werd heel sterk gevoed. We kregen, vaak mislukte, pogingen van de financieel managers om het overheidsbedrijf meer bedrijfsmatig te laten werken. Het zogenaamde New Public Management werd een krachtige theoretische ontwikkeling, aangevuld met het kwaliteitsdenken in de jaren negentig. In de 21^e eeuw concludeerden we dat we ons moesten richten op de klanten. Zo'n commercieel economische benadering sloot goed aan bij de politieke werkelijkheid. En door al die ontwikkelingen heen bleef de overheid groeien, ondanks het voornemen van de politiek dit aan te pakken.

Waarom ontstaat die gestage groei van overheidsuitgaven? Ligt dit aan de overheidsmanager die uit is op eigen optimalisatie? Of ligt het aan de politieke voorkeuren van overheidsmanagers die gericht zijn op meer overheidsbemoediging? Of ligt het aan de burger die steeds slimmer de overheid bespeelt waardoor de overheid gedwongen is meer wetgeving in te zetten en verder te juridificeren? Of ligt het aan de politiek die wil scoren en ook daarmee een groot eigen belang invult? Of ligt het aan de ingewikkelde maatschappelijke ontwikkelingen en de nieuwe globale werkelijkheid? Of ligt het aan die extra bestuurslaag in Brussel? Of ligt het aan het op groei gerichte economische systeem en het daaraan gerelateerde schijnbaar ongelimiteerde ecologische handelen dat tot overheidscorrectie dwingt? Of hebben die calculerende burgers steeds meer aan de overheid overgelaten en werd de overheid verleid meer te doen? Deze opsomming is makkelijk langer te maken met de groei van zorg, van funmarkten etc. etc.

Hoe het ook zij, de overheids groei vraagt om ingrijpen van diezelfde overheid, zeker in een tijd van economische stagnatie. De overheid wordt uitgedaagd, om de juiste antwoorden te geven op ervaren problemen in de maatschappij. Trend is dat ieder probleem een overheidsprobleem is en dat de vaak emotionele vraag voorligt waarom het probleem niet is voorkomen. Media en publiek versterken het beeld van de overheidsverantwoordelijkheid. De politiek reageert vanuit die emotie en stelt (tweede kamer) vragen. Niet of de overheid verantwoordelijk is maar waarom de overheid die verantwoordelijkheid niet voorzien heeft, waarom wetgeving en regels er niet al waren. Niet alleen de burgers, maar ook de volksvertegenwoordigers, de politici, zijn steeds actiever in het stellen van vragen aan de overheid, aan de uitvoerders van het beleid. De overheid wordt daarmee als het ware de gevangene van het goed doen voor burgers, van het voldoen aan verwachtingen van burger/kiezer. Vanuit de politiek zit er dus geen rem op de overheidsomvang, dit ondanks de retoriek van overheidsobesitas. En daar doet een stevige ingreep niet aan af, de groei zit er als het ware ingebakken.

Zijn er partijen die de overheidsomvang sturen? Of is er een werkelijkheid die in het overheidsysteem zelf zit opgesloten? Is het overheidssysteem wel beheersbaar? Is dit systeem soms zo krachtig dat het systeem zelf zijn grootte bepaalt? Maatschappelijke ontwikkelingen en overheid hebben een krachtig systeem ontwikkeld. Is er nog wel sturing op het geheel? Wat is de invloed van marktdenken, de bedrijfseconomische en commerciële economie op de overheid? De overheid is regelgestuurd. De omgevingsfactoren bepalen de vraag naar regels en die omgeving wordt steeds complexer. De roep om minder regels en daarmee een kleinere overheid is daar mee in tegenspraak.

We kunnen regels wel kwalitatief verbeteren en vereenvoudigen. Echter, de beleidsproductie die de uitingsvorm is van de sturing van het regelsysteem, is krachtiger dan het vermogen om de regels te verminderen. Er is sprake van een optimalisatie van regels, maar de probleemgestuurde overheidsbemoeyenis en de regelproductie zijn duidelijk krachtiger. En dat houdt de burger, de markt en de politiek zelf in stand. Daar is de sturing net op gericht. We willen echt niet minder economie of minder burger en daarmee ook niet minder overheid.

Dan is er nog een beweging. In wetenschap en onderwijs en in de overheidsorganisaties zelf wordt heel veel kennis ontwikkeld. In het overheidssysteem en daaraan gelieerde situaties komt deze kennis te samen. Het is een logisch gegeven dat deze kennis leidt tot een continue stroom van beleidsproductie, die vaak verbetering en optimalisering inhoudt. Deze beleidsproductie geeft een voortdurende opwaartse druk op de overheidsomvang, ondanks de focus op verbeteren en verminderen. Het heersende paradigma is te krachtig. De markt en de marktwerking, de claimende burger en de verantwoordelijke overheid zitten in dezelfde carrousel.

Vanuit die constatering stellen we de vraag of er wel wegen zijn naar een andere overheid en als ze er (nog) niet zijn of dergelijke wegen gebaad kunnen worden.

VERSTATELIJING EN VERECONOMISERING VAN MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES

Maatschappelijke organisaties zijn overheidsgedreven. Dat wil zeggen dat ze gebaseerd zijn op overheidsfinanciën en overheidswetgeving. Er is daarmee een sterke verbondenheid en parallel met de ontwikkeling van die overheid. Gaat het wel goed met maatschappelijke organisaties? Is meer marktwerking een oplossing voor de groei van de overheidsmiddelen die naar maatschappelijke organisaties gaan? Het antwoord zit opgesloten in de obesitascrisis van de overheid. De maatschappelijke organisaties groeien als gevolg van dezelfde ontwikkelingen als de overheid. Dit zijn onder andere: de complexere context; de toename van technologische kennis; een grotere vraag; groei door wetenschappelijke en onderwijskundige kennis gecombineerd met praktijkkennis.

De overheid heeft in vele jaren van verstatelijking zichzelf eigenaar gemaakt van de maatschappelijke organisaties. Niet in formele zin maar, wel via de geldkraan en de wetgeving, in feitelijke zin. De besturen van deze organisaties, bestaande uit raden van toezicht en directies, werden de technocratische eigenaars die dealde met de feitelijke zeggenschap van de overheid. De verstatelijking is een heel krachtige beweging. In de sectoren van zorg, onderwijs, wonen, welzijn zijn tal van organisaties gegroeid op een wijze die vergelijkbaar is met de overheidsgroei. De consequentie was dat er technocratische raden van toezicht ontstonden, niet op basis van persoonlijke betrokkenheid bij het belang, maar op basis van kennis van het bestuursdomein. Ook de Raden van bestuur werden zo ingericht. De knip met de achterban, de burgers als oorspronkelijk eigenaar, werd zo totaal. Inspraak en participatie van betrokkenen en ouders/verzorgers zijn vervolgens gericht op het organisatiebelang. Het eigenaarschap van de maatschappelijke organisaties verdween uit de leefwereld van de burger. Deze situatie is heel absoluut. Er zijn nog nauwelijks situaties waarbij arbeiders zelf hun woningen besturen en beheren of waar ouders zichzelf daadwerkelijk ervaren als eigenaar van een school waaraan de schoolorganisatie faciliteiten beschikbaar stelt.

*Het eigenaarschap van de maatschappelijke organisaties
verdween uit de leefwereld van de burger*

Het toepassen van de bedrijfseconomie en het kwaliteitsdenken in de jaren '90 hebben bij maatschappelijke organisaties een ontwikkeling op gang gebracht van schaalvergroting en sturing op efficiency. De schaalvergroting is welhaast een doel op zich geworden van raden van toezicht en bestuurders. Zij willen meedoen in de heersende tendensen van sturen op omvang en daarmee macht opbouwen vanuit structuur en kennis. Schaalvergroting lag ook voor de hand omdat de productie van deze sectorale organisaties vrijwel identiek is.

De vereconomisering, de introductie van de marktwerking, is een stap die vooral vanaf 2000 is ingezet. De veronderstelling is dat de marktwerking een betere productie oplevert. Het idee is dat de bureaucratische organisaties efficiënter gaan werken wanneer de markt hen tucht. Deze ontwikkeling heeft zeker tot efficiencyverbeteringen geleid. Echter ook hier geldt dat niet het optimale het doel is, maar dat de eigen positie en het eigenbelang de grens van het mogelijke bepalen. En zo staan in een en dezelfde straat tegelijkertijd drie auto's van drie verschillende zorgorganisaties.

Uit het voorafgaande komen twee conclusies naar voren.

- a. De burger is geen eigenaar meer van maatschappelijke organisaties. De burger is consument.
- b. Maatschappelijke partijen kiezen daarbij de rol van verleider van de consument, immers klanten zijn kassa.

Er is geen rem op de productie. In tal van sectoren, waaronder zorg en welzijn, ontstaan daardoor overheidsuitgaven die niet zijn te handhaven.

Vanwege deze vereconomisering verkeren de maatschappelijke organisaties in een vergelijkbare positie als de overheid wat betreft de crisis met de burger en de nauwelijks beheersbare uitgaven. Feitelijk is de verstatelijking nog steeds dominant. Ondanks een dreigend of daadwerkelijk faillissement van een zorginstelling. Ook geprivatiseerde overheidsbedrijven blijven het (financiële) zogenkindje van de staat.

DE ZOEKTOCHT VAN DE OVERHEID NAAR ANTWOORDEN

De overheid onderkent dat ze niet alle problemen aankan. Een nieuw evenwicht in de verhoudingen is noodzakelijk. Een nieuw evenwicht waarbij de burger zelf primair verantwoordelijk is en de overheid de burgers in staat stelt zelf die verantwoordelijkheid te nemen. De pogingen van de ministeries en gemeenten in deze richting zijn onmiskenbaar en hebben een goede intentie die geënt is op de rol en positie van de burger. Tegelijkertijd wordt deze ombuiging gemotiveerd vanuit het belang van de overheid: we kunnen niet alles meer en de financiën zijn eindig. De vele crises waaronder de financiële hebben dat duidelijk gemaakt.

De focus is daarbij volledig gericht op het overheidshandelen. De centrale vragen zijn: Waarvoor is de overheid nu verantwoordelijk? Wat is de taak van de gemeente? Welke dingen doen we die niet onze taak zijn? Die overheidsgerichte benadering roept vragen op. Zijn we wel eerlijk tegen de burgers? Nemen we ze wel voldoende mee in de lastige keuzen van de komende tijd? Scheppen we geen valse verwachtingen? Helpen we de zwakkere in de samenleving wel voldoende? Hebben we nog een sociaal minimum dat voldoende is.

De VNG bedacht een vierde bestuurslaag: de burger die zelf verantwoordelijkheid neemt. De resolutie het perspectief van gemeenten strekte ver, echter de gemeenten zagen zich bedreigd en schoten de ideeën tijdens de de achterban raadpleging af. Letterlijk, omdat niet zij, de burgers zelf, maar wij, de overheid, van de problemen zijn, over de problemen gaan.

Die overheidsgerichte benadering roept vragen op.

Zijn we wel eerlijk tegen de burgers?

Er zijn heel veel voorbeelden van burgerparticipatie. De websites en sociale media die hierover in de lucht zijn, zijn zeer talrijk. Het begrip is hot en betekent in de derde generatie dat de burger daadwerkelijk mee mag doen met bedenken en uitvoeren. De idee van de krachtwijken is er helemaal op gebaseerd. Maar wat zijn we nu echt aan het doen? Er gaan heel veel goede bedoelingen en geld de wijken in. Er wordt veel beleidsgeweld geproduceerd en vormgevers van velerlei pluinage zijn bezig met een restyling van de wijk en de bewoners. En van de burger wordt gevraagd mee te doen. En soms lukt dat ook nog. *In actie met burgers* geeft daar talrijke voorbeelden van. Welzijn nieuwe stijl eveneens, *we gaan erop af*.

Echter, de problemen van de burger(s) worden nog steeds overgenomen door overheid en of maatschappelijke partijen. Beide, maatschappelijke organisaties en overheden, werken krachtig aan styling en vormgeving van Nederland, maar wat schiet dit op? De wethouders en andere bestuurders

trekken de wijk in. De gemeenteraad, op zoek naar het goed doen voor burgers en het gewild blijven bij het electoraat, blijft niet achter. Het wordt heel druk in de wijk met goedbedoelende bestuurders en politici en inderdaad is als resultaat hier en daar een prachtige fysieke metamorfose te zien.

De vraag die blijft, luidt: wat is nu echt van de burger? Wat is het collectief sociale? Wat doet de burger zelf, hoe kan er een situatie komen dat burgers daadwerkelijk aan zet zijn zonder overheidsbemoediging of maatschappelijke partijen die erop af willen? Hoe krijgen we een duurzame sociale ontwikkeling? Hoe krijgt het collectieve van de leefwereld de kracht de systemen van markt en overheid te sturen? Er zijn burgerinitiatieven die wel uitgaan van de ontwikkeling van de eigen identiteit, vaneen sturende rol in de leefwereld. Het zijn kleine, niet onbelangrijke, bakens voor de toekomst.

De overheid heeft geen oog voor dit handelingsperspectief. De overheid is in actie! Gemeenten u kunt het al; Gemeenten grijpt u kans; Gemeenten wees niet bang om af te wijken; Gemeenten kies; Gemeenten in actie met Burgers; Gemeenten erop af! En zo hebben we heel veel burger nodig om goed te doen.

Sommige gemeenten zijn bezig vorm te geven aan de nieuwe bestuurslaag 'burger' die zelf een begroting krijgt, uit mag voeren, gecontroleerd zal worden en zo de BV overheid helpt te overleven. En ja, er zijn brave burgers.

De vraag is: luidt dit woud aan burgerinitiatieven, geïnitieerd of ondersteund door de overheid, een nieuwe lente in? Of zijn we een nog verfijnder antwoord aan het geven op een overheidsprobleem. Is dit wel echt een nieuwe koers?

NIEUWE BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN?

De VNG heeft via de publicaties “Knollen en Citroenen” en “Wat ruist daar” een stimulans proberen te geven aan nieuwe bestuurlijke verhoudingen in de relatie tussen overheden, maar zeker de relatie tussen gemeenten en de burger.

In de vorige paragraaf, de zoektocht naar nieuwe verhoudingen is daar aandacht aan besteed. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft een krachtig rapport opgeleverd “Het einde van het blauwdruk denken”. Enkele aanbevelingen voor nieuwe ontwerp principes zijn:

- naar een duidelijke taakafbakening;
- taken daar neerleggen waar democratische verantwoording mogelijk is;
- organiseren met als uitgangspunt nabijheid van bestuur en bestuurde.

Opnieuw is alle aandacht gericht op de overheid en de overheidsstructuur en is de burger impliciet aanwezig als de bestuurde. Op het einde van het blauwdruk-denken komt een bijlage voor waarin een indrukwekkend aantal rapporten wordt genoemd die gericht zijn op verbetering van het openbaar bestuur. En toch schieten we niet op en lijkt het werken aan verbetering van het openbaar bestuur te stranden met de constatering dat crises toenemen. De crisis overheid - burger is daarvan een sprekend voorbeeld.

Maar is in deze lijn een antwoord mogelijk op de vraag naar heldere verhoudingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de publieke sector? Ontstaan er inzichten die het mogelijk maken het besturen opnieuw in te richten op basis van nieuwe principes? Principes die recht doen aan de positie van de burger enerzijds en die anderzijds het vermogen van de overheid om sturing te geven aan het oplossen van de grote crises van deze tijd in een nieuw perspectief zetten?

*Opnieuw is alle aandacht gericht op de overheid en de overheidsstructuur
en is de burger impliciet aanwezig als de bestuurde.*

We constateren dat de relatie met de burger systematisch verslechtert. Onze inspanningen zijn gericht op verbetering. We werken steeds harder aan die verbetering met burgerbetrokkenheid en klantcontactcentrum als in het oog springende voorbeelden. Maar toch groeit de afstand.

Hoe komen we uit deze paradox?

INZICHTEN UIT SOCIOLOGIE EN FILOSOFIE

De Duitse sociaal filosoof Jürgen Habermas heeft in zijn theorie van het communicatieve handelen een onderscheid gemaakt tussen de systeemwereld van markt en overheid en de leefwereld van mensen. Volgens Habermas kan men naar de samenleving kijken vanuit het leefwereld- en het systeem perspectief. Deze kunnen betrekking hebben op dezelfde fenomenen, maar laten andere aspecten en relaties zien. Het leefwereldperspectief is het perspectief van een actor uit de sfeer van gezin, vriendenkring en dagelijks werk. Deze actor neemt de maatschappelijke verschijnselen waar en verstaat deze vanuit zijn eigen belevingswereld. Het begrip leefwereld attendeert op de intenties en de afspraken van betrokkenen en op het functioneren van primaire sociale groepen. Het systeem perspectief daarentegen attendeert op de gevolgen die binnen het perspectief van de individuele actor niet verschijnen of niet zichtbaar zijn. Het scherpt het oog voor handelingscoördinatie die in zekere zin onbewust en via 'systemische' koppelingen tot stand komt, zoals de werking van het marktmechanisme. Deze koppelingen zijn vaak vanuit het perspectief van de individuele actor niet-bedoelde gevolgen van handelingen.

In het openbare domein bevindt zich de leefwereld, in het publieke domein de overheid en zijn onderdanen. Daarmee wordt een principieel onderscheid gemaakt tussen het publieke en het openbare domein. In het openbaar domein verhouden burgers zich tot elkaar en in het publieke verhouden de overheden zich tot de burgers in de rol van onderdanen tot elkaar.

In het leefwereld domein is de communicatie gericht op overeenstemming. In het publieke domein is communicatie gericht op resultaat. Het onderscheid wordt in de literatuur ook op de volgende wijze gemaakt:

Civil society: domein waar mensen zelf acties ondernemen, buiten de systemen van markt en overheid;

Civic society: domein waar mensen actie ondernemen onder aansturing van de overheid of in relatie tot de overheid.

De vraag is: hoe kan er weer meer gebeuren in de leefwereld van de mensen, zonder dat het overgaat naar de wereld van de systemen van markt en overheid? Als de markt en de overheid een taak over de schutting van de mensen gooien wordt het geen leefwereld-activiteit. Bij de markt heb je activiteiten in de supermarkten waar mensen zelf hun spullen bij elkaar zoeken en soms zelf al afrekenen aan de kassa. Dat is geen leefwereldactiviteit, maar activiteiten die horen bij een slimme markt die mensen steeds meer gratis arbeid voor zich laat verrichten. Hetzelfde doet de overheid die allerlei taken over de schutting van de burgers gooit en dan haar plantsoenen door de burgers laat schoffelen. Anders wordt het wanneer het geen plantsoenen meer zijn van de overheid, maar als het plantsoenen zijn van de burgers zelf die ze op eigen wijzen gebruiken en onderhouden. Het lijkt een subtiel verschil, maar het gaat over zeggenschap, eigenaarschap.

Om de invloed van de markt juist te duiden, maken we een nieuw onderscheid in sferen. De privé persoon, de sociale gemeenschap, de overheid en de markt. We zien dat de markt een heel grote invloed heeft gekregen op de privé actor. En dat die privé actor overheidshandelen claimt vanuit de marktmechanismen. De waarden van markt en overheid zijn volledig dominant op de gemeenschap

en de privé persoon. De markt beïnvloedt de overheid zeer sterk en is in het private ook krachtig. Dat private verhoudt zich tot het publieke, de overheid. En ook langs deze weg beïnvloedt de markt ook ten zeerste de overheid.

Een ander interessant denker is de filosoof Arnold Cornelis. Hij heeft de theorie ontwikkeld van de logica van het gevoel als nesteling van de emoties. Deze theorie gaat uit van een zich ontwikkelend cultureel perspectief van de Noord-West Europese cultuur. Hij onderscheidt drie fasen. De eerste is de natuurlijke omgeving, met de natuurlijke geborgenheid. De mens leert niet actief en is dus regressief, het groepsdenken is dominant, het individu is er niet. In de loop van deze fase ontstaat er een machtsfactor gesymboliseerd door de absolute vorst in onze westerse cultuur. De emotie van boosheid en daarmee verzet heeft de mens uit deze periode bevrijd. Deze fase wordt heel feitelijk afgesloten in het begin van de 19^e eeuw toen de moderne democratische rechtstaat aan zijn opmars begon. Maatschappelijk valt dit samen met het begin van de industriële revolutie.

De tweede fase is een fase van de arbeider, zwijgen en luisteren zijn dominante kenmerken. Arbeiders werden beheerst door de “bazen”, de industriëlen, de dominee of de pastoor, de veldwachter, de burgemeester. Er was een rangen- en standencultuur en daar uitkomen was niet vanzelfsprekend. Een cultuur van gehoorzaamheid en onderdrukking heeft tot twee zeer grote wereldoorlogen geleid. Deze periode wordt feitelijk afgesloten in het tijdperk van de nieuwe sociale ziekten, die stress gerelateerd zijn.

De derde periode begint te ontluiken in de jaren 60, de beginperiode van de emancipatie. De zwijgende mens evalueert van een “zo hoort het mentaliteit”, gericht op orde, gezag en hiërarchie naar een mentaliteit van dat bepaal ik zelf. De zelfbewuste mens die tot zuivering komt, tot inzicht, de catharsis. Cornelis noemt dit het tijdperk van de communicatieve zelfsturing. Dit in tegenstelling tot de periode ervoor waar de mens extern werd gestuurd. Zelfsturing is het verwerken van feedback tot nieuwe stuurbedoelingen. Communicatie is het delen van betekenissen. Gedeelde betekenissen leiden tot nieuwe gedeelde waarden. De communicatievorm die ontstaat is de dialoog. We leven dus nu in een overgangstijd. Zo’n overgang wordt altijd gekenmerkt door diepe crises. Van belang is ons te realiseren dat de stap in deze nieuwe tijd nog heel pril is. Kenmerkend voor de stap in het nieuwe is de invulling van de wereld van het private, de wereld van het persoonlijke belang. Het inzicht dat we alleen verder kunnen als we de ander ook een redelijk deel gunnen is nog nauwelijks aanwezig. Zo komen we terecht in een wereld van steeds grotere welvaartsverschillen. Het eigenbelang en selectie op basis van dominante factoren als kennis, geld en macht verdiepen de crises. Opvoeding en onderwijs worden gericht op die werkelijkheid. Het overheidsbeleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, het absolute streven naar betere concurrentieposities en de ontwikkeling van het onderwijs zijn in dit verband veelzeggende voorbeelden.

Als we deze twee ontwikkelingen waar Habermas en Cornelis op duiden combineren, ontstaat het inzicht dat we het openbare domein kunnen benoemen als het domein van de leefgemeenschap met als communicatievorm de dialoog en het samenzijn van burgers als een vorm van directe democratie. In het publieke domein daarentegen zijn de burgers onderdanen en wordt de relatie vormgegeven in de indirecte democratie. Burgerbetrokkenheid via burgerparticipatie is in het publieke domein bedoeld om het systeem te laten functioneren. Dit vanuit de behoefte van de overheid om goed te doen voor de burger.

In lijn met de analyse van Cornelis kunnen we constateren dat de huidige overheid ook een aantal fasen heeft doorgemaakt. In een eerste fase kreeg de overheid van de koning het geweldsmonopolie door. Ze heeft daaraan inhoud gegeven via de trias politica, de scheiding van wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Na deze fase is de overheid gaan werken aan sociale rechtvaardigheid, de periode vanaf het begin van de 20^e eeuw. De onderwijs- en huisvestingswetgeving waren voorlopers van het hele domein waar de wetgeving van de overheid zich nu op richt. De overheid werd een regelgestuurd systeem. De overheid is nu, net als de burgers in hun emancipatieproces, toe aan een nieuwe fase. Deze fase wordt ingeluid met crises, de obesitasoverheid, de veiligheidsutopie, de onstilbare consumptiehonger. Vanuit het heersende economische perspectief is er vraag naar steeds meer overheidswaar voor steeds minder geld. En dus naar schaalvergroting en selectie.

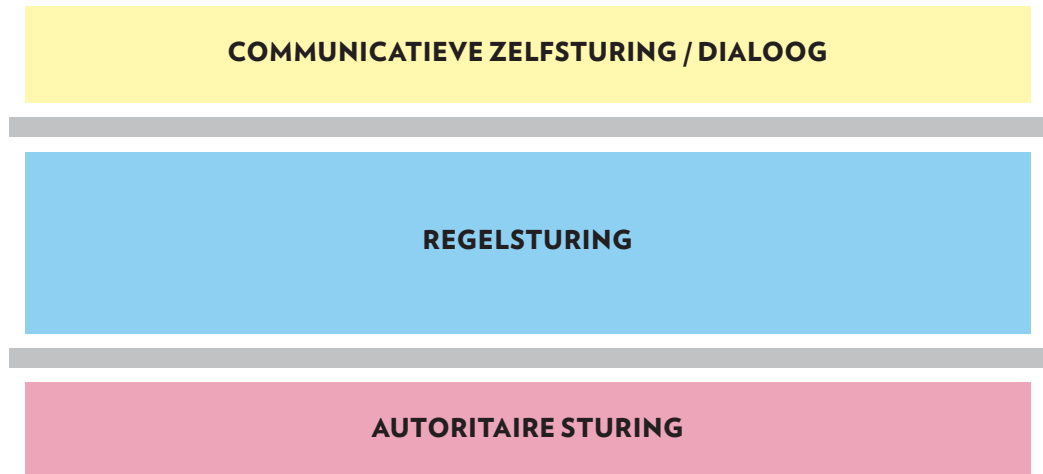
De pogingen om met burgerparticipatie meer betrokkenheid te creëren lost de crises niet op. Ook de vele pogingen om toch iets te doen aan het Huis van Thorbecke, aan de bestuurlijke inrichting van Nederland, verbetert de relatie met de burger niet. De bestuursdrukke neemt toe als gevolg van het besturen van een steeds complexere samenleving. De overheid zoekt nog steeds naar de juiste structuur. Dat zoeken gebeurt onder andere door een eenvoudiger overheid na te streven. Dit lijkt logisch, maar is dat ook zo? De versnelling van de toename van het aantal bits en bytes maakt dat beleidsinspanningen tot meer regels leiden, ondanks het afschaffen van oude regels en het komen tot meer kwalitatieve regelgeving. En de burger raakt door die bureaucrativering verder uit zicht.

Is het tijd voor een volgende fase? Is het tijd om na de autoritaire overheid en de regelgestuurde overheid een communicatieve overheid te introduceren? Is het maatschappelijk paradigma zo veranderd en zijn de crises diep genoeg om tot een volgende fasen in overheidsbesturing te komen? Is deze fase dan de communicatieve overheid? Communicatieve zelfsturing als beeld van een nieuw besturingsparadigma? Wat is dan nieuw en anders? Wat zijn de tekenen en wat zijn mogelijk handvatten om deze nieuwe tijd te duiden? En wat betekent dit voor de overheid en wat voor de burger?

*De overheid is nu, net als de burgers in hun emancipatieproces,
toe aan een nieuwe fase. Deze fase wordt ingeluid met
crises, de obesitasoverheid, de veiligheidsutopie,
de onstilbare consumptiehonger.*

HET BEELD VAN EEN NIEUWE OVERHEID: VOORBIJ DE PARADOX

Schematisch ziet de opbouw van de overheid op basis van de cultuurfilosofie van Cornelis er als volgt uit:



Wat er dus bijkomt is een communicatieve overheid.

Allereerst is een belangrijk inzicht dat het geen kwestie is van een geheel nieuwe overheid. Dat is het oude oorzaak - gevolg denken. Dat is de onzinnige discussie over het onderwijs waarbij vaardigheden en kennisopbouw als het nieuwe onderwijs en het oude onderwijs tegenover elkaar worden gezet. Het is onluisterend om te merken dat in de (politieke) discussie het inzicht dat beide vormen aanvullend aan elkaar zijn, weinig aan bod komen.

Een ander voorbeeld is dat er lang (en nog) een discussie woedt over de juridische overheid of de bedrijfsmatige overheid. Dat is een onzindiscussie. Het gaat om beide facetten, in meer of mindere mate, afhankelijk van de situatie van het betreffende overheidsorgaan.

En dat geldt hier ook. De grootste valkuil is te veronderstellen dat we nu niet meer de autoritaire en de regelgestuurde overheid zijn, en een organisatiemodel gaan bouwen dat gebaseerd is op het idee van de communicatieve overheid. Dat kan dus niet. De communicatieve overheid komt erbij. Wanneer er meer nadruk wordt gelegd op de communicatieve overheid, worden de autoritaire - en de regelgestuurde overheid relatief van minder belang, maar ze blijven aanwezig.

Wat is er nu anders aan de communicatieve overheid, waarin verschilt die van de autoritaire en de regelgestuurde?

DE AUTORITAIRE OVERHEID

De autoritaire overheid heeft niet veel op met de participatieladder. Afhankelijk van de situatie wordt wetgeving en uitvoering relatief autonoom gerealiseerd. Het behoort tot het wezen van de indirecte democratie. Een zekere afstand tussen de gekozene en de kiezer is zelfs noodzakelijk. In deze overheidspositie kunnen we de gebods- en verbodsbepalingen en de handhavende rol van de overheid plaatsen. Daarmee geeft de overheid de garantie van een zekere orde en veiligheid. Het justitieapparaat en de politietaken horen hierin thuis. Maar ook het recht om belastingen te heffen en dienaangaande regels te stellen. Het is de bedoeling dat we dit heel strikt uitvoeren. Deze bevoegdheden betreffen de basis van de indirecte democratie. Iedere burger heeft recht op een zekere bescherming van de overheid. Onze rechtstaat is op dit deel gebaseerd. Hierin past nauwelijks gedogen of het flexibel toepassen van regels vanwege de in het geding zijnde belangen.

DE REGELGESTUURDE OVERHEID

Naast de positie van autoritaire overheid bestaat de positie van regelgestuurde overheid. Gelijkheid en rechtvaardigheid zijn hier uitgangspunten. We maken als overheid heel veel regels welke in dit deel thuishoren. Denk aan de ruimtelijke ordening, de economie en de infrastructuur. En ook de WMO, de sociale zekerheid, de onderkant van de arbeidsmarkt etc. .

De overheid verwacht dat de burgers zich aan de regels houden. We doen daarvoor ons best door de burger zo goed mogelijk bij het opstellen en uitvoeren van die regels te betrekken. We zien vanaf het einde van de 19^e eeuw een toename van die regels met een zeer grote groei vanaf de jaren '60. Het maakbaarheidsdenken van de overheid wordt in die periode de heersende opvatting. We nemen het corrigeren van de negatieve gevolgen van het marktdenken serieus. Het systeem van de overheid is derhalve uitgebreid om het systeem van de markt te reguleren. Markt en overheid zijn de laatste eeuw flink gegroeid. De groei van beide systemen hebben ertoe geleid dat de leefwereld van mensen is verschaald: alles wat geregeld wordt in de samenleving gaat via beide of een van beide systemen: overheid en/of markt. De uitdaging waarvoor we nu staan is niet het vorm geven aan een andere overheid of een andere markt, maar aan het bieden van ruimte aan de samenleving om de leefwereld van mensen uit te breiden, zonder interventie van de systemen van markt en/of overheid. Kun je dat als markt of als overheid stimuleren en daarbij jezelf in een win-win-situatie brengen? Als dat al mogelijk is, hoe gaat dat dan?

Het plantsoen (terug)geven aan de mensen die er wonen en je er verder niet mee bemoeien, kan dat? Kun je wel afspraken maken over het uiteindelijke doel: het moet een plantsoen zijn/blijven en iedereen moet er gebruik van kunnen maken, maar hoe en op welke wijze is aan het collectief van burgers?

Vanaf de jaren '80 wordt het maakbaarheidsdenken vanuit de overheid gerelativeerd. We zijn nu anno 2011 aangekomen op het punt van meer burger en minder overheid. We geven de burger "overheid" terug! Bij deze intentie of opdracht wordt doorgaans de volgende vraag gesteld: als we een nieuwe bestuurslaag, de burger, erbij maken, hoe gaan we dat dan juridisch doen? Met het stellen van deze vraag en het zoeken naar antwoorden erop blijft de huidige ontwikkeling om de burger meer eigenverantwoordelijkheid te geven, hangen in het regelgestuurd systeem. Daarbij spelen

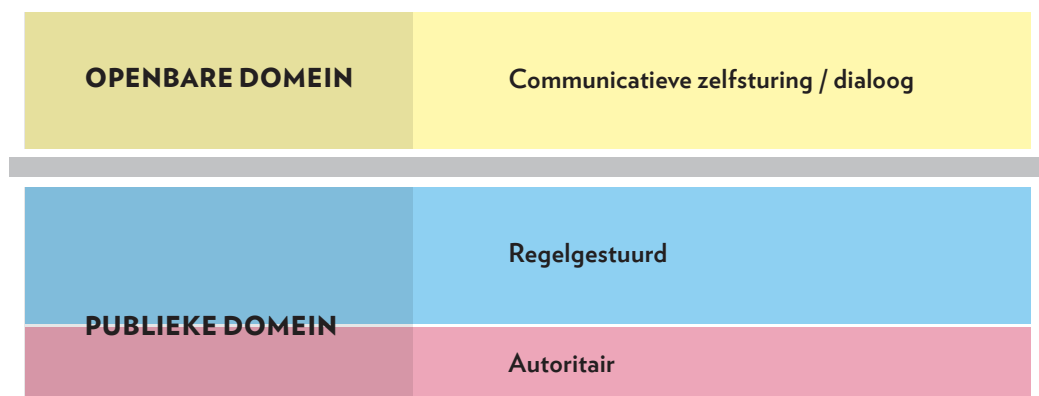
kwesties rond de democratische legitimatie, het budgetrecht, de bevoegdheid het budget te beheren, de bevoegdheid de uitgaven te doen en de vraag naar de verantwoording. Tevens speelt daarbij de vraag naar de rol van de raad en het college in een dergelijke context. Dat zijn zoveel en zo'n lastige vragen dat de VNG een eerste schets van een dergelijke bestuurslaag in de VNG resolutie "Het perspectief van gemeenten" (2010) schielijk heeft ingetrokken, na veel kritiek vanuit de bestaande belangen van raad en college.

DE COMMUNICATIEVE OVERHEID

De communicatieve overheid vraagt om verhoudingen waarbij de regels overboord gaan, dat wil zeggen in het communicatieve deel gaan we niet uit van regels maar van gelijkwaardigheid van partijen. Dus letterlijk **deregulerend**. Een tweede element is dat overheid en gemeenschap zich ontmoeten op basis van gelijkwaardigheid. Dat betekent dat elementen van gezag uit de indirecte democratie van het speelveld af gaan. Dit betekent **depolitiserend** vanuit het perspectief van de indirecte democratie. Een derde element is de overlegvorm. Zoals eerder aangegeven gaat het om op overeenstemming gericht overleg. Daar passen geen structuurafspraken bij. Een derde kenmerkend element van de communicatieve overheid is derhalve **desorganiserend**. De kwaliteit van de dialoog vormt de basis. Vaste regels gebaseerd op machtsverhoudingen verdwijnen. Kennismacht is er ook niet. Een gemeenschap is hoog opgeleid en dus is de vaak veronderstelde superioriteit vanwege kennis van de overheid sowieso niet aanwezig.

Een pleidooi voor directe democratie

Uitgaande van de indeling van Habermas in een systeemwereld en een leefwereld, is de overheid in het autoritaire deel en het regelgestuurde deel de systeemwereld en de burger de leefwereld. Deze leefwereld dan opgevat niet als het private, het strikte eigen belang, maar het collectieve zelf. Wat we tot nu toe doen is aan deze werelden geen eigen ruimte toekennen. De overheid en het overheids-handelen claimen de hele burger. De burger als onderdaan is het hedendaags perspectief. Wanneer we met deze ogen Informele Groepen, de verkenning van eigentijdse bronnen van sociale cohesie van het Sociaal Cultureel Planbureau lezen, zien we hoe diepgeworteld deze manier van kijken is. Wanneer we echter Habermas volgen is er ook een leefwereld zonder overheid. En dat is logisch, zonder autonome gemeenschap is er geen overheid denkbaar. Het is dus omgekeerd aan de heersende opvatting. Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Het inzicht is van belang dat we denken in sferen, in mentale modellen. Er is een sfeer waar we de burger ontmoeten als civic, als onderdaan. Dat is de positie geworden in het autoritaire en regelgestuurde deel. De communicatieve burger beweegt zich in de sfeer van het openbare domein. Hij ontmoet daar de communicatieve overheid.

De vraag is nu wat de kenmerken zijn van die communicatieve overheid?

DE COMMUNICATIEVE OVERHEID

NADER VERKEND

Velen hebben al het inzicht verwoord dat de staat van de democratie een afspiegeling is van de leefwereld. Vanuit dit inzicht geeft het werken aan een gezonde indirecte democratie ruimte aan de directe democratie. En die bevindt zich in het domein van de leefwereld. Dat is het domein waar de kwaliteit van de communicatie de kracht moet vinden om het overheidsdeel en de markt te sturen. Zijn depolitiseren, dereguleren en desorganiseren structuurkenmerken van een communicatieve overheid? Hoe vindt dan de ontmoeting plaats?

Allereerst kort iets over het begrip ‘gemeenschap’

Wat betreft ‘gemeenschap’ wordt nog sterk gedacht in termen van sociale cohesie en sociaal kapitaal. Het ontbreken daarvan legitimeert de overheid om erop af te gaan. Problemen worden geïndividualiseerd. Daarmee is er in de ogen van de overheid en maatschappelijke organisaties geen gemeenschap die recht heeft op dat probleem. We zien het sociaal kapitaal in de vorm van verenigingen en stichtingen een zekere krampachtigheid doormaken. Dat komt omdat die verenigingen vanuit de indeling van Cornelis nog vaak in het regelgestuurde tijdperk zitten. Nieuwe vormen van communicatie worden te weinig opgepakt als antwoorden van deze tijd.

We zien ook een nieuwe sociale vitaliteit. Deze ontstaat daar waar personen een kwalitatieve communicatie in (de organisaties van verenigingen en stichtingen van) leefgemeenschappen brengen. Deze personen vormen makkelijk netwerken. In het primaire domein van de gemeenschap is een nieuwe vitaliteit aan het ontstaan, aanvullend aan sociale cohesie en sociaal kapitaal. Deze vitaliteit is de voorhoede van het vormen van eigentijdse kwaliteit in het domein van de leefgemeenschap, van de communicatieve fase in die leefgemeenschappen.

Waar is het heersende denken op gebaseerd?

De basis van onze huidige maatschappij is gelegd in de verlichting. Het heersend denken is via het modernisme en het postmodernisme vormgegeven. Er is een objectieve werkelijkheid; subjectiviteit is met name in de wetenschap ongeldig. Er is één realiteit. We nemen neutraal waar. Er zijn een of meer variabelen in ons denken. Er is algemene kennis. Onze werkelijkheid wordt gekenmerkt door meten is weten. Theorie is een voorstelling van een objectieve werkelijkheid en er wordt sterk in oorzaak –gevolg geredeneerd. Deze deterministische wijze van denken is de basis van onze huidige maatschappij, onze wetgeving en ons justitieel systeem. Vanuit de logica van het gevoel heeft zich ook een nieuwe werkelijkheid ontwikkeld. In het sociaal constructionisme worden de kenmerken daarvan geduid. De belangrijkste daarvan is ‘intersubjectiviteit’. Dat wil zeggen dat er meer werkelijkheden zijn op basis van de invalshoek van de waarneming. Er zijn zodoende ook meer realiteiten. Er is altijd sprake van een mede-actor. Betekenis ontstaat in het licht van de ander. De werkelijkheid ontstaat in processen en er is altijd lokale context. Er is cocreatie van kennis, theorie is taal en komt in communicatie tot betekenis. We denken onze eigen werkelijkheid en lopen daarop dus eigenlijk altijd vooruit.

VAN DETERMINISME NAAR CONSTRUCTIONISME

objectiviteit	intersubjectiviteit
een realiteit	meerdere realiteiten
neutraal	mede-actor
algemene kennis	context kennis
meten is weten	co-creatie
oorzaak-gevolg	anticipatief denken

Het denken in drie werkelijkheden van de overheid – autoritair, regelgestuurd en communicatief – is een vorm van meervoudig denken. We hebben competenties en bestuursstijlen ontwikkeld voor het autoritaire deel en het regelgestuurde deel, immers dat zijn we nu. Welke dit zijn kunnen we achterhalen door na te gaan welke kenmerken ons huidige overheidshandelen heeft. Aan dat handelen valt nog wel wat te sleutelen, bijvoorbeeld het vervangen van oude regels die dicht tegen het autoritaire deel aanzitten door regels die meer op kwaliteit gebaseerd zijn. Het gaat dan in de planologie bijvoorbeeld om de zogenaamde ontwikkelplanologie. Of we brengen onderdelen van de individuele verstrekkingen naar een collectieve voorziening.

Communicatieve zelfsturing is gebaseerd op de kenmerken van het sociaal constructionisme.

We kunnen een aantal **werkprincipes** benoemen en hanteren om met deze werkelijkheid om te gaan:

- Kennis ontstaat tussen de neuzen en niet tussen de oren, en wordt “gemaakt” in het proces. We redeneren vanuit de werkelijkheid van een subject en daarmee is er een meervoudigheid.
- We werken vanuit het ontwikkelperspectief, we anticiperen, de toekomst trekt.
- We werken vanuit een positieve grondhouding, succes werkt. We delen kennis in open netwerken, het principe van open creativiteit.
- We kennen de kracht van verhalen en het belang van copiëren en werken daar bewust en actief mee. Voorbeeldgedrag en aansprekende verhalen zijn belangrijker dan *talking heads*, de manager die vertelt hoe het moet.
- De relatie, het relationele principe, is de basis. Betekenis ontstaat in het licht van de ander. Mensen maken elkaar.

Het postmodernisme heeft de grote verhalen klein gemaakt. Het determinisme heeft gemaakt dat we steeds meer weten van steeds minder. Het ontbreken van heelheid en verbinding zijn daarvan een gevolg. Wat is dan die roep om normen en waarden? Welke betekenis heeft de poging van onder andere de politiek om normen en waarden weer betekenis te geven?

In het loskomen van de verbindende grote verhalen – deze hebben via de emancipatiebeweging in 50 jaar tijd sterk betekenis gekregen – zijn we ook los gekomen van het nemen van verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid was in de grote verhalen ingebakken, vaak als een dreiging van onheil. De logica van de tien geboden zijn nog steeds in onze wetgeving aanwezig. Echter in het denken en doen van mensen hebben het consumptisme en de juridificering ruim de overhand gekregen. De mens – het dikke ik – is gericht op satisfactie en waar heb ik recht op. Daarbij is macht van een eenduidig begrip, wie is de baas, geworden tot een veel subtieler begrip, meervoudig en vooral vertegenwoordigd in kapitaal en kennis. Er is nog geen tegenhanger in waarden. Voor een deel is dat ook de verklaring dat het regelsysteem zo sterk is gegroeid. En daar waar dat onvoldoende is geweest zien we een (Griekse) tragedie; dichterbij als ons lief zal blijken te zijn. De vraag of we geen tweedeling hebben in de samenleving die veel fundamenteeler en dieper is dan tot nu toe begrepen, zal ons gaan bezighouden.

Cornelis noemt waarden gedeelde inzichten. Dus waarden zijn een organisch begrip welke ontstaan wanneer gedeelde inzichten tot stand komen als logisch gevolg van communicatie. Zelfsturing is het verwerken van feedback tot nieuwe stuurbedoelingen. Communicatie zorgt voor gedeeld begrip.

*Zijn er gedeelde waarden en is er een nieuw groot verhaal
van de communicatieve zelfsturing?*

Zijn er eerste kleine voorbeelden van een communicatieve overheid?

GEDEELDE WAARDEN ALS KATALYSATOR VAN DE COMMUNICATIEVE OVERHEID

Gedeelde inzichten leiden tot waarden. Communicatie om tot gedeelde inzichten te komen is dan cruciaal. Daartoe zijn eerder werkprincipes benoemd, onder andere:

- in de maak, samen maken ofwel co-creatie;
- relationele principe, het ontstaat tussen mensen, ofwel tussen de neuzen in plaats van tussen de oren;
- anticiperend, we denken toekomst gericht
- de gespreksvorm is dialoog;

Dialoog bestaat uit twee woorden dia en logos, wat betekent: een stroom van betekenissen. Een dialoog is reflectief en genererend. In een dialoog wordt gebruik gemaakt van vier praktijken: luisteren, respecteren, mening opschorten en spreken. Bij luisteren hoort het principe van participatie, bij respecteren het principe van samenhang, bij mening opschorten het principe van bewustzijn en bij spreken het principe van ontvouwen.

In een dialoog zorgen de principes van participatie, samenhang, bewustzijn en ontvouwen voor krachten waardoor belemmeringen worden weggenomen en men zich meer bewust wordt van de ‘architectuur van het onzichtbare’.

Een ander principe dat hier van belang is zijn de logische niveau's. Deze zijn ontwikkeld in de psychologie. De logische niveaus zijn ontwikkeld op persoonlijk niveau. In de tijd zijn deze logische niveaus naar een andere identiteit, de organisatie, vertaald. Het belang is het inzicht dat een lager logisch niveau een hoger kan beïnvloeden. Een hoger logisch niveau zal het lagere beïnvloeden. Hierin zit kracht opgesloten. Wanneer we dit vertalen naar overheidsbeleid dan is duidelijk dat beleidshierarchie een heel krachtig middel is om veranderingen te realiseren. Daarvoor is wel nodig dat dit beleid op gevoelsniveau wordt toegelaten en niet alleen technocratisch wordt benaderd.

De logische niveaus zijn:

IK



ORGANISATIE



Wanneer we over krachtige waarden beschikken bewegen die zich op het niveau van de visie en missie. Het gaat dan niet om een uitgeschreven visie, die komt vaak op het niveau van de vermogens terecht en is daarmee niet meer krachtig. Wanneer waarden worden benoemd op het niveau van de identiteit of de visie, de droom van de toekomst, dan zijn die heel krachtig. In die zin kan begrepen worden waarom de speech van Martin Luther King zoveel blijvende indruk heeft gemaakt. Hij zei het letterlijk bij iedere waarde als voorzin, *I have a dream, that...* en als nazin.

*Wanneer waarden worden benoemd op het niveau van
de identiteit of de visie, de droom van de toekomst,
dan zijn die heel krachtig.*

We krijgen derhalve een krachtige overheid en reële kansen voor een gewenste transitie, wanneer we de toekomstvisie, de droom, weten te formuleren in termen van gedeelde inzichten. Bijvoorbeeld Cradle to Cradle kernwaarden met sociale, ecologische en maatschappelijke aspecten als visie is dan krachtig. Uitgaan van verbinding en heelheid ook, evenals de werkprincipes van anticiperen en cocreatie.

Deze vorm van besturen betekent dat je waarden formuleert als katalysator van de toekomst, er ontstaat dan een beeld waarbij je de overtuigingen kunt formuleren, doelen om naar toe te werken, vanuit een reflectie op waarden. We besturen dan reflectief, waardengedreven. We besturen de toekomst, stellen doelen en hebben daarbij een ingebouwde reflectie door ons telkens de vraag te stellen of deze doelen voldoen aan de kernwaarden.

De vraag is ook of deze waarden, naast een open relatie met het globale, ervoor zorgen dat er op lokaal niveau een eigen dynamiek ontstaat waarin deze waarden niet alleen worden gedeeld binnen de kring van de overheid, maar juist in relaties daarbuiten. Wat zijn de kenmerken van die relaties, naast de communicatievorm van dialoog?

BASISVOORWAARDE VOOR COMMUNICATIE MET DE OMGEVING: BURGERS, MAATSCHAPPELIJKE PARTIJEN EN MARKTPARTIJEN

De communicatieve overheid heeft geen regels, geen vaste organisatievorm en handelt niet vanuit het perspectief van de resultaatverhouding, die zo kenmerkend is voor de autoritaire overheid en de regelgestuurde overheid. De communicatieve overheid verhoudt zich tot de leefwereld van mensen. Ze gaat de dialoog aan. De verhouding is procesgestuurd en gebaseerd op de eerder genoemde werkprincipes.

Het zijn van een communicatieve overheid is toegepast in de ontwikkeling van gemeenschappen en in de relaties die zijn opgebouwd rond Wonen Welzijn en Zorg. De gemeentelijke overheid heeft daar de communicatieve rol ingevuld. Daaruit zijn structuurkenmerken te destilleren die zijn opgeschreven in het brondocument “een zelfsturende vitale gemeenschap”. Naast de procesprincipes van het sociaal constructionisme en de daarvan afgeleide werkprincipes, zijn deze voorwaarden de basiscondities om de rol van communicatieve overheid succesvol te kunnen invullen. Het zijn basisinzichten om op het niveau van de communicatieve overheid werkende en productieve netwerken te onderhouden. Netwerken zowel in het domein van de leefwereld alsook in de systeemwereld van maatschappelijke partijen en de markt.

Wat zijn nou die kenmerken van netwerken in het communicatieve deel?

Op de eerste plaats is er vertrouwen nodig, vertrouwen is de basis. Het geven van ruimte betekent voor de overheid vaak niet handelen waar in het autoritaire en het regelgestuurde deel handelen juist uitgangspunt is. De communicatie is op overeenstemming gericht en de vorm is de dialoog. Er zijn geen beheersregels, de partijen zijn gelijkwaardig. Er is synchroniciteit. Partners hebben, net als de overheid, een zeker ontwikkelperspectief nodig om in de rol te kunnen stappen. Wanneer de partner je aanspreekt als regelgestuurde overheid is de gelijkwaardigheid doorbroken. Er zijn dus nieuwe rollen en alle partijen moeten zich bewust zijn van meervoudigheid van rollen. Partijen moeten visie en doelen ook delen, er moet een gemeenschappelijk handelingsperspectief zijn. Krachtig is wanneer de gemeenten vanuit het perspectief van de ander kaderstellende doelen formuleert. Krachtig is daarbij het delen van kernwaarden, de droom. De overheid heeft vaak een eigen specifieke rol die faciliteert en coördineert, de regie functie. Open netwerken en open informatie-architectuur zijn basis voorwaarden in het communicatieve deel.

In het communicatieve deel gaat het erom zich te verhouden tot elkaar vanuit een nieuw en aanvullend perspectief.

DE BETEKENIS VAN DE MEERVOUDIGHEID IN HET OPENBAAR BESTUUR VOOR RAAD, COLLEGE EN ORGANISATIE

Wat betekent dit voor de raad van een gemeente?

In het autoritaire deel is communicatie met de burger in de participatieladder beperkt. Communicatie richt zich op het uitleggen van de reden van handelen en het doen naleven van regels. De interactie is vooral gericht op tijdig en juist informeren. Een individueel raadslid en de raad als geheel moeten wel communiceren, echter een actieve rol voor de burger in de zin van meedenken en meedoen aan de voorkant is beperkt. De vertegenwoordiging van de raad volgt sterk uit het zijn van lid van de gemeenschap van de onderdanen.

In het regelgestuurde deel is de interactie met de burger groot. We vragen de burgers om mee te denken aan de voorkant. De raad profileert zich graag als belangenbehartiger. De tendens is dat de vertegenwoordigende rol vaak wordt ingevuld vanuit het perspectief van raadslid en raden die zich als zodanig kenbaar maken. De raad heeft de positie om keuzen te maken en politieke voorkeuren te laten blijken aan de voorkant van het proces. De inspraak van de burgers op de beslissingen van de raad is expliciet geregeld. De raad wil als politiek orgaan gekend zijn. De raad is eindverantwoordelijk, wat in relatie tot de burger altijd een machtsfactor zal blijven. De raad is benaderbaar en gedraagt zich in de regel klantgericht. De soevereine raad is geëvolueerd naar een sensitieve raad welke graag vanuit de emotie en de belangen van de kiezer functioneert. En steeds in de wetenschap dat het eigen belang ook een belang is.

In het communicatieve deel wordt de rol van de raad subtieler. Heel belangrijk is dat vanuit een gedeeld belang wordt geredeneerd en dat onderkend wordt dat zaken ontstaan in het proces en dat sturing op resultaten niet past in dit deel. Dit betekent dat de raad ook terughoudend moet zijn. Het raadslid is in de gemeenschap aanwezig als lid van de gemeenschap van burgers en niet als raadslid. Een compleet andere rol als de raad in het regelgestuurde deel. De raad stuurt op de droom en realiseert zich dat ruimte geven aan andere actoren, naast het delen van een visie en doelen, vaak betekent: niet acteren; luisterend aanwezig zijn; de competenties hebben als raadslid om niet in de rol te stappen van gekend raadslid die de belangen behartigt zoals dat het geval is in het regelgestuurde deel. Je waardering komt vanuit de intrinsieke rol die je als lid van de gemeenschap kunt invullen. Om de drie rollen zuiver te houden zijn toegesneden communicatieve competenties noodzakelijk.

Wat betekent de meervoudigheid voor het college en de collegeleden?

In het autoritaire deel moet het college in hun beheersverantwoordelijkheid handelen. Er is eenduidigheid geëist. Wanneer de regels overtreden worden moeten die worden gehandhaafd. Er is wel ruimte voor nuancering maar wel binnen de geldende spelregels. Het college werkt vanuit zijn ervaringen, beheert en bereidt beleid voor. Het college kent de context en stuurt daarop binnen de spelregels.

In het regelgestuurde deel is de interactie met de burger zeer groot. Het belang van die interactie eveneens. Het college is de stofzuiger van de overheid, is politiek gevoelig en trekt de problemen naar binnen. Dit alles om de klant tevreden te stellen. Het college komt daarbij zeer vaak in de rol van scheidsrechter van tegengestelde belangen tussen burgers, bedrijven en overheid in welke combinatie dan ook. In de beleidsvoorbereiding is het college nadrukkelijk aan zet om de burger te verleiden mee vorm te geven aan de voorkant en zo mogelijk mee uit te voeren. Er zijn vele brave burgers, mensen die het gezamenlijke belang onderkennen en vanuit dat perspectief zich aanspreekbaar tonen. Structuur geven aan burgerparticipatie is redelijk gemeengoed geworden, waarbij klantgestuurdheid aanvullend aan klanttevredenheid de tendens is. Het collegelid zit in zijn rol, kent de vele belangentegenstellingen en werkt vanuit dat perspectief aan acceptatie van beleid en beheer. Het collegelid voelt zich verantwoordelijk voor het functioneren van de maatschappij en stuurt op het oplossen van vraagstukken die de burger bezighouden. Het onderscheid met een eigenstandig leefwerelddeel is buiten beeld.

In het communicatieve deel is de rol van het college en de wethouders aanvankelijk heel lastig. Om burgers zover te krijgen dat ze zelf een eigenstandig deel gaan invullen is het nodig dat het college de wijk/het dorp gunt dat ze mogen nadenken en een mening formuleren over het geheel. Vervolgens trekt het college het regelgestuurde deel, voor zover dat door de burgers is meegenomen, naar binnen en blijft af van het leefwerelddeel. Dat vraagt om scherp zien en veel gevoel voor het communicatieve deel. De werkprincipes zien en gevoel voor de netwerkvoorwaarden zijn onderdeel van de competenties van het college en de collegeleden. Het hoofdonderdeel is dus “niet handelen”. Dat staat in schril contrast met het regelgestuurde deel. Het communicatieve deel vraagt om veel specifieke competenties. Het vraagt ook een nauwe verbondenheid met en begrip van de leefwereld. Juist vanwege het feit dat niet handelen van de collegeleden een voorwaarde is.

*De organisatie moet leren de gemeenschap te lezen
en niet te acteren wanneer de gemeenschap zelf aan zet is.*

De rol van de organisatie

Aanvankelijk was de overheid het autoritaire deel. De besturings- en beheersprincipes waren eenvoudig en rechtlijnig. Wie is de baas, wie komt daarna, etc. tot aan de klerk. Dat was helder en transparant. Ook de buitenwereld kende de overheid zo. Gedogen was nog niet uitgevonden. Het is goed om ons te realiseren dat er nu nog steeds delen zijn waar de competenties vooral gericht zijn op duidelijkheid. Dat daar nu aanvullende communicatieve competenties en kennis van agressie en geweld zijn bijgekomen in sommige delen van de overheid is ook zo. Dit deel van de overheid vraagt om specifieke kwaliteiten van de organisatie zowel in de besturing alsook in de vereiste vaardigheden.

In het regelgestuurde deel zijn we “thuis”. De organisatie is gebaseerd op vakmanschap. In dit deel komt dit vakmanschap tot uitdrukking. We hebben wel moeten leren dat de burger ertoe doet en dat participatie vele gezichten heeft. Ook hebben we moeten leren dat we zaken efficiënt doen en dat we resultaatgedreven zijn. De klant is koning en we doen ons best ook de klantgestuurde overheid te zijn. De verpakking om de burger tevreden te stellen wordt steeds subtieler. Noodzakelijk in een tijd dat we in de persoonlijke levenssfeer vaak gericht zijn op consumptie en rechten. Communicatieve kwaliteiten gericht op klanttevredenheid scoren zeer hoog.

In het communicatieve deel is het vakmanschap vaak de eerste hinderpaal. De organisatie moet leren de gemeenschap te lezen en niet te acteren wanneer de gemeenschap zelf aan zet is. De competenties zijn genoemd en volgen de uitgangspunten van de sociale constructie, de werkprincipes en de netwerkkwaliteiten. Een klein deel van de overheid moet deze competenties daadwerkelijk beheersen, naast leiding zijn het vaak de beleidsmensen en de projectleiders. Het is welhaast tegen-natuurlijk wat de organisatie moet doen, namelijk niet handelen en zo communiceren dat via het narratief principe en het positivisme ruimte komt voor cocreëren in de gemeenschappen.

NAWOORD

In de organisatie is de meervoudigheid, net als in het college een lastig beginsel. Ook de raad moet een belangrijk leerproces doormaken. Vereenvoudigen van het bestuur kan feitelijk niet. Wat wel kan is na een periode van (noodzakelijke) chaos, genoemd bestuurlijke drukte, weer een efficiency-slag maken via structuurwijzigingen zoals een herindeling. Dat is vanuit het regelgestuurde paradigma ook een logische stap. Echter de complexiteit wordt niet kleiner, dus eenvoudiger besturen bestaat niet. Wat wel kan is je gezond verstand gebruiken.

Wanneer complexiteit wordt begrepen wordt het minder complex. Echter we zitten in een spiraal van steeds meer culturele massa. Dat levert ook steeds meer complexiteit op. En dan blijkt een herordening noodzakelijk om de toekomst te kunnen besturen.

Een nieuw paradigma volgt vaak op een periode van diepe crises. Die maken we nu vanuit het heersende sociaal economische paradigma mee. Het is dan waarschijnlijk dat een oplossing niet te vinden is in meer van hetzelfde. Dat maakt de inspanningen op het terrein van burgerparticipatie, begrepen als betrokkenheid op de overheid of het afstoten van overheidstaken, ook onvoldoende om de crises structureel van een antwoord te voorzien. Ook de economische sector zit in een omslag en ook daar zijn tekenen van het nieuwe. Er is sprake van communicatie tussen bedrijven als bron voor diversiteit en innovatie gericht op antwoorden welke duurzaam zijn en die het in zich hebben een betere wereld door te geven aan onze volgende generaties. Het betekent nieuwe waarden die een nieuw paradigma markeren.

Het te doorlopen leerproces is dan heel groot: burgers, maatschappelijke partijen en de economische sectoren zullen alle moeten bewegen naar op overeenstemming gerichte communicatie. Win-win is het nieuwe adagium en dat vraagt om een complete transformatie. Neem Griekenland als voorbeeld: meer rente en grotere risico's van banken betekenen een onevenredige verarming van het minst draagkrachtige deel van de bevolking. En dat kan niet. Dat betekent dat de crises tot revolutie zal leiden. De vorm is nog onbekend. Hopelijk krijgt het een subtiele uitingsvorm.

We zijn aan onze kinderen verplicht een wereld na te laten die niet gericht is op verbruik maar op gebruik, goed rentmeesterschap. Dat betekent ook voorbij oorzaak en gevolg. Het tweedimensionale volstaat niet meer.

Meervoudigheid is een noodzaak.

Panningen,
Geert Schmitz
Strateeg gemeente Peel en Maas.

BIJLAGE 1: GERAADPLEEGDE BRONNEN

Arnold Cornelis

- Stabiliteitslagen in de cultuur als nesteling der emoties (herziene druk 1998)
- Rustpunten van de geest (1999)
- De vertraagde tijd (1999)

Cowan en Todorovic

- Spiral Dynamics, levels of existence (2008) gebaseerd op de theorie van Clare Graves

Gregory Bateson en Robert Dilts

- Diverse publicaties Bateson (overleden 1980) o.a. stappen naar een ecologie van de geest (1972)
- De studie van de structuur van de subjectieve ervaring (Dilts en anderen) (1980)
- Toegepaste Psychologie (NLP) vele artikelen en publikaties waaronder Large C coaching (2000)

Geert Schmitz e.a.

- Brondocument, de doorontwikkeling van een zelfsturende vitale gemeenschap (2009)

Harry Kunneman

- Habermas' theorie van het communicatieve handelen (1985)
- Voorbij het dikke-ik (2005)

Henri Beunders

- Er is geen elite meer; De groene Amsterdammer (2011)

Imrat Verhoeven

- Burgers tegen beleid (proefschrift 2009)

Instituut voor Publiek en Politiek

- Martje van Ankeren; Wipkippen, wisselgeld en wisselend succes, over de succes en faalfactoren van gemeentelijke burgerinitiatieven (2009)

Martijn van der Steen en Mark van Twist

- Op weg naar de doe het zelf democratie (2008)
- De burger is meer dan een passief beleidsobject (2011)

Nico Koning

- Het faillissement van de marktutopie (2010)

Raad v.h. openbaar bestuur

- Het einde van het blauwdruk denken (2010)

Raad van State

- Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen (2006)

René Bouwen

- 'Appreciative Inquiry' als 'Relationele Praktijk' van hoge kwaliteit (2011).

Sociaal Cultureel Planbureau

- Informele groepen, verkenning van eigentijdse bronnen van sociale cohesie (2011)

TSS tijdschrift voor sociale vraagstukken

- Jaarboek 2010, Brave Burgers gezocht; Vraagstukken

Ringo Ossewaarde

- Over burgerschap, vrijheid wordt gecorrumpeerd, (juni 2006)

Vereniging van Bestuurskunde en Vereniging van Gemeentesecretarissen

- Drieluik maatschappelijke veerkracht en democratie (2006/2007/2008)

VNG commissie van Aartsen

- De eerste overheid (2007)

VNG Commissie talent

- Wat ruist daar (2010)
- Knollen of Citroenen (2010)

VNG jaarcongres; Bas Denters en Herman Kaiser

- Gezonde gemeenten: slimme verbindingen (2011)

VNG

- Resolutie "Het perspectief van gemeenten" (2010)

Wilbert van Leijden en Paul Zuiker

- Nederland op doorbreken. Een vernieuwend perspectief voor een land in crisis (2007)

