

Hoe kunnen gemeenten de tekortkomingen terugdringen die in *De verhuizing van de verzorgingsstaat* worden geconstateerd? Door een sociale democratie te worden, betogen een lector, een oud-lector en een wethouder.

# Hoe wordt de gemeente een echt nabije gemeente?

ESSAY

TEKST Jean Pierre Wilken, Jocko Rensen en Martin Stam  
FOTO HH / Hans van Rhooen

**D**e verantwoordelijkheden die sinds 2015 op het gebied van zorg en participatie van Rijk naar gemeente zijn overgeheveld, bieden veel kansen om de kloof tussen overheid en burger kleiner te maken. De vraag is hoe de gemeente 'een nabije gemeente' kan zijn.

We bedoelen hiermee dat inwoners de gemeente ervaren als een toegankelijk, betrokken en betrouwbaar instituut; eerder een partner dan een gebieder. De auteurs van *De verhuizing van de verzorgingsstaat* concluderen dat er drie beloften van nabijheid worden ingelost: vertrouwde, maatwerk en samenwerking (p. 236/237). Maar zij signaleren ook drie tekorten: een democratisch, een professioneel en een solidariteitstekort. Hoe kan een nabije gemeente stimuleren dat deze tekorten worden teruggedrongen? 'Sociale democratie' is hierbij volgens ons het sleutelwoord. Niet in de politieke zin van het woord, maar als een beweging om op basis van democratische principes een sociale gemeenschap te willen zijn. We zien gemeenten die goed op weg zijn met deze kanteling, naast gemeenten die vasthouden aan (of vastzitten in?) een oude institutionele manier van werken.

Voor de gewone burger is de gemeente een gestalte met vele gezichten. De gemeente komt tot je als inner van belastingen, als uitoefenaar van gezag om wetten en regels te handhaven, en nu dus ook als hulp- en dienstverlener. Van oudsher subsidieerden gemeenten welzijnswerk, maar dit was slechts een kleine post op de begroting. Nu zijn daar psychosociale hulpverlening, beschermd wonen, jeugdhulp, dagbesteding, mantelzorgondersteuning en arbeidsparticipatie aan toegevoegd. Oude opvattingen over welzijnswerk moeten daarmee op de helling. Werken aan welzijn vraagt om een brede opvatting over welzijn (Wilken 2018). Die is onlosmakelijk verbonden met beleidsterreinen als veiligheid, onderwijs, uitkeringen (sociale dienst), huisvesting, sociale cohesie en zorg. Aldus dwingt de transitie de gemeente tot ontkokering en integraal denken. Dit heeft consequenties voor zowel de samenhang tussen portefeuilles in het college als de organisatie van het gemeentelijk apparaat. Zo kan het verstrekken van een bijstandsuitkering niet langer los worden gezien van armoede, eenzaamheidsproblematiek, schuldhulpverlening en arbeidsreïntegratie.



## EEN KWESTIE VAN LEREN EN DOEN

### In of uit de pas?

De uitvoering van beleid rond zorg en ondersteuning wordt meestal uitbesteed aan organisaties die hiervoor toegerust zijn. Er zijn ook gemeenten die zelf mensen in dienst nemen. En er zijn gemeenten die inzetten op participatieve democratie door bewoners te stimuleren om initiatieven te nemen die ten goede komen aan de kwaliteit van leven van hun buurt, wijk en gemeenschap. Bewoners, zorg- en welzijnsorganisaties fungeren daarmee in zekere zin als verlengde arm van de zorgplichtige gemeente. Dit brengt de vraag met zich mee of bewoners en organisaties in de pas moeten lopen met het beleid van de gemeente of dat de gemeente stimuleert dat haar bewoners een eigen verantwoordelijkheid nemen in het vinden van oplossingen voor vraagstukken die zich voordoen. (De positie van professionals ten aanzien van beleid komt ook uitvoerig aan bod in *De verhuizing van de verzorgingsstaat*, bijvoorbeeld bij het vormgeven van zelfredzaamheid, red.)

In de pas betekent dat ontwikkelingen primair gestuurd worden vanuit het rationele: vanuit aanbod, regels, planning & control. Uit de pas betekent dat ze vanuit het relationele gestuurd worden: vanuit behoeften en belangen van

bewoners. In het schema op pagina 29 zijn de kenmerken van deze twee modellen weergegeven.

Sociale professionals staan vanwege hun werk over het algemeen dichter bij inwoners dan beleidsambtenaren. Zij hebben dan ook niet alleen een ondersteunende, maar mede een signalerende taak. Zij kunnen problemen signaleren, zoals eenzaamheid en ervaren onveiligheid. Zij kunnen inwoners helpen hun stem te laten klinken of kunnen hen helpen te krijgen waar zij recht op hebben. Dit is vooral nodig voor mensen die zich in uiterst kwetsbare posities bevinden en niet zo zichtbaar of hoorbaar zijn. Om deze rol goed te vervullen, is een onafhankelijke intermediaire positie van belang. Toby Witte (2018a) spreekt van 'het "ongepaste" mee- en tegenbewegen in de beleidsarena'. Overigens pleit hij ervoor dat beleidsambtenaren ook meer deze positie innemen (Witte 2018b).

### Nabijheid

Wat betreft zorg en participatie gaat het er uiteindelijk om beschikbare middelen op een effectieve en rechtvaardige wijze in te zetten. Gemeenten worstelen voortdurend met

# In de hal van het stadskantoor valt het lichte, open karakter op

dit vraagstuk. We menen dat dit alleen lukt als gemeenten 'presentie' in de vorm van nabijheid beoefenen, om op deze wijze beleid te kunnen voeren dat aansluit bij behoeften van inwoners.

Wij zien een aantal opgaven waarvan een nabije gemeente werk maakt:

## 1 Toegankelijkheid

Toegankelijkheid is een van de voorwaarden om nabijheid vorm te geven. Dit kan op veel manieren, bijvoorbeeld door het gemeentehuis fysiek, sociaal en digitaal goed toegankelijk te maken. Dus ook voor mensen die slecht kunnen lezen of niet goed met internet overweg kunnen. Kun je zo binnenlopen bij het gemeentehuis, of zijn er beperkte openingstijden en moet je eerst via de website een afspraak maken? Laagdrempelige communicatie via jip-en-janneke-taal. Mensen niet van het bekende kastje naar de muur sturen. Wethouders die spreekuur houden in de wijk.

Inmiddels hebben enige gemeenten hun kantoren opnieuw ingericht. Voorbeelden hiervan zijn Utrecht, Nieuwegein en Wijk bij Duurstede. In de hal valt het lichte, open karakter op. Er zijn geen balies achter glas. Er is veel informatie te vinden, er zijn exposities. Het gemeentehuis herbergt ook andere diensten, zoals een bibliotheek, een koffiehok of de inloop van het wijkteam. Sommige gemeenten hebben hun stadhuis omgedoopt tot 'huis van de stad', zoals Apeldoorn, Culemborg en Gouda. Op deze wijze wil het gemeentebeheer ook letterlijk aangeven dat het een plek is van en voor alle inwoners.

## 2 Persoonlijke ontmoeting

Nabijheid krijgt het best gestalte via persoonlijke ontmoeting. College, gemeenteraadsleden en ambtenaren die zichtbaar zijn in de gemeente, aanwezig zijn bij evenementen, mensen opzoeken als de situatie daarom vraagt. De loketbenadering moet omgebouwd worden naar een dialoogbenadering. Daarvoor is vertrouwen nodig. Maar dat vertrouwen in overheid en politiek is al jaren beperkt en dat maakt de relatie tussen bewoner en gemeente kwetsbaar.

Het gaat erom een gemeenschapscultuur te ontwikkelen waarbij mensen (en de daarmee verbonden hulpbronnen) elkaars welzijn ondersteunen. Bureaucratische kanalen zijn slechts nuttig om besluitvorming op transparante, rechtvaardige en democratische wijze te laten verlopen, maar daaronder ligt een zorgvuldige en zichtbare wijze van omgaan met burgers, met informatie, en met publieke middelen.

## 3 Informatie van onderop

Een nabije gemeente vaart niet alleen op gegevens uit kwantitatieve monitors; zij gebruikt ook allerlei kwalitatieve databronnen. Het gaat niet alleen om formele inspraak; vooral 'informele samspraak' doet ertoe.

In iedere straat, buurt of wijk is veel lokale kennis aanwezig. Er zijn al veel collectieve verbanden waarin deze kennis bij elkaar komt. Denk aan het wijkcentrum, de buurtvereniging, de sportclub, de kerk of de moskee. Ga die informatie dus daar betrekken. Het is nog wel zoeken hoe deze informatie op een goede manier verzameld en geanalyseerd kan worden zodat het uiteindelijk voor beleidsdoeleinden bruikbaar is.

Een aantal gemeenten gaat binnenkort experimenteren met vormen van narratieve beleidsvorming en verantwoording, wat ons een boeiende nieuwe werkwijze lijkt. Een richtinggevende vraag bij het verzamelen van informatie is: wat is voor de inwoners, in een bepaalde buurt of in een bepaalde situatie, van belang om een goed leven te leiden?

## 4 Waarderen van burgerkracht

Het laatste decennium is de waarde van de eigen, onbetaalde inzet van mensen herontdekt. Tussen de 25 en 30 procent van de Nederlanders doet vrijwilligerswerk. Maar soms lijkt het wel of gemeenten niet zo goed raad weten met initiatieven die door burgers zelf worden genomen. We denken dat dit te maken heeft met de cultuuromslag waarbij de controlefunctie die van oudsher een van de gezichten van de gemeente vormt, gekanteld moet worden naar loslaten en vertrouwen geven. Nieuwe vormen van zelforganisatie brengen ook spanning met bestaande formele vormen van organisatie met zich mee. In feite is de gemeente een klassieke institutie. Om op een passende wijze een goede verhouding te vinden tot ontwikkelingen in de samenleving, is een visie op de eigen rol en houding van belang. Bestuurskundige Paul 't Hart (2014) stelt dat er een scherp onderscheid is tussen de opvatting van de bescheiden en faciliterende overheid die maatschappelijke initiatieven en sociaal ondernemerschap actief bevordert, en een overheid die zwaar het accent legt op risicobeheersing, normstelling en handhaving. Ook Jan Rotmans houdt een vurig pleidooi voor een faciliterende overheid, waarbij ambtenaren vooral werken in de wijk en niet achter hun bureau in een gemeentehuis.

Nabije gemeenten stimuleren initiatieven door bewoners. Dat doen ze door experimenten te ondersteunen waarin bewoners actief bijdragen aan de kwaliteit van hun leven (familie, buurt, gemeenschap). Wij stellen voor dat dit gebeurt vanuit het BOS-principe: van Binnenuit (vanuit hun behoeften), van Onderop (vanuit hun idee wat nodig en mogelijk is) en Samen (met elkaar en met sociale professionals en medewerkers van de gemeente) (Stam 2012).

## 5 Ontmoeting en dialoog

Het is belangrijk dat burgemeester, wethouders, ambtenaren en raadsleden op allerlei momenten en plekken belangstelling tonen en persoonlijke ontmoetingen aangaan. Vanzelfsprekend worden bewoners eerder actief als ze merken dat ze serieus genomen worden. Maar dat is niet voldoende.

## 'Sociale democratie' is het sleutelwoord





Uniform rationeel model	Pluriform relationeel model
Denk in doelgroepen, cohorten, klanten en labels (gek/gevaarlijk/hulpbehoevend)	Denk vanuit mensen als sociale wezens en cultuurproducenten
Focus op de zorgbehoefte van de klant (wat kan hij niet): zorg voor	Focus op de ontwikkelbehoefte van mensen (wat kunnen ze wel): zorg dat
Zeker weten: neem het zekere voor het onzekere (kwantitatieve 'targets')	Ga uit van onzeker weten en ontwikkel via netwerken van verhalen 'samen weten'
Verantwoord productgericht via wat te plannen en te meten is. Wat niet in cijfers te vangen is, is geen geldig resultaat.	Verantwoord procesgericht vanuit een samenspel van krachten: schiet al doende vooral aan je doelen voorbij!
Werk van buitenaf, bovenaf en in kokers (specialismen)	Werk van binnenuit, onderaf en samen (BOS)

## Een nabije gemeente dringt het praten *over* en handelen *voor* bewoners terug en stimuleert het praten en handelen *met* en *van* bewoners

Recht doen aan hun 'burgerkracht' vraagt dat ambtenaren en professionals die initiatieven van onderop waarderen en versterken. Dat doen ze door te luisteren, mee te denken en praktijken te ondersteunen. Want alleen al doende krijg je de verhalen van inwoners op tafel, de verschillen maar vooral ook de overeenkomsten in hun belangen en behoeften. Alleen al doende kun je met elkaar uitvinden hoe recht wordt gedaan aan diversiteit, gelijkwaardigheid en inclusie. Een nabije gemeente dringt het praten *over* en handelen *voor* bewoners terug en stimuleert het praten en handelen *met* en *van* bewoners.

### Leren

Wat is er mooier dan dat mensen zelf invulling geven aan democratie, samenredzaamheid en welzijn? Nabije gemeenten dringen de dominantie van handelen van buiten- en bovenaf en vanuit specialisaties in het sociale domein terug. Ze zoeken naar een infrastructuur die dialoog, samenhang en samenwerking bevordert, tussen bewoners en met sociale professionals en hun organisaties. Dat gaat niet vanzelf; dat gaat eerder met veel vallen en opstaan. Daarbij moet er ook ruimte zijn voor tegenspraak, zoals klachten. Een dialoog is best complex. Een ombudsfunctionaris kan hierbij goede diensten bewijzen. Een nabije gemeente is een lerende gemeente. Een belangrijk uitgangspunt is dat de gemeente initiatieven beschouwt

als experimenten, die horen bij een lerende gemeenschap (Stam & Wilken 2018). In een lerende gemeenschap ontstaan mogelijkheden voor sociale innovatie en kansen om een participatiesamenleving daadwerkelijk inhoud te geven. Dat leren gaat hand in hand met de *democratic challenge*, de broodnodige versterking van de lokale democratie.

**Jean Pierre Wilken** is lector Participatie, Zorg en Ondersteuning bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie van Hogeschool Utrecht en programmacoördinator van het kennisplatform Utrecht Sociaal. **Jocko Rensen** is wethouder in Montfoort en voorzitter van het kennisplatform Utrecht Sociaal. **Martin Stam** was tot 2016 lector Outreachend Werken en Innoveren aan de Hogeschool van Amsterdam. Hij is nu actief als zelfstandig onderzoeker en adviseur.

### Bronnen

- Graaf, L.J. de, *Van top tot teen in verbinding. Beweging van onderop, beweging aan de top*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, 2017
- Hart, P. 't, *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB, 2014
- Stam, M., *Geef de burger moed. Outreachend werken in tijden van transformatie van de verzorgingsstaat*. Amsterdamse Wmo-werkplaats 2009-2012. Hogeschool van Amsterdam, 2012
- Stam, M. & J.P. Wilken, *Het sociale domein vereist een innovatief collegeprogramma*, 2018. Gepubliceerd op: <https://www.socialevraagstukken.nl/het-sociale-domein-vereist-een-innovatief-collegeprogramma>
- Wilken, J.P., *Ertoe doen. Over verbinding, inclusie en het (eigen)aardige van sociaal werk*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie, 2018
- Witte, T., *Sociaal werk en sociaal beleid. Noodzaak van het 'ongepaste' mee- en tegenbewegen in de beleidsarena*. Publicatie van het Platform Lectoren Sociaal Werk, 2018a
- Witte, T., *Tussenwerken: een sociaal innoverende werkvorm voor professional en beleidsambtenaar*. Karré, P.M., H. Dagevos & G. Walraven (red.), *Sociale innovatie in de praktijk. Zoeken naar nieuwe antwoorden op maatschappelijke vraagstukken*, p. 93-106. Assen: Van Gorcum, 2018b