

Aansprekend burgerschap

De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers

Advies 10

Den Haag, maart 2000

De *Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)* is een onafhankelijk en strategisch adviesorgaan.

De Raad adviseert de regering over beleidsvraagstukken die de participatie en de stabiliteit van de samenleving betreffen. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: mevrouw M.J.H. den Ouden-Dekkers, (voorzitter), de heer drs. H.J. Kaiser (vice-voorzitter), de heer prof.dr. H.P.M. Adriaansens, mevrouw Y. Koster-Dreese, de heer dr. A.P.N. Nauta, mevrouw drs. N. Schoemaker, mevrouw prof. dr. J. de Savornin Lohman, mevrouw drs. E.M. Vermeulen en de heer prof.dr. W. van Voorden.

De heer drs. F. Vos is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
E-mail rmo@minvws.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2000

© Sdu Uitgevers, Den Haag 2000

© Fotograaf Joop Reyngoud

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de uitgever en de RMO.

Voorwoord

Het kabinet heeft aan de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling gevraagd om te adviseren over de mogelijkheden om 'de positie van de burger als consument en maatschappelijk participant' te versterken. Het kabinet stelde deze vraag tegen de achtergrond van de veranderende verhouding tussen de overheid en de burgers. Burgers stellen zich zelfstandiger op en willen ruimte om eigen keuzen te maken in hun leven. Het kabinet signaleert dat burgers enerzijds het aanbod van publieke diensten meer willen sturen, en anderzijds meer invloed willen uitoefenen wanneer beleid wordt gemaakt.

De Raad kiest er in dit advies voor om de beide rollen van de burger – en de gevolgen die zij hebben voor de overheid – in hun onderlinge samenhang te beschouwen. De figuur van de verantwoordelijke burger verenigt de twee rollen en de maatschappelijke waarden die daarachter schuilgaan, zelfredzaamheid en maatschappelijke betrokkenheid. Bovendien is de bevordering van individueel verantwoordelijkheidsbesef al jarenlang een belangrijk thema in het publieke debat, vooral omdat velen zich zorgen maken dat mensen zich weinig of niets meer aantrekken van de samenleving.

In antwoord op de vraag hoe dat verantwoordelijkheidsbesef kan worden bevorderd, wijst de Raad op de betekenis van de inrichting van het publieke domein. In het advies beijveren we ons om aan te geven in welke richting publieke organisaties zich zouden moeten ontwikkelen om eraan bij te dragen dat burgers zich verantwoordelijk gedragen. Bij wijze van voorbeeld hebben we die richting uitgewerkt op vier terreinen, namelijk onderwijs, zorg, de woonomgeving en veiligheid. In de voorbereiding hebben we dankbaar gebruik gemaakt van zes essayisten die ons hebben voorzien van inspirerende perspectieven op onderwijs, zorg, de woonomgeving, veiligheid en 'outputsturing, controle en toezicht'. De Raad organiseerde daarnaast een expertmeeting met de secretarissen-generaal van de betrokken departementen en voerde gesprekken met deskundigen.

We bedanken al deze mensen voor hun bijdrage aan het advies.

De commissie die het advies heeft voorbereid, bestond uit:

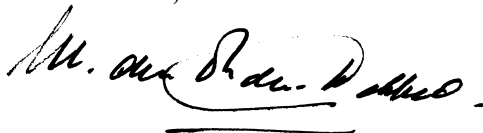
Mevrouw Y. Koster-Dreese (raadslid)

De heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (raadslid)

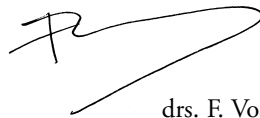
De heer drs. M.A. Rouw (secretariaat)

De heer drs. F. Vos (algemeen secretaris)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.



M.J.H. den Ouden-Dekkers
Voorzitter



drs. F. Vos
algemeen secretaris

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	7
	1.1 Samenvatting	7
	1.2 Aard en beperkingen van het advies	10
2	VERANTWOORDELIJKHEID EN DE INRICHTING VAN HET PUBLIEKE DOMEIN	11
	VRAAG EN INVALSHOEK VAN HET ADVIES	
	2.1 De vraag van het kabinet	11
	2.2 De invalshoek van de RMO	12
3	DE MENSELIJKE MAAT VAN DE ORGANISATIECONTEXT DIAGNOSE	16
4	DE PUBLIEKE ORGANISATIE VAN VERANTWOORDELIJKHEID ALGEMENE AANBEVELINGEN	23
5	DE PUBLIEKE ORGANISATIE VAN VERANTWOORDELIJKHEID OP VIER TERREINEN	30
	UITWERKING	
	5.1 Onderwijs	31
	5.2 Zorg	37
	5.3 De woonomgeving	43
	5.4 Veiligheid	48
6	TENSLOTTE	55
	LITERATUUR	58
	<i>Bijlagen</i>	
1	Adviesvraag	61
2	Vorming tot verantwoordelijkheid – H.P.M. Adriaansens	65
3	Van zorgelijke context naar zorgverantwoordelijkheid – A.A. Westerlaken	83
4	De context van verantwoordelijkheid. Een specificatie op het gebied van het wonen – S. Musterd en W. Ostendorf	105
5	Profiel en gezicht Nederlandse politie in de toekomst – H. Andersson	129
6	Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht – F.L. Leeuw	149
7	Geraadpleegde deskundigen	173



1 Inleiding

1.1 Samenvatting

De vraag (paragraaf 2.1)

Hoe kan de maatschappelijke participatie van burgers vergroot worden in hun dubbele rol van consument en van co-producent? Over die vraag heeft het kabinet de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) verzocht een advies uit te brengen. Individuele maatschappelijke betrokkenheid staat immers ter discussie: regelmatig laten geestelijke en wereldlijke leiders zich zorgelijk over dit onderwerp uit. De vrees bestaat dat het individu vooral let op zijn eigen belang, en dat het verantwoordelijkheidsgevoel afneemt. Maar ook de 'omgekeerde' klacht is hoorbaar: dat het burgers ontbreekt aan initiatief, dat zij zich te afhankelijk van het collectief opstellen en zich niet zelf kunnen redden. Ook dat is te duiden als gebrek aan verantwoordelijkheidsbesef.

Als het gaat om maatschappelijke participatie zijn burgers niet alleen de kritische doelgroep van het overheidsbeleid (consument), maar zij hebben ook een eigen stem in de totstandkoming ervan (co-producent). De Raad heeft ervoor gekozen deze twee rollen van de burger niet los van elkaar aan de orde te stellen, maar in hun onderlinge samenhang. Die samenhang komt tot uitdrukking in de notie van *individueel verantwoordelijkheidsbesef*, een notie die twee zaken in elkaars verlengde plaatst: enerzijds de soevereiniteit of zelfredzaamheid van de consument, anderzijds de maatschappelijke betrokkenheid van de co-producent. Door deze benaderingswijze hoopt de Raad een bijdrage te leveren aan de discussie over de vraag hoe individueel verantwoordelijkheidsbesef kan worden bevorderd.

De invalshoek van de RMO (paragraaf 2.2)

Natuurlijk zijn er legio mogelijkheden om individueel verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen. Zo valt te denken aan prijsmechanismen, het gebruik van nieuwe technologieën, versterking van de rechtspositie van cliënten, medezeggenschap en allerlei vormen van burgerraadpleging. Sommige daarvan zijn effectief gebleken en andere niet of minder.

In dit advies concentreert de Raad zich op een element dat naar zijn oordeel tot nu toe te weinig aandacht heeft gekregen in de discussie over de bevordering van verantwoordelijkheidsbesef: *de inrichting van het publieke domein zelf*. 'Publiek domein' vatten we in dit advies ruim op. Het duidt ten eerste op de openbare ruimte. Verder wordt er de overheidssector in strikte zin onder begrepen. Ten slotte valt de collectieve, door de overheid gereguleerde en gesubsidieerde sector eronder, en de organisaties die binnen die sectoren actief zijn (overheidsorganisaties en 'middenveldorganisaties' die ontstaan zijn uit burgerinitiatieven). In dit advies concentreren we ons op vier van die domeinen waarin de overheid een belangrijke rol speelt, namelijk onderwijs, zorg, de woonomgeving en veiligheid, en op de organisaties die binnen die domeinen een rol

spelen, zoals scholen, thuiszorginstellingen, woningbouwverenigingen en politiekorpsen.

Naar het oordeel van de Raad is de invalshoek van het publieke domein belangrijk, omdat in de moderne samenleving een steeds groter deel van de belevingswereld van de burger wordt ingenomen door de publieke en semi-publieke context van onder meer school, zorg en woonomgeving. Men kan dat ook anders zeggen: die publieke context wordt een steeds belangrijker determinant van het privé-domein en van de welzijnsbeleving van de individuele burger.

De centrale vraag van dit advies luidt dan ook: *Hoe kan individueel verantwoordelijkheidsbesef worden bevorderd door de inrichting van het publieke domein?*

De diagnose (hoofdstuk 3)

Vanuit de genoemde invalshoek – waarbij de inrichting van het publieke domein centraal staat – doet de Raad een dubbele constatering. Naar zijn oordeel heeft de bovengenoemde ontwikkeling naar een grotere vermenging van het publieke domein en privé-beleving te maken met de veranderingen in de economische productie. Werk wordt steeds minder het contrapunt van het individuele welzijn, maar is er juist onderdeel van gaan uitmaken. Met de kennisintensivering van de economische productie is arbeid als productiefactor gaan appelleren aan *menselijke* in plaats van mechanische kwaliteiten.

Ondernemingszin, creativiteit, deskundigheid, identiteitsvorming en het gevoel ‘ertoe te doen’ werden voor steeds grotere groepen belangrijk.

Die tendens – de toenemende aandacht voor de individuele, menselijke factor in de arbeid – betekent nogal wat voor organisaties en instellingen. Zij moeten hun medewerkers en cliënten de kans bieden om die kwaliteiten tot gelding te laten komen. En dat is dan ook, zeker voor het publieke domein, een groot probleem. Juist het publieke domein slaagt er over het algemeen slecht in om die nieuwe en humane productiefactor adequaat te benutten.

Dat heeft te maken met de manier waarop dat domein is georganiseerd. In dat domein overheersen, zowel in de bejegening van medewerkers als van cliënten, noties van bedrijfsmatigheid, efficiency en verantwoording die met een voorbije periode zijn verbonden. Daardoor dreigt het publieke domein (en dus ook een steeds groter stuk van de belevingswereld van de burger) een ‘abstracte samenleving’ te worden, waarin de grootschaligheid van productie medewerkers en klanten tot nummers reduceert, weinig oog bestaat voor individuele verschillen en burgers extern worden afgerekend op meetbare productie. Dat leidt ertoe dat er vervreemding optreedt bij medewerkers en cliënten van instellingen voor publieke dienstverlening en zorgt er paradoxaal genoeg voor dat er kansen worden gemist, zowel op het gebied van de effectiviteit als op dat van de efficiency.

De algemene aanbevelingen (hoofdstuk 4)

Hoe kan ervoor gezorgd worden dat kwaliteiten van de publieke context wél aansluiten bij de ontwikkelingen van deze tijd? De Raad formuleert een drietal algemene aanbevelingen om dat doel naderbij te brengen. Die aanbevelingen

hebben de vorm van *ontwikkelingsprincipes*. Daarmee wil de Raad onderstrepen dat dit advies een bijdrage aan de discussie wil zijn én dat de concrete invulling van die principes nog aanmerkelijk uiteen kan lopen op de verschillende domeinen binnen de publieke sector.

De drie door de Raad geformuleerde ontwikkelingsprincipes zijn:

- a. *‘De kleinschalige organisatie van globaliteit’*
Het principe om de onvermijdelijke groei naar globalisering van menselijke verhoudingen zoveel mogelijk kleinschalig te organiseren.
- b. *‘De cultuur van het verschil’*
Het principe om, binnen een kader van gelijkwaardigheid, meer ruimte te geven voor individuele en groepsverschillen.
- c. *‘Verantwoording en sturing op vertrouwen’*
Het principe om in de toezicht- en verantwoordingstructuur meer ruimte te geven aan medewerkers en burgers, onder meer door deze structuur integraal onderdeel te maken van de desbetreffende organisatie.

Op grond van deze drie principes zou, naar het oordeel van de Raad, een werkelijke bijdrage worden geleverd aan de bevordering van verantwoordelijkheidsbesef en daarmee tegelijk aan de participatie van burgers als consument en co-productent van overheidsdiensten.

Concrete aanbevelingen (hoofdstuk 5)

De Raad werkt de principes uit in meer concrete aanbevelingen die dienen als voorbeeld van de manier waarop de denkwijze van de Raad kan worden toegepast. De Raad pleit er onder meer voor dat de ‘frontliniewerkers’ van publieke organisaties, zoals wijkagenten en thuiszorgers, meer ruimte krijgen om hun eigen werk in te richten en meer mogelijkheden om de organisatie te sturen. Dat is nodig om de verantwoordelijkheid van cliënten en burgers te vergroten. De frontliniewerkers werken bij voorkeur in kleinschalige eenheden binnen een grootschalige organisatie, zoals wijkteams bij de politie. Zo zijn ze makkelijk toegankelijk voor burgers, maar profiteren ze bovendien van de schaalvoordelen van een grote organisatie. Belangrijker is nog dat de frontliniewerkers in de gelegenheid zijn om te differentiëren in hun aanpak, zodat voor burgers een rijker aanbod ontstaat.

Een tweede aanbeveling gaat over de mogelijkheid voor mensen om zich te identificeren met hun omgeving. Tot nu toe is altijd veel accent gelegd op het belang van heterogene omgevingen. Dat blijft ook voor de Raad een belangrijk uitgangspunt. Maar intussen mag men zich afvragen of dat accent niet te ver is doorgetrokken. Naar de mening van Raad kan een zekere ‘homogenisering’ van contexten positieve effecten hebben op de mate waarin mensen zich identificeren met die omgeving. Als er daarom redelijk homogene, overzichtelijke en herkenbare eenheden ontstaan, bijvoorbeeld binnen wijken en onderwijsinstellingen,

zou dat niet bij voorbaat moeten worden afgewezen. Op dat punt bestaat nu nog te veel koudwatervrees. In het onderwijs moet bijvoorbeeld een havo-afdeling zich nadrukkelijk kunnen profileren door een eigen gebouw en een eigen kern van docenten. Een buurt of wijk zou zo moeten zijn samengesteld dat mensen bijvoorbeeld hun leefstijl of sociaal-economische positie delen, een principe dat ook aansluit bij de wensen van veel bewoners zelf.

1.2 Aard en beperkingen van het advies

De beperkte rol van de inrichting van het publieke domein

Verantwoordelijkheidsbesef en verantwoordelijk handelen van burgers zijn afhankelijk van vele individuele factoren en omgevingsfactoren, zoals de opvoeding, het persoonlijke netwerk, het onderwijs dat men genoten heeft, etc. Veel burgers begeven zich in verschillende verbanden tegelijk, en worden door verschillende domeinen beïnvloed: onder meer door bedrijven, media en door particuliere organisaties. De inrichting van het publieke domein en meer specifiek de organisatie van publieke instituties speelt in dat totaalbeeld een beperkte, vooral voorwaardenscheppende rol.

De maatschappelijke constellatie is te vergelijken met vruchtbare grond waarop verantwoordelijkheid gedijt, of met rotsachtige bodem die verantwoordelijkheid verstikt. Met andere woorden, we doen in dit advies vooral uitspraken over de omstandigheden die verantwoordelijkheid beïnvloeden. Veel minder spreken we empirisch onderbouwd over daadwerkelijk verantwoordelijk gedrag van burgers. Slechte condities sluiten daadwerkelijk verantwoordelijk gedrag van burgers niet uit, al maken ze het de burgers wel nodeloos moeilijk.

Een uitnodiging tot verdere discussie

De Raad presenteert in dit advies een redenering over de relatie tussen verantwoordelijkheid en de inrichting van het publieke domein die hij in hoge mate plausibel acht. De Raad hoopt daarmee de discussie te bevorderen over de vraag hoe burgers en publiek domein op elkaar betrokken kunnen worden. Op grond van de redenering heeft de Raad drie ontwikkelingsprincipes en de daaruit volgende aanbevelingen geformuleerd. Maar deze redenering, ontwikkelingsprincipes en aanbevelingen vragen om nadere onderbouwing en verdere concretisering. De min of meer concrete aanbevelingen in hoofdstuk 5 zijn dan ook als niet meer dan voorbeelden te beschouwen. Ook spreekt de Raad zich niet uit over de vraag *hoe* een organisatie volgens de drie ontwikkelingsprincipes in de praktijk tot stand komt. Dit advies is een uitnodiging aan politici, bestuurders op allerlei niveaus, onderzoekers etc. om mee te denken, onze redenering te toetsen en – indien valide bevonden – organisatorisch uit te werken.

2 Verantwoordelijkheid en de inrichting van het publieke domein

Vraag en invalshoek van het advies

2.1 De vraag van het kabinet

‘Burgers zijn in de voorbije decennia geëmancipeerd. Zij zijn kritischer en mondig geworden, en in het verlengde hiervan ook individualistischer. (...) Mensen willen nu zelf bepalen welke waarden en normen zij in hun leven centraal stellen en zij vragen steeds meer zeggenschap over hun eigen leefsituatie. De leefsituatie en het gedrag van burgers kennen daardoor een grotere diversiteit en minder voorspelbaarheid. De burger verwacht dat de overheid bij de uitoefening van taken met deze diverse wensen rekening houdt. Daarbij verwachten burgers van de overheid ook meer kwaliteit van dienstverlening (...).’

(Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*, 21 september 1999)

De samenleving verandert, en daarmee verandert ook de verhouding tussen burgers enerzijds en de overheid en instellingen anderzijds. Dieleman en Van der Lans (1999) stellen dat de samenleving de afgelopen decennia evolueert van een *gehoorzaamheidsmaatschappij* naar een *initiatief-maatschappij*. Anderen spreken van een ‘ondernemende samenleving’ waarin ieder mens de ondernemer van zijn eigen levensproject is (Van Beek 1999).

Burgers spelen in deze maatschappij andere rollen dan voorheen. Het kabinet wijst in zijn adviesvraag op twee van deze rollen die de verhouding tussen burgers en overheid beïnvloeden, namelijk de rol van *consument* en die van *co-productent*. In de eerste plaats stelt de burger zich meer op als consument van publieke diensten. Deze diensten zouden burgers dan ook in de gelegenheid moeten brengen om ‘soverein’ keuzes te kunnen maken en persoonlijke voorkeuren te realiseren. Ten tweede willen veel burgers graag het beleid beïnvloeden door mee te denken wanneer overheid en instellingen beleid voorbereiden en uitvoeren. De overheid en de instellingen realiseren zich dat zij, door burgers in een vroeg stadium bij de beleidsontwikkeling te betrekken, voor een breed draagvlak kunnen zorgen waardoor de uitvoering van beleid wordt vergemakkelijkt.

Als de burger zich anders opstelt, verandert natuurlijk ook de rol van de overheid. Op het terrein van publieke dienstverlening zal de overheid moeten terugtreden om ruimte te geven aan het zelfvoorzienend en zelfoplossend vermogen van burgers.

Het kabinet vraagt de RMO op welke terreinen de maatschappelijke participatie van burgers kan worden versterkt. Deze participatie gaat zowel over de rol van

consument als die van co-producent. Het lijkt er immers op dat nog lang niet alle (semi-)publieke instellingen zijn ingesteld op kritische consumenten en co-producenten. Zo hebben burgers vaak geen zicht op de kwaliteit van de dienstverlening. Verder is de wereld van het publieke domein voor veel burgers een onoverzichtelijke kluwen van instellingen waarin alleen specialisten de weg kennen. Het kabinet vraagt in het bijzonder hoe te bevorderen dat burgers die moeite hebben om de nieuwe mogelijkheden te benutten toch meedoen in de samenleving en in het bestuur. Er zijn mensen die de vaardigheden missen om zich als consument en/of co-producent op te stellen of om in meer domeinen tegelijk aanwezig te kunnen zijn. Dat betekent dat zij op achterstand staan. Ze kunnen onvoldoende profiteren van (semi-)publieke diensten en ze kunnen hun stem niet laten horen wanneer overheid en instellingen beleid maken. Een ander risico is dat de zelfstandige burgers zich weinig of niets meer aantrekken van de belangen van hun medeburgers en vooral erop gericht zijn aan hun eigen wensen en verlangens te voldoen.

Zelfredzaamheid en maatschappelijke betrokkenheid

De vraag van het kabinet sluit aan bij belangrijke maatschappelijke waarden, vooral die van zelfredzaamheid en maatschappelijke betrokkenheid. Het interessante aan de vraagstelling is bovendien dat juist de spanning tussen die twee waarden voor het voetlicht wordt gehaald. Want de burger mag dan wel als serieuze partner en als cliënt van overheidsdienstverlening worden beschouwd, niemand kan er toch om heen dat soevereiniteit van de consument ook kan uitlopen op claimgedrag of op *free riding*. Ook kan men de nadruk zo zwaar leggen op zelfredzaamheid dat men over het hoofd ziet dat sommige burgers ondersteuning behoeven om zich zelf te redden.

Andersom geldt eigenlijk hetzelfde: als er een zwaar accent ligt op burgerparticipatie en burgerplicht, kan dat er gemakkelijk toe leiden dat individuele rechten verwaarloosd worden. De twee hoofdelementen van de vraagstelling zijn dan ook geen vraagstukken die los van elkaar staan en waarover apart zou kunnen worden geadviseerd. Ze vormen eerder elkaars begrenzing. Zonder betrokkenheid op de *common weal* (de publieke zaak) loopt de soevereiniteit van de consument uit de hand, en zonder individualiteit en zelfredzaamheid verandert een actieve maatschappelijke betrokkenheid in slaafse volgzaamheid. Het gaat er dus niet om hoe zelfredzaamheid en maatschappelijke betrokkenheid afzonderlijk kunnen worden bevorderd. *Het is daarentegen onze opdracht te zoeken hoe deze twee waarden in elkaars verlengde zijn te plaatsen, zodat ze elkaar versterken.*

2.2 De invalshoek van de RMO

Verantwoordelijkheid als uitgangspunt

Om aan te geven hoe zelfredzaamheid en maatschappelijke betrokkenheid elkaar kunnen aanvullen en versterken, hebben we een ander begrip nodig. We menen dat te hebben gevonden in een klassiek antwoord op de onbalans tussen

individueel en collectief belang, namelijk in het *verantwoordelijkheidsbesef van de individuele burger*.

Individueel verantwoordelijkheidsbesef onderstreept immers niet alleen de eigenheid en integriteit van het individu, maar ook zijn betrokkenheid op de publieke zaak. De etymologische structuur van het begrip verantwoordelijkheid wijst bovendien op een belangrijk element dat vaak wordt veronachtzaamd als men zelfredzaamheid en maatschappelijke betrokkenheid wil bevorderen.

Verantwoordelijkheid speelt zich namelijk altijd af binnen een web van sociale relaties, waarin mensen elkaar ter verantwoording roepen en aan elkaar verantwoording afleggen (Lucas 1993). Het is dat web van sociale relaties – de context – dat een evenwichtige combinatie van zelfredzaamheid en betrokkenheid mogelijk maakt. Het gaat bij de relatie tussen burgers en instellingen dan ook eerder om de voorwaarden van wederzijdse afhankelijkheid (interdependentie) dan om de voorwaarden van ‘independence’ (Handler 1986).

Een belangrijk nadeel van vooral consumentensoevereiniteit maar ook co-productie is dat bij beide fenomenen tot nu toe in het beleid een sterke nadruk ligt

op het afzonderlijke individu dat zijn eigen belangen moet behartigen. Door het begrip verantwoordelijkheid te introduceren, beoogt de Raad te benadrukken dat sociale relaties en sociale netwerken essentieel zijn voor het handelen van burgers. Het begrip individuele verantwoordelijkheid legt dus niet alleen de nadruk op het individu, maar ook op het collectief: het plaatst weliswaar burgers als individuen in instellingen, maar het impliceert ook dat burgers samen met anderen optrekken om eigen en gezamenlijk belang te verdedigen.

In dit advies vatten we verantwoordelijkheid op als *actieve* verantwoordelijkheid (zie Bovens 1998). Actieve verantwoordelijkheid betekent onder andere dat iemand zijn rollen (onder meer als burger) en taken serieus opvat, na rijp beraad handelt en zich wil verantwoorden voor zijn handelen. Een verantwoordelijk burger maakt geen onnodig gebruik en misbruik van publieke voorzieningen en is bereid mee te denken over het functioneren van die voorzieningen. Hij is competent in de zin dat

Onbekend maakt onbemind

De fusie van vier scholen voor voortgezet onderwijs leidde tot een scholengemeenschap van ongeveer 1000 leerlingen, nog niet eens zo groot als je het vergelijkt met de mega-instellingen die de laatste jaren tot stand zijn gekomen. Na de fusie dook een nieuw probleem op, of werd een al langer bestaand probleem versterkt zichtbaar. Onveiligheid en gevoelens van onveiligheid. Docenten kenden de leerlingen niet goed en wisten niet precies wie zich legitiem op het schoolplein bevond. Leerlingen trokken zich veel minder aan van de correcties van de docenten. Maar ook de docenten onderling waren minder vatbaar voor elkaars correcties en oproepen. Dat leidde er bijvoorbeeld toe dat de docenten de pleinwacht verwaarloosden. Ze bleven liever binnen, in de docentenkamer, in plaats van met een collega het plein te bewaken.

hij zelfstandig een mening kan vormen, daarover kan nadenken en die mening kan verwoorden.

Hier past natuurlijk de kanttekening bij dat mensen in verschillende gradaties competent zijn. Mensen met een verstandelijke handicap zijn op een ander niveau competent dan niet-gehandicapten. Ieder moet in zijn eigen context worden aangesproken op de voor hem of haar optimale competentie en verantwoordelijkheid.

Overigens betekent 'actieve verantwoordelijkheid' niet dat burgers op alle terreinen een actieve betrokkenheid moeten tonen. Zij kunnen er ook voor kiezen niet (bij alles) betrokken te zijn, bijvoorbeeld omdat ze erop vertrouwen dat de publieke diensten kwaliteit leveren zonder hun inbreng.

Definitie van publiek domein

In dit advies bakenen we het begrip *publiek domein* pragmatisch af. Het omvat in onze omschrijving ten eerste de openbare ruimte. Ten tweede is het de overheidssector in strikte zin. Ten derde valt de collectieve, door de overheid gereuleerde en gesubsidieerde sector eronder, en bovendien de organisaties die binnen die sectoren actief zijn. Voor een deel zijn dat overheidsorganisaties die het beleid uitvoeren, voor ander deel wat we noemen middenveldorganisaties die zijn ontstaan uit burgerinitiatieven. We verstaan onder publiek domein dus ook organisaties die strikt genomen semi-publiek kunnen worden genoemd. Het begrip semi-publiek reserveren we in dit advies echter vooral voor de wereld van het werk en de arbeidsmarkt.

Verder concentreren we ons op vier van die domeinen waarin de overheid een belangrijke rol speelt, namelijk onderwijs, zorg, de woonomgeving en veiligheid. Bij organisaties die binnen die domeinen actief zijn, valt te denken aan scholen, thuiszorginstellingen, woningbouwverenigingen en politiekorpsen.

Verskillende manieren om verantwoordelijkheid te bevorderen

Regelmatig laten geestelijke en wereldlijke leiders zich zorgelijk uit over de mogelijkheid om individu en samenleving op elkaar betrokken te houden. Deze leiders vrezen dat het individu vooral let op zijn eigen belang en losbreekt uit zijn sociale context, met andere woorden zich niet (langer) verantwoordelijk gedraagt. Maar ook de 'omgekeerde' klacht is hoorbaar: dat het burgers ontbreekt aan initiatief, dat zij zich te afhankelijk van het collectief opstellen en zich niet zelf kunnen redden. Ook dat is te duiden als gebrek aan verantwoordelijkheidsbesef.

De Raad neemt deze klachten serieus maar wil er tegelijk voor waken een te eenzijdig zwart beeld te schetsen van het verantwoordelijkheidsbesef van de burgers. Veel burgers zijn uitermate actief in onder meer het maatschappelijk middenveld en bekommeren zich om het lot van hun medemensen en van de samenleving in het algemeen.

Velen mogen het dan erover eens zijn *dat* verantwoordelijkheidsbesef bevorderd

moet worden, over de *manier waarop* lopen de meningen nogal uiteen. In de politiek zijn tot dusverre vooral drie benaderingen beproefd.

- De eerste benadering is die van het *appèl*. Politici en bestuurders doen een hartstochtelijk beroep op de burgers of delen een welgemeende waarschuwing uit.
- In de tweede plaats pasten politici en bestuurders een ‘*rechtenbenadering*’ toe. Overheid en instellingen hebben in het afgelopen decennium burgers, cliënten en gebruikers veel rechten toegekend, vooral op het gebied van inspraak en medezeggenschap.
- Van recenter datum is, ten derde, de nadruk op *openheid over prestaties van instellingen*. De overheid verplicht en stimuleert de instellingen om inzicht te geven in de kwaliteit en de resultaten van de dienstverlening, vaak in een handzame vorm voor het publiek.

Op kleinere en experimentele schaal probeert de overheid het verantwoordelijkheidsbesef van burgers te stimuleren en te honoreren door ze eigen budgetten te geven die zij – binnen bepaalde marges – vrij kunnen besteden of laten besteden.

Uitgangspunt in dit advies: de inrichting van het publieke domein

De Raad erkent dat de ontwikkeling van verantwoordelijkheidsbesef van veel verschillende factoren afhankelijk is, en dat de hierboven genoemde benaderingen dus alle hun eigen merites hebben. Toch staat in dit advies slechts één factor centraal. Maar dat is dan wel de factor die naar het oordeel van de Raad wel eens meer invloed op verantwoordelijkheidsbesef zou kunnen hebben dan meestal wordt vermoed: *de inrichting van het publieke domein*.

Het zou zo kunnen zijn dat de inrichting van het publieke domein – dat wil zeggen de organisatiekenmerken ervan – fungeert als een basisvoorwaarde voor de effectiviteit van andere, eerder genoemde ingrepen. Onze gedachte is dat de manier waarop het publieke domein is ingericht, een stempel drukt op de belewingswereld van de individuele burger, en daarmee ook op zijn moraliteit of verantwoordelijkheidsbesef. De centrale vraag van dit advies luidt dan ook: *Hoe kan individueel verantwoordelijkheidsbesef worden bevorderd door de inrichting van het publieke domein?*

Frontliniewerkers met bevoegdheden

De politie heeft op veel plaatsen wijkteams of wijkagenten ingesteld. Zo was er in een middelgrote gemeente een wijkagent die graag het licht op een bouwplaats gedurende de nacht langer wilde laten branden. Dat is veiliger. Het licht is de verantwoordelijkheid van de gemeente. De wijkagent trekt de afgelopen twee jaar dan ook regelmatig aan de bel bij de gemeente. Maar bij de gemeente is blijkbaar niemand die de bevoegdheid heeft om snel in te grijpen om voor licht in de nacht te zorgen. Zou een gemeentelijke wijkcoördinator met ruime bevoegdheden hierin kunnen voorzien?

3 De menselijke maat van de organisatiecontext

Diagnose

Publiek domein en de individuele belevingswereld

In het vorige hoofdstuk gaven we aan dat de Raad de inrichting van het publieke domein als de voornaamste factor ziet wanneer het erom gaat individueel verantwoordelijkheidsbesef te vergroten. Vanwaar die belangstelling voor (de organisatiekenmerken van) het publieke domein?

De belangrijkste reden daarvoor ligt, volgens de Raad, in de hypothese dat er verschuiving plaatsvindt in de samenstelling van de 'primaire belevingscontext' van de individuele burger (WRR 1996). Die verschuiving doet zich weliswaar geleidelijk voor, maar is wel fundamenteel. In de samenstelling van dat individuele belevingskader heeft de wereld van werk en arbeidsmarkt, van school en zorg, van woonomgeving en collectieve veiligheid, geleidelijk een groter gewicht gekregen. Iedereen gaat langer naar school, steeds meer mensen hebben een plaats op de arbeidsmarkt, het aantal twee- en anderhalfverdieners is de laatste decennia met sprongen gegroeid, en de traditionele gender-verdeling van arbeid en zorg ligt zwaar onder vuur. In breder verband is al sinds de opkomst van de verzorgingsstaat een steeds groter deel van de zorg en maatschappelijke dienstverlening vanuit het vrijwilligerswerk op de formele arbeidsmarkt terecht gekomen. Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat de gang naar het publieke en semi-publieke domein voor iedereen, ook voor vrouwen, kinderen en ouderen, steeds normaler is geworden.

Met andere woorden, de medaille van modernisering heeft twee kanten.

Enerzijds is er een terugtocht naar het privé-domein te zien, van toenemende individualisering. Anderzijds gaat deze terugtocht gepaard met de opening van dat domein voor tal van externe invloeden: de invloeden uit het publieke domein. Dat geldt voor individuen maar ook voor verzamelingen van individuen, zoals gezinnen.

Toenemende 'humanisering' van de context

De veranderde relatie tussen individu en publiek domein heeft alles te maken met de veranderingen die sinds het laatste kwart van de vorige eeuw zijn opgetreden in de wijze van economische productie. De industriële periode heeft zich lang gekenmerkt door een economische productie die mechanistisch in plaats van 'humaan' georganiseerd was. Menselijke activiteit onderscheidde zich nauwelijks van wat ook door machines kon worden gedaan. In industriële organisatiecontexten werd vooral het energetische in plaats van het kennisintensieve element van menselijke activiteit aangesproken. Dat heeft er mede toe geleid dat het andere of 'menselijke' element vooral en uitsluitend in de privé-sfeer werd behartigd.

De verschuiving naar een kennisintensieve vorm van economische productie heeft ertoe geleid dat de traditionele scheiding tussen arbeid en welzijn, tussen publiek en privaat is gaan vervagen. De kennisintensivering (de 'factor' arbeid verschuift van energie naar kennis) heeft ervoor gezorgd dat in het publieke en

semi-publieke domein precies die kwaliteiten belangrijk zijn geworden die appelleren aan de menselijke hulpbronnen van de individuele burger. Naarmate arbeid steeds meer door kennis wordt gestuurd, komt ze namelijk dichterbij de individuele persoon te staan; ze wordt in toenemende mate deel van het zelf, en dus ook onderdeel van de persoonlijke identiteit. De zorg, het onderwijs, de zakelijke en financiële dienstverlening, het zijn allemaal sectoren waarin de producten ook het stempel (zouden kunnen) dragen van de individuele 'productent', of het nu de verpleger is, de onderwijzer of de consultant.

Werd welzijn vroeger vooral in het private gezin gelokaliseerd en gold de wereld van economie, overheid en arbeidsmarkt vanuit dat perspectief vooral als noodzakelijk kwaad, momenteel staat buiten kijf dat ook in de niet-private sfeer welzijn kan worden 'verdiend'. In een enkele publicatie over de verdeling van arbeid en zorg wordt zelfs al het omgekeerde gesuggereerd, namelijk dat het gezin er is voor de sores en het werk voor het individuele welzijn. Hoe overdreven dat ook mag zijn, aan het toenemend belang van de niet-private context voor de belevingswereld van de individuele burger kan nauwelijks worden getwijfeld.

Dat is de belangrijkste reden waarom de 'humane' kwaliteiten van de publieke of semi-publieke belevingswereld steeds belangrijker worden in de ontwikkeling van moraliteit en verantwoordelijkheidsbesef. Daarom ook geeft het geen pas om de mogelijkheden om verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen vooral (of zelfs uitsluitend) in de private sfeer van gezin en familie te lokaliseren, zoals nog te vaak wordt gedaan.

Overigens wijzen we er nog op dat de door de overheid gefinancierde collectieve sector slechts een deel is van het totale publieke speelveld van de burgers. Dat betekent dat de effecten van eventuele veranderingen binnen dit deel beperkt kunnen zijn, als zich binnen andere sectoren tegengestelde tendensen voordoen. In de volgende paragrafen zullen we echter betogen dat er zich in sommige sectoren perspectiefrijke ontwikkelingen presenteren.

De invloed van organisatiekwaliteiten

Hierboven stelden we vast dat het belang van niet-primaire of niet-private organisaties in de samenstelling van de individuele belevingswereld is toegenomen. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de typisch menselijke kwaliteiten zoals die zich vroeger vooral in gezin en familie konden ontwikkelen, aan belang hebben ingeboet. Integendeel, nog steeds zijn die menselijke kwaliteiten van het grootste belang. Zoals we hierboven al aangaven, worden die kwaliteiten nu echter in sterkere mate ook in de publieke of semi-publieke sector gezocht en gevonden. Het gaat daarbij om menselijke kwaliteiten en hulpbronnen als het welzijn, de satisfactie, de steun, de persoonlijke identiteit, ontplooiing, ruimte voor autonomie en zelfsturing en de bekendheid met elkaar.

Als we stellen dat de inrichting (de organisatie) van de publieke context van

grote invloed is op de individuele belevingswereld, dan zou die inrichting optimaal moeten aansluiten bij de genoemde menselijke kwaliteiten en hulpbronnen. Welke organisatiekwaliteiten zijn daarvoor bepalend? Te denken valt aan:

- de mate van overzichtelijkheid;
- de mate van herkenbaarheid;
- de ruimte die zo'n publieke context biedt voor persoonlijke ontplooiing en zelfsturing;
- de mate waarin de context bijdraagt tot identiteitsvorming;
- de mate waarin de toetreding tot de organisatie vrijwillig is of juist niet.

Stuk voor stuk lijken de genoemde kwaliteiten te duiden op het belang van een zekere kleinschaligheid van de individuele belevingswereld. Dat contrasteert sterk met de manier waarop een groot deel van de publieke sector op dit moment is georganiseerd:

- de processen zijn er gemodelleerd naar de grootschalige industriële productielijn;
- veel van de publieke organisaties zijn grootschalig en bureaucratisch georganiseerd, met een overdaad aan voorschriften en procedures.

Gelijkgeschakelde kinderopvang

Kan het productiemodel van de firma McDonalds ook worden toegepast in de dienstverlenende sector? Ja, menen sommigen. Ze ontwerpen vervolgens een plan om de kinderopvang in een grote stad op eenzelfde manier in te richten. Elk filiaal biedt dezelfde producten, volgt dezelfde procedures en heeft dezelfde inrichting. Dat garandeert pas kwaliteit. Maar is het wel kwaliteit als het aanbod voorbijgaat aan de verschillen in het profiel van de kinderen die de filialen opvangen? Hebben kinderen van laag opgeleide ouders precies hetzelfde nodig als kinderen van hoogopgeleide ouders?

Beide organisatieprincipes maken de arbeid in de publieke sector 'heteronoom', tot iets wat buiten het individu staat en waarmee men zich maar moeilijk kan identificeren. De persoonlijke dimensie wordt er als het ware tussen haken gezet.

Consequenties voor de morele betrokkenheid

Uit de sociale psychologie en de organisatiesociologie weten we wat de nadelige gevolgen zijn als mensen geen scherp beeld hebben van waar hun organisatie begint en ophoudt, als ze niet vanuit zichzelf gemotiveerd zijn om tot die organisatie toe te treden maar er als het ware in 'gedropt' worden (Coser 1974; Adriaansens en Zijdeveld 1981; Milgram 1974). In die omstandigheden boeten ook hun

morele oordelen over wat kan en wat niet kan aan scherpte in. Discipline wordt in die omstandigheden afhankelijk van buiten het individu staande regels en voorschriften. Eigen verantwoordelijkheid komt in het spel niet voor en mág soms zelfs in het spel niet voorkomen. Er is hooguit sprake van een zeer beperkte verantwoordelijkheid, die zich ophoudt binnen nauw omschreven taken of

functies. Dat geldt niet alleen voor de medewerkers in een dergelijke organisatie maar al evenzeer voor haar cliënten.

Ook als het gaat om de factoren (on)overzichtelijkheid en (on)vrijwilligheid maakt de sociale wetenschap duidelijk dat een gebrek aan fysiek overzicht en een sterke formalisering van de interne relaties al vlug samengaan met het verdwijnen van morele betrokkenheid, (gelijk)waardigheid en klantvriendelijkheid, bijvoorbeeld vanwege hiërarchische verhoudingen, gedetailleerde functieomschrijvingen en minutieuze procedurevoorschriften. (Adriaansens en Zijderveld 1981).

De Nederlandse socioloog Zijderveld duidde een maatschappelijke organisatie van dit type aan als een 'abstracte' samenleving waarin de intermenselijkheid is vervluchtigd in anonieme instanties en al even anonieme gegevensuitwisseling (Zijderveld 1972).

Heeft de organisatorische context wél de kenmerken die aan menselijke hulpbronnen appelleren, dan is de kans groot dat de betrokken burgers in moreel opzicht juist heel alert zijn, dat ze zich de doelstellingen van de organisatie eerder eigen maken – daar wellicht ook eerder ruzie over maken – en dat ze overschrijdingen door een impliciete vorm van sociale controle zullen tegengaan. Voor de contacten tussen de organisatie en anderen betekent het dat de medewerkers herkenbaar zijn; cliënten kunnen hen op een persoonlijke wijze aanspreken. Andersom kunnen de medewerkers vanuit een persoonlijke relatie de cliënten beoordelen op hun eigen verantwoordelijkheid, mogelijkheden en de behoefte aan ondersteuning.

Ook hier weer lijkt *kleinschaligheid* van de organisatie sterk van invloed op de betrokkenheid van medewerkers en cliënten. Onderling spreken medewerkers in kleine organisaties elkaar eerder aan op verantwoordelijkheid en deskundigheid. Kleine eenheden bieden de cliënten meer mogelijkheden tot zeggenschap. Dat geldt zeker als ze de rollen kunnen omdraaien, bijvoorbeeld door gezamenlijk zorg in te kopen.

Menselijkheid en efficiency

Als het juist is wat we hierboven stelden, doet zich een probleem voor. Laten we eens aannemen dat iedereen ervan overtuigd is dat de economische productie een sterke kennisintensivering doormaakt. Laten we ook nog aannemen dat iedereen wel begrijpt dat organisaties meer ruimte zouden moeten geven aan de typische menselijke kwaliteiten en hulpbronnen waarover eerder werd gesproken. Later we er verder van uitgaan dat een kleinschalige organisatie beter appelleert aan menselijke kwaliteiten en hulpbronnen. Dan komt onmiddellijk de vraag naar voren: kunnen we ons eigenlijk wel permitteren om zoveel rekening te houden met de menselijke kant van de productie, kost dat gewoon niet te veel geld, is dat eigenlijk wel efficiënt? Het stellen van zo'n vraag laat zien hoe diep de industriële invulling van het efficiency-begrip bij ons is ingesleten.

Om in te kunnen gaan op de vraag of de gekozen benadering wel efficiënt is, moeten we een andere vraag beantwoorden: om welke invulling van efficiency gaat het hier eigenlijk? Efficiency is, kaal geformuleerd, een aanduiding van de relatie tussen de middelen die moeten worden ingezet om de beoogde resultaten te bereiken. Hoe groter het resultaat bij een bepaalde inzet van middelen, of hoe geringer de inzet van middelen bij een vooraf gegeven resultaat, des te hoger is de efficiency van de operatie. Deze algemene definitie ('de theorie van het kleinste middel') heeft in onze maatschappij een specifieke invulling gekregen. Daarin werd efficiency gelijkgesteld aan de opvatting dat de (marginale) kosten afnemen naarmate de omvang en de schaal van de productie toenemen. Anders gezegd: het duizendste vel briefpapier is goedkoper dan het eerste. Binnen het industriële kader van goederenproductie gaat dat inderdaad op. De consequentie hiervan is schaalvergroting. De rationalisering van dienstverlening, inclusief de opdeling van de productie (cf. Adam Smith) zijn niet voor niets kenmerkend geworden voor de industriële productie.

De Raad wijst erop dat deze invulling van efficiency typisch is voor de industriële productiemodus. Het is de vraag of het idee van 'marginale meerkosten per eenheid product' ook opgaat buiten het industriële referentiekader. Er zijn immers processen in een organisatie – in publieke organisaties vooral de processen met direct en langer durend contact tussen mensen – die zich niet lenen voor de toepassing van industriële efficiency. Integendeel, als die processen industrieel worden ingericht, verliest de organisatie juist aan effectiviteit en efficiency.

Verder acht de Raad het een vreemde gedachte dat, als menselijke kwaliteiten en bronnen elementaire productiefactoren zijn, ze tegelijk een efficiënte bedrijfsvoering zouden tegengaan. Organisaties zouden dan toch juist van die factoren gebruik moeten maken. Bepaalde delen van het bedrijfsleven doen dat dan ook. Ze hebben de weg ingeslagen naar relatief kleine en overzichtelijke bedrijfsunits die horizontaal aan elkaar zijn geschakeld en die een eigen resultaatverantwoordelijkheid dragen. Ook het *human resource management* (HRM) is niet voor niets uit het bedrijfsleven afkomstig. Daarentegen is het in menige publieke organisatie nog steeds zo – *nota bene* in een poging de doelmatigheid van het bedrijfsleven te imiteren – dat een efficiency-benadering wordt gekozen die in een kennisintensieve context tot hoge kosten zal leiden. In een poging de regels in een organisatie zo scherp mogelijk te krijgen, ziet men namelijk over het hoofd dat de kosten van regelgeving en overhead zo hoog kunnen oplopen, dat er voor het eigenlijke werk van de organisatie nog maar weinig geld overblijft. De organisatie van de thuiszorg is een sprekend voorbeeld van hoe het mis kan gaan als een efficiency-benadering wordt gekozen die niet past in de context (zie uitgebreider paragraaf 5.2). De wijze waarop de universiteiten zich in de jaren zeventig en tachtig hebben verweerd tegen de massificatie van hun instroom is een tweede voorbeeld. De kosten zouden het daar niet toestaan om met *human resources* rekening te houden. Men mag zich inmiddels afvragen of de aard en inrichting van de organisatie nog wel past bij de wezenlijke kenmerken van het

geleverde 'product'.

Tot slot wijst de Raad nog op een moeilijker grijpbaar fenomeen, namelijk de maatschappelijke kosten van de 'industriële' efficiency-benadering.

Vanzelfsprekende grootschaligheid

Veel managers gebruiken een eenzijdige rationaliteit en taal als ze denken en spreken over hun instelling. De volgende dialoog wijst daarop.

Directeur A: 'Hoe gaat het met jouw ziekenhuis?' Directeur B: 'Goed, we zijn druk aan het fuseren met een ander ziekenhuis in de regio. Ons bereik is onvoldoende om alle specialisaties zelfstandig aan te bieden'.

Directeur A: 'Komen jullie ook in één gebouw?' Directeur B: 'Hm... tja, voorlopig nog maar niet. Dat is voor mijn fusiepartner nog een brug te ver, maar je begrijpt wel, het is slechts een kwestie van tijd, dan komen we ook in één gebouw'.

Maar het kan ook anders, zoals de directeur van een hospice voor stervenden bewijst. Het betreffende huis had een wachtlijst. De vraag ligt voor de hand: 'Waarom breidt u niet uit?' 'Omdat we dan precies verliezen waar het om gaat. Omdat we nu goed en persoonlijk contact hebben, niet alleen met onze cliënten, maar ook met hun familie en vrienden. Voor de specialistische diensten die we nodig hebben, bijvoorbeeld op het gebied van pijnbestrijding, doen we beroep op grote organisaties die als onze achterwacht fungeren. We hebben een netwerk van dat soort verbindingen, onder meer met ziekenhuizen. Zo verlenen we zeer gespecialiseerde zorg op een menselijke manier'.

Verschuiven als arbeidsongeschiktheid, ziekteverzuim en burn-out hebben tenminste voor een deel te maken met de industriële inrichting van dienstverlenende organisaties waardoor de medewerkers niet meer het gevoel hebben voldoende kwaliteit te kunnen leveren. Aan de kant van de cliënten is bijvoorbeeld een fenomeen als schooluitval deels te relateren aan het feit dat docenten onvoldoende tijd en aandacht kunnen investeren in de leerlingen.

Leidt kleinschaligheid tot gesloten contexten?

Behalve de vraag naar de efficiency is een tweede kanttekening denkbaar bij een kleinschalige context. De kleinschaligheid zou beklemmend kunnen werken; het risico bestaat dat de positieve kenmerken van kleinschaligheid in hun tegendeel verkeren. De morele grenzen kunnen zo zichtbaar zijn dat onderlinge betrokkenheid wordt tot negatieve sociale controle. Door de grote mate van overzichtelijkheid valt dan aan die sociale controle nauwelijks te ontkomen. Identificatie met de organisatie en met de organisatiedoelen kan verworden tot een totale aanspraak op exclusieve loyaliteit aan die doelen, waarbij medewerkers en burgers de effecten op de omgeving veronachtzamen. De relaties tussen medewerkers onderling en tussen medewerkers en cliënten kunnen willekeurig worden vormgegeven, zonder dat het zichtbaar is op welke gronden mensen beslissingen nemen.

In de sociale wetenschap zijn organisaties die aan deze kenmerken voldoen

wel aangeduid als totale instituties en als ‘gulzige instituties’ (Coser 1974). Dit soort gesloten contexten brengt burgers en medewerkers geen verantwoordelijkheid – op eigen competentie zal nauwelijks een beroep worden gedaan – maar de onderwerping aan een omvattende en letterlijk adembenemende ‘theemuts-cultuur’ (Kunneman 1996).

Een context kan ook op een andere wijze gesloten zijn, namelijk in de zin dat de mensen zich uitsluitend verantwoordelijk voelen voor de eigen organisatie (-eenheid) of gemeenschap, zonder zich veel te bekommeren om de omgeving. Zeer pregnante buitenlandse voorbeelden zijn de ‘gated communities’, de bewaakte buurten meestal voor welgestelden. Ook in Nederland doen dit soort verschijnselen zich voor, hoewel in minder extreme mate.

Gelukkig is het in onze samenleving zo dat de meeste mensen zich in wisselende contexten begeven en hun leven niet laten bepalen of laten vastleggen door één bepaalde omgeving of organisatie. Deze pluraliteit van contexten behoedt de burgers ervoor dat al te zeer afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheden om zelf hun leven te sturen (vgl. Etzioni 1996). Er zijn echter mensen die het risico lopen uit zichzelf minder gemakkelijk te kunnen wisselen van context, mensen die afhankelijk zijn van bepaalde voorzieningen voor hun functioneren of die fysiek en/of geestelijk minder mobiel zijn.

De geslotenheid die hiervan het gevolg kan zijn, kan in twee richtingen worden doorbroken. Ten eerste door ervoor te zorgen dat instituties openingen maken en verbindingen leggen met andere sociale netwerken en organisaties. De instellingen zouden moeten ondersteunen dat hun cliënten relaties kunnen opbouwen met ‘significant others’ in hun omgeving (Reinders 1998). De cliënten bepalen zelf wie die ‘betekenisdragende nabijstaanden’ zijn. Het principe van kleinschalige contexten in een grootschalig ‘organisatiegeraamte’ biedt verder de mogelijkheid om verbindingen te leggen tussen de verschillende contexten. In de praktijk blijkt ook vaak dat vernieuwing ontstaat daar waar frontliniemedewerkers uit verschillende sectoren zich verzamelen rond een zelfde probleem. De tweede richting heeft te maken met de transparantie binnen een kleinschalige context. Hoewel de neiging groot zal zijn om in zo’n organisatie verantwoording impliciet af te leggen, moet er juist sprake zijn van expliciete verantwoording over activiteiten, onderlinge relaties en relaties met cliënten.

Kleinschaligheid vraagt met andere woorden ook om zakelijkheid en om zakelijke verhoudingen. Externe controle – al of niet binnen een grootschalig organisatiegeraamte georganiseerd – kan bijdragen aan de explicitering van de onderlinge relaties. Vanwege het ‘eigen-nestsyndroom’ van instellingen – geen commentaar van buiten kunnen velen – zal dat overigens niet eenvoudig zijn.

4 De publieke organisatie van verantwoordelijkheid

Algemene aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk is de diagnose gesteld: waardoor wordt individuele betrokkenheid bij de publieke context beïnvloed, en hoe kan die betrokkenheid – en daarmee het verantwoordelijkheidsgevoel – versterkt worden? Er is vastgesteld dat een ‘menselijke’ inrichting van het publieke domein zou passen bij verschillende ontwikkelingen in de maatschappij. Ten eerste is er de veranderde verhouding tussen de individuele wereld en het publieke domein: de wereld van school en zorg, van woonomgeving en collectieve veiligheid, heeft voor veel mensen geleidelijk een groter gewicht gekregen. Deelnemen aan het publieke en semi-publieke domein is voor iedereen steeds normaler geworden.

Een tweede ontwikkeling is de verschuiving naar een kennisintensieve vorm van economische productie: mede daardoor vervaagt de traditionele scheiding tussen arbeid en welzijn, tussen publiek en privaat. In het publieke en semi-publieke domein worden de waarden en kwaliteiten die appelleren aan de individuele beleving – zoals ontplooiingskansen, ruimte voor welzijn en eigen identiteit – steeds belangrijker.

De niet-private context, en de kwaliteit daarvan, wordt dus steeds belangrijker voor de individuele burger. Die ontwikkeling is van fundamenteel belang als het gaat om het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid en persoonlijk verantwoordelijkheidsgevoel: als de organisatorische context ruimte biedt aan menselijke kwaliteiten en menselijke hulpbronnen, dan vergroot dat de kans dat het individu zich betrokken voelt bij en verantwoordelijk voelt voor die niet-private context.

In welke richting moet het publieke domein zich ontwikkelen om voorwaarden te scheppen voor een dergelijke gunstige ontwikkeling van het individuele verantwoordelijkheidsgevoel? Om die vraag te beantwoorden, formuleert de Raad in dit hoofdstuk enkele *ontwikkelingsprincipes voor het publieke domein*. Die principes zijn achtereenvolgens:

- a. *‘De kleinschalige organisatie van globaliteit’*
- b. *‘De cultuur van het verschil’*
- c. *‘Verantwoording en sturing op vertrouwen’*

In hoofdstuk 5 werkt de Raad deze principes uit op vier terreinen: onderwijs, zorg, de woonomgeving en veiligheid.

a. De kleinschalige organisatie van globaliteit

Betekent ons pleidooi voor het creëren van contexten van menselijke kwaliteiten en hulpbronnen nu dat organisaties alleen maar de moeite waard zijn als ze kleinschalig zijn georganiseerd? Wordt ‘small’ weer ‘beautiful’ omdat alleen zo

kan worden gekapitaliseerd op menselijke hulpbronnen? Zo simpel ligt het natuurlijk niet. Naast menselijke hulpbronnen zullen er ook altijd andere – meer energetische – dimensies aan de factor arbeid kleven, net zoals dat het geval zal blijven met die andere productiefactor, kapitaal. Tal van infrastructuurele overwegingen leiden er ook in de toekomst toe dat organisaties groter zullen worden en dat ze zich als kolossale netwerken over de globe zullen verspreiden. We zien dat om ons heen gebeuren en ook zelf worden we onderdeel, partner of cliënt van grotere netwerken of verbanden. Een pleidooi om in dat opzicht de golven terug te duwen heeft dan ook in het geheel geen realiteitswaarde.

De betekenis van ons betoog over de waarde van kleinschalige organisaties ligt in de erkenning dat al die tendensen naar globaliteit en grootschaligheid, al die internationale fusies en de wereldomspannende netwerken hun grootste effectiviteit en efficiency bereiken op het moment dat ze zich in *duidelijk afgebakende subunits opdelen*. Dan is de kans groot dat medewerkers en cliënten een belevingswereld aantreffen die alle kenmerken heeft van overzichtelijkheid, identificatie, herkenbaarheid en vrijwilligheid. Dan kunnen organisaties optimaal gebruik maken van de kwaliteiten en hulpbronnen van medewerkers en cliënten. Bovendien sluit de kleinschalige organisatie van globaliteit beter aan bij de moderne vormen van economische productie. Dit lijkt een contradictie, maar het is hooguit een paradox. Grootschaligheid biedt namelijk juist de kans om intern tot kleinschaliger vormen te komen. De grootste organisaties van de wereld omspannen weliswaar een groot gebied of een groot aantal activiteiten, maar zijn tegelijkertijd op een overzichtelijke manier kleinschalig georganiseerd. Als illustraties daarvan dienen de Amerikaanse omroepnetwerken, of in Nederland een bank als de Rabobank. In de sfeer van het (hoger) onderwijs zijn het de universiteiten van Oxford en Cambridge die uit enkele tientallen vergelijkbare ‘colleges’ bestaan, mini-universiteitjes met een schaal die het voor iedereen mogelijk maakt elkaar te kennen en niet in volstrekte anonimiteit op te gaan. Een voorbeeld uit de informatietechnologie-industrie komt van Silicon Valley waar een platte organisatie gepaard gaat met frequente interactie tussen frontliniewerkers, een succesvol recept (Saxenian 1994).

Een grootschalig organisatiegeraamte biedt ook de mogelijkheid om de verschillende eenheden van een organisatie te schakelen in een *keten* van diensten en producten, zoals overigens ook de organisaties zelf deel uitmaken van een keten. Een geleverde dienst dient immers bijna altijd gezien te worden in relatie tot diensten door anderen geleverd. Met andere woorden, een organisatie of organisatie-onderdeel is *afhankelijk* van andere dienstverleners en producenten in eenzelfde of een aanvullende sector. Om diensten daadwerkelijk te kunnen leveren aan de afnemers draagt een organisatie ook *verantwoordelijkheid* om een keten tot stand te brengen en in stand te houden. Verder is een organisatie in juridische zin *aansprakelijk* voor de keten van diensten en producten binnen de eigen organisatie. Keten-afhankelijkheid, – verantwoordelijkheid en – aansprakelijkheid vragen om een goed georganiseerd geraamte, waarin de onderlinge relaties helder zijn geregeld. Dat laatste mag overigens niet leiden tot allerlei nieuwe

bureaucratische mechanismen.

Om de kleinschalige organisatie van globaliteit te kunnen toepassen, maken we een onderscheid tussen enerzijds activiteiten die zo dicht mogelijk bij de burger moeten staan en anderzijds activiteiten die op afstand georganiseerd kunnen worden. De organisatie-eenheid voor de eerste groep van activiteiten noemen we 'voorpost' (*front office*) en voor de tweede groep van activiteiten 'basiskamp' (*back office*). De medewerkers in de voorpost hebben direct contact met de cliënten. In de praktijk zullen vooral activiteiten die een langdurig contact vergen tussen cliënten en medewerkers in een kleinschalige voorpost kwalitatief hoogwaardiger en effectiever kunnen worden georganiseerd dan in een groot-schalige organisatie.

De Raad pleit ervoor om de verhouding tussen voorpost en basiskamp, die ten nadele van de voorpost is verstoord, weer in evenwicht te brengen. Dat kan door het zwaartepunt van de primaire en dagelijkse processen en activiteiten binnen een organisatie te leggen bij de voorpost (Lipsky 1980). Dan kunnen er wel tussen de verschillende voorposten verschillen ontstaan in dienstverlening, benadering en werkwijze. Ontvangers krijgen daardoor meer keuzemogelijkheden en de dienstverlening kan daarom beter aansluiten op iemands individuele situatie.

Dat sluit aan bij de vraaggerichte dienstverlening waaraan burgers en beleidsmakers de laatste jaren veel belang hechten. Als het zwaartepunt wordt verlegd naar de voorpost dient een organisatie overigens de daar werkzame frontlinie medewerkers goed te beschermen tegen allerlei claims van buiten.

Er zijn ook activiteiten waarvoor een grootschalige organisatie in een basiskamp effectief is. Hierbij kan men denken aan investeringsbeslissingen, automatiseringsactiviteiten, salaris-administratie, onderhoud, financieel beleid, gezamenlijke inkoop, bestuurlijk overleg en – wellicht – kwaliteitsnormering. Overigens bestaat er een risico als het basiskamp deze activiteiten organiseert, namelijk dat het de activiteiten van de voorpost verregaand reguleert. Vooral op het punt van kwaliteitsnormering zijn onze aarzelingen dan ook groot om die activiteit aan het basiskamp op te dragen. Het zou zo moeten zijn dat de voorpost het basiskamp aanstuurt en aangeeft welke

De leraar kent zijn leerlingen?

De overstap van kinderen van de basisschool naar het voortgezet onderwijs is voor velen een groot avontuur. Maar het onbekende roept ook vragen op, onder meer op de open dagen voor de ouders. Zo vraagt een ouder bij één van die gelegenheden: 'Kent iedere leraar de leerlingen uit zijn klas bij naam?' Een aanwezige wiskundeleraar antwoordt: 'Hoezo?' Ouder: 'Omdat die scholen zo groot en anoniem worden.' Leraar: 'De grootte van een school heeft daar geen invloed op. Iedere leraar heeft toch hetzelfde aantal klassen als vroeger'. De ouder is gevloerd door deze rekenkundige exercitie en mokt nog wat na. Zijn intuïtie zegt hem dat zijn dochter zich wel eens minder trots en betrokken zou kunnen voelen op een school waar weinig mensen haar kennen.

ondersteuning of faciliteiten voor het werk nodig zijn.

Om de positie van de voorpost te versterken, is een klant-leverancieverhouding geschikt. De voorpost heeft in dat geval de budgetverantwoordelijkheid (een voorpostgebonden budget) en koopt diensten en producten in bij het basiskamp. In dit model bepaalt het topmanagement de kaders van de onderhandelingsruimte van voorposten en basiskamp, zoals dat management ook verantwoordelijk is voor de koers en strategie van de gehele organisatie.

b. De cultuur van verschil

Grootschalige verbanden en organisaties werken sterk uniformerend. Dat komt omdat allerlei verschillende mensen, instellingen of activiteiten onder één overkoepelende organisatie-rationaliteit worden gebracht. Veel grote organisaties vertalen die rationaliteit in procedures, protocollen en modellen.

Daarnaast bestaat er in de samenleving een grote vrees voor de ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Organisaties zoeken naar waarborgen om rechtsgelijkheid te garanderen, cliënten en hun organisaties houden de gewenste gelijke behandeling eveneens scherp in de gaten.

Naast de vrees voor juridische ongelijkheid is ook de angst om maatschappelijke kansen ongelijk te verdelen debet aan de uniformiteit binnen instellingen. Het antwoord op maatschappelijke ongelijkheid heeft bijvoorbeeld in het onderwijs de vorm gekregen van brede instellingen die een heterogene populatie herbergen. De instellingen moeten brede programma's aanbieden aan alle leerlingen, zoals in de basisvorming. Het idee is dat de zwakkere leerlingen zich kunnen optrekken aan de goede studenten, en dat leerlingen leren om te gaan met jongeren van verschillende niveaus. Een vergelijkbare manier van redeneren past de overheid toe in de stadsplanning. Wijken moeten heteroog zijn samengesteld, mede om de emancipatie van kansarme mensen te bevorderen.

Met andere woorden, gelijkheid heeft zich vooral vertaald in een zo homogeen mogelijk aanbod aan heterogene categorieën. Dat heeft tot – al dan niet bedoeld – gevolg dat ook de vragers en de vraag worden gehomogeniseerd. Of daarmee de gelijkheid en de emancipatie zijn gediend, is zeer de vraag. Het risico is immers groot dat een dergelijk breed programma niet appelleert aan iemands specifieke capaciteiten. Bovendien kan heterogeniteit het mensen moeilijker maken om zich met de directe omgeving te identificeren, terwijl identificatie nu juist een belangrijke voorwaarde is voor verantwoordelijkheid, (zelf)vertrouwen en emancipatie.

Vanuit de gedachte dat het verantwoordelijkheidsbesef bevorderd moet worden, acht de Raad een ander organisatieprincipe denkbaar. Met dat principe – de cultuur van verschil – wil de Raad aansluiten bij de vragers en de medewerkers, en onderlinge verschillen honoreren. Dat kan ten eerste door ruimte te verschaffen aan heterogeniteit binnen een 'homogeen' taakveld van dienstverlening. Door gebruik te maken van specifieke kwaliteiten van medewerkers, en door de specifieke behoeften en wensen te honoreren van de cliënten, de burgers en groepen van burgers.

Ten tweede kunnen verschillen worden gehonoreerd door homogene contexten te creëren temidden van heterogene verbanden – de erkenning van verschil, maar op een ander schaalniveau. *Homogeen* wil zeggen dat de mensen die deel uitmaken van zo'n context bepaalde kenmerken en capaciteiten met elkaar delen. Op een school zijn die gedeelde eigenschappen onder meer intellectueel niveau en motivatie. In een wijk zijn dat bijvoorbeeld leefstijl en cultuur. Dergelijke homogene contexten kunnen (zelf)vertrouwen, onderlinge herkenning, identificatie en betrokkenheid vergroten. Homogeniteit geeft de organisatie of het organisatieonderdeel een duidelijk gezicht waarvoor mensen zich willen inzetten.

Het risico van dergelijke homogeniteit is dat er een gesloten context ontstaat waarbinnen de mensen zich afsluiten voor de omgeving. Er dienen dus openingen en verbindingen naar de omgeving te zijn. De cultuur van verschil is pas werkelijk productief als die zich ophoudt binnen de marges van een maatschappelijk geraamte van waarden en normen, een geraamte dat de ruimte biedt aan verschil.

c. Verantwoording en sturing op vertrouwen

Naast de schaal van de organisatie beïnvloedt ook de interne *sturings- en verantwoordingsstructuur* de individuele belevingswereld van medewerkers en van burgers en cliënten. Op dit moment is er een verandering gaande in die sturings- en verantwoordingsstructuur: de traditionele procedureel-bureaucratische organisatie die binnen het publieke domein veel wordt toegepast, wordt uitgebouwd, geamendeerd en deels vervangen door nieuwe toezicht- en controlemechanismen. Toezicht en controle nemen tegenwoordig vaak de vorm aan van outputsturing en outputmeting, van sturen op en meten van kengetallen. Sowieso ligt er overigens meer dan vroeger nadruk op controle en toezicht binnen (maar ook buiten) het publieke domein.

Ontegenzeggelijk hebben toezicht en controle er aan bijgedragen dat publieke instellingen rechtmatiger functioneren en meer aandacht besteden aan hun effectiviteit en prestaties. De toegenomen transparantie geeft burgers de mogelijkheid om publieke instellingen te beoordelen op hun prestaties. Maar er kunnen ook kwalijke neveneffecten optreden die het verantwoordelijkheidsbesef van burgers en medewerkers aantasten (zie de bijlage van F. Leeuw). We noemen twee typen.

- Ten eerste zou het zo kunnen zijn de aandacht meer uitgaat naar de duidelijk omschreven normen en criteria dan naar de feitelijk bereikte resultaten. Organisaties verleggen dan de nadruk van de uiteindelijke prestaties naar intermediaire prestaties, 'inside bureaucracy'. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat de inspanningen van medewerkers zich meer richten op de normen van de controleurs dan op de uitkomsten voor de burgers. Het voldoen aan die normen waarden de controleurs en leidinggevendenden hoger dan het oplossen van problemen van cliënten en collega's. In zo'n situatie staat makkelijk meetbare output voorop, wat ten koste kan gaan van complexere gevallen. Een risico is ook dat de organisaties zich zo richten op de outputcriteria die

voor hen gelden, dat overkoepelende maatschappelijke doelen op de achtergrond raken. Voor burgers betekent het dat de kwaliteit van de hen geleverde diensten achteruit gaat. Of de organisaties bekommeren zich meer om de presentatie en verpakking dan om de inhoud van de activiteiten.

Aan benchmarking – een populair wordende manier om tot de vaststelling van controlenormen te komen – kleeft een vergelijkbaar risico, namelijk dat een organisatie zich meer richt op het beste bestaande dan op vernieuwende diensten.

- In de tweede plaats zou de nadruk op controle en toezicht kunnen leiden tot de uniformering van activiteiten en diensten: ‘McDonaldization’. Dan kan er immers makkelijker gemeten en vergeleken worden. Een mogelijk effect voor de medewerkers is dat de organisatie ze aanstuurt op een deel van hun competenties, ze met andere woorden ‘dehumaniseert’. Een soortgelijk effect kan de cliënten van deze organisaties treffen; zij moeten, hoe verschillend ook, passen in de rasters en modellen van de dienstverlener.

Gezien deze neveneffecten meent de Raad dat we andere toezicht- en controlemechanismen nodig hebben, zonder het belang te miskennen van outputsturing en -meting, van kengetallen en van grootschalig controle- en evaluatieonderzoek. De nieuw benodigde mechanismen dienen eerder als een aanvulling op de bestaande toezichtstructuur. Ze zijn bovendien bedoeld als eye-opener: ze geven zicht op andere aspecten dan een ‘makkelijk meetbare’ werkelijkheid.

Aan welke eisen moeten die nieuwe toezicht- en controlemechanismen voldoen? In de eerste plaats dienen de overheid en publieke instellingen bij sturing en verantwoording meer aan te sluiten bij het ‘sociaal kapitaal’ in een organisatie, bij de netwerken en persoonlijke relaties die daarin bestaan. Het uitgangspunt dient vertrouwen te zijn, en niet het geïnstitutionaliseerde wantrouwen dat nu zo vaak is neergelegd in allerlei administratieve waarborgen en procedures. Organisaties kunnen ook beter aansluiten bij het sociaal kapitaal omdat het – in termen van opleidingsniveau en de algemene kwaliteiten – op een veel hoger niveau ligt dan in het

Het ‘spaghetti-model’*

Politie-eenheden worden tegenwoordig geconfronteerd met vele eisen en vele verzoeken om verantwoordingsinformatie. Zo was er een decentrale eenheid die in een zorgvuldig doorlopen traject een reeks van prioriteiten had opgesteld voor het betreffende gebied. Helaas, de inkt van het plan was nog niet droog of er kwamen prioriteiten van boven uit de organisatie. Die prioriteiten waren weer een vertaling van de eisen die het ministerie had gesteld, vooral op verzoek van de Tweede Kamer. Het plan werd bijgesteld, want de bekostiging was ervan afhankelijk. Maar hoeveel ‘window-dressing’ zou hiermee gepaard zijn gegaan? Wat zijn nu de werkelijke prioriteiten, en wie voelt zich waar verantwoordelijk voor?

* Prof. dr. C. van der Vijver gebruikte dit begrip op een congres op 20 januari 2000, sprekend over de ‘ondernemende politie’.

verleden. Dit sluit direct aan op de analyse van de Raad (zie hoofdstuk 3), waarin naar voren komt dat de moderne organisaties steeds meer gebruik maken van menselijke kwaliteiten maar nog steeds zijn georganiseerd op basis van een mechanistisch arbeidsconcept.

Een tweede aanbeveling is dat instellingen zelf directer verantwoording over hun activiteiten en de resultaten daarvan afleggen aan medewerkers, cliënten en burgers. Technologische toepassingen, zoals internet, maken dit ook mogelijk. Als activiteiten kleinschalig en dicht bij de burgers zijn georganiseerd, kunnen cliënten en burgers de medewerkers direct en persoonlijk aanspreken op de processen en resultaten.

Dat medewerkers en burgers een grotere verantwoordelijkheid krijgen voor sturing en verantwoording, sluit aan op de keuze om het zwaartepunt van een organisatie te leggen bij de *voorpost* (zie ontwikkelingsprincipe a, hierboven). Die keuze staat wel in het licht van de stelling dat bij zo'n toegenomen verantwoordelijkheid ook de voorwaarde hoort dat vooral de voorpostmedewerkers zich open en helder moeten kunnen en willen verantwoorden, binnen de organisatie en naar de burgers toe. De voorpost kan geen vrijbrief voor onverantwoord handelen betekenen. Verder sluit sturing op vertrouwen niet uit dat er een heldere set van regels is waar ieder op kan terug vallen als zich problemen en conflicten voordoen.

Minder zelfredzame mensen en verantwoordelijkheid

Voordat we ons betoog voortzetten, moeten we nog aandacht besteden aan een serieus vraagstuk. Kunnen mensen die moeite hebben om zichzelf te redden, nu wel voldoen aan verantwoordelijkheden zoals die hierboven genoemd zijn? Hoewel kleinschalige contexten het risico meebrengen van afhankelijkheid en willekeur, meent de Raad dat het juist in een vertrouwde en herkenbare omgeving voor minder zelfredzame mensen mogelijk is om hun vragen en verlangens te articuleren. Instellingen kunnen deze vragen vervolgens op maat honoreren. Ook de eigen inbreng van mensen zal eerder worden gehoord in een kleine schaal waarin recht kan worden gedaan aan het specifieke competentieniveau van verschillende mensen. Een kleinschalige omgeving die nadrukkelijk mag verschillen van andere contexten biedt ook de mogelijkheid om meer te differentiëren. Wie in de ene context niet op z'n plaats is of niet goed aardt, kan switchen naar een andere omgeving.

Maar de Raad wil niet verhelen dat de eisen van verantwoordelijkheid voor sommigen toch te hoog zijn. Voor die mensen zijn waarschijnlijk aanvullende mechanismen nodig, zeker als zij geen nabijstaanden hebben die hen kunnen ondersteunen. Een van die mechanismen is het *ketenmodel*. In een ketenmodel staat (het traject van) de cliënt centraal. Doordat organisatie-onderdelen en organisaties onderling afspraken maken, het aanbod coördineren en de nodige informatie koppelen of uitwisselen, kan worden voorkomen dat mensen buiten het net van de voorzieningen vallen.

Drie ontwikkelingsprincipes

Ten slotte noemen we nogmaals de drie ontwikkelingsprincipes die we in het vervolg van dit advies toepassen, en vatten de inhoud ervan kort samen. De Raad benadrukt dat we de ontwikkelingsprincipes eerder zien als accentverschuivingen binnen langlopende processen, dan als totale omkering van organisaties. Het is verder van belang op te merken dat we niet zullen aangeven *hoe* deze principes en de aanbevelingen kunnen worden gerealiseerd. De Raad beseft dat het niet eenvoudig zal zijn om de beoogde verandering tot stand te brengen. Het gaat er immers om bestaande structuren, culturen en machtsverdelingen te doorbreken.

- a. *‘De kleinschalige organisatie van globaliteit’*
Maak gebruik van grootschalige organisaties om de directe dienstverlening aan burgers te organiseren in kleinschalige contexten. Leg het zwaartepunt van een organisatie bij de voorposten.
- b. *‘De cultuur van het verschil’*
Honoreer en maak gebruik van de verschillen die er bestaan tussen burgers, cliënten, medewerkers en organisatie-onderdelen door meer heterogeniteit te creëren binnen (redelijk) homogene organisatiegeraamtes of door homogene contexten te creëren binnen een heterogene omgeving.
- c. *‘Verantwoording en sturing op vertrouwen’*
Maak meer gebruik van sturings- en verantwoordingsmechanismen die zijn gebaseerd op vertrouwen, waardoor burgers en medewerkers een grotere zeggenschap krijgen.

5 De publieke organisatie van verantwoordelijkheid op vier terreinen

Uitwerking

In de vorige hoofdstukken is de Raad ingegaan op de vraag hoe individueel verantwoordelijkheidsgevoel bevorderd kan worden. Er is betoogd dat de *inrichting van het publieke domein* bij dit vraagstuk een essentiële factor is. Een wijze van inrichten die ruimte biedt aan menselijke kwaliteiten en hulpbronnen, vergroot de kans dat het individu zich betrokken voelt bij en verantwoordelijk voelt voor de niet-private context. Om aan te geven in welke richting het publieke domein zich zou moeten ontwikkelen, heeft de Raad in hoofdstuk 4 drie ontwikkelingsprincipes geschetst: *‘De kleinschalige organisatie van globaliteit’*, *‘De cultuur van het verschil’* en *‘Verantwoording en sturing op vertrouwen’*. In dit vijfde hoofdstuk werkt de Raad deze principes uit op vier terreinen: onderwijs, zorg, wonen en onderwijs.

5.1 Onderwijs

a. Onderwijs en het publieke domein

Onderwijsinstellingen zijn in de tweede helft van deze eeuw vooral groter geworden. Ze moesten onder druk van opheffing groeien of fuseren. Kleine basisscholen werden met opheffing bedreigd en in het secundaire onderwijs gingen categorale scholen op in grote scholengemeenschappen. Instellingen voor beroepsonderwijs organiseerden zich in grote regionale opleidingscentra (ROC's) en instellingen voor hoger beroepsonderwijs fuseerden tot grote hogescholen. Net als de universiteiten groeiden ze uit tot mammoetinstellingen waarin het aantal studenten in de tienduizenden liep en het aantal medewerkers in de duizenden.

Een paar cijfers kunnen deze trend naar grootschaligheid onderstrepen. In het algemeen vormend secundair onderwijs (vwo/havo/mavo) bijvoorbeeld is het aantal scholen in de periode 1950-1990 met bijna 15 procent teruggelopen (van 1387 naar 1189), terwijl het aantal leerlingen in diezelfde periode met 350 procent is gestegen (van 216.000 naar 750.000). De gemiddelde (middelbare) school is in die periode dus méér dan vier keer zo groot geworden. In het secundaire beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs is dat proces eveneens in volle omvang aan de gang. Het aantal universiteiten is in de afgelopen decennia stabiel gebleven, maar ook hier is de toeloop in de periode van 1950 tot 1990 verzesvoudigd.

Aan de vergroting van de instellingen voor secundair en tertiair onderwijs liggen drie ontwikkelingen ten grondslag. De eerste is de sterk vergrote vraag naar onderwijs, in eerste instantie veroorzaakt door de naoorlogse babyboom. De tweede is de voortschrijdende kennisintensivering van de maatschappij, waardoor langer studeren normaler werd. De derde is de overtuiging dat zowel kwaliteit als efficiency gebaat zijn bij grootschalige(r) organisaties. Met name het laatste is voor dit betoog interessant. Daarvoor moeten we dan wel terug naar de naoorlogse politiek, waarin organisatorische grootschaligheid tot dogma werd verheven.

Drie hoofdstromingen van de toenmalige politieke economie vonden elkaar in het streven naar grootschaligheid: het maatschappelijk streven naar *emancipatie* en gelijkberechtiging, het economisch streven naar de *efficiency* van de marginale meerkosten, én het streven om via *professionalisering* de kwaliteit van productie en dienstverlening verder op te voeren. Deze drie pijlers schraagden overigens niet alleen het onderwijs, maar in feite het hele gebouw van de verzorgingsstaat.

In het onderwijs stond daarbij het streven naar emancipatie en gelijkberechtiging voorop. Dat leidde tot een zwaar accent op toegankelijkheid en doorstroming. Gevolg daarvan was weer dat scholen zich ontwikkelden tot scholengemeenschappen die alle schooltypen in huis hadden, en dus ook over en weer konden verwijzen.

Het streven naar efficiency droeg bij aan de toenemende omvang van instellingen. Daarbij kwam de gedachte dat alleen in grootschalige organisaties voldoende deskundigheid kon worden vrijgemaakt voor een adequaat bestuur. Dat leek temeer nodig omdat in de jaren 80 tal van bevoegdheden van het ministerie naar het onderwijsveld werden gedecentraliseerd. Om die bevoegdheden vervolgens te kunnen waarmaken, was (en is) een bepaalde schaalgrootte gewenst. We zien dan ook dat de efficiency-notie in het onderwijs tot een sterke groei van het aantal 'vrijgestelden' en specialisten heeft geleid en dat het aandeel onderwijsgevend op het totaal steeds verder is teruggelopen.

Het streven naar kwaliteit – het derde element – loopt aan de beide voorgaande parallel. Het uitte zich in professionalisering en specialisatie. Professionalisering en specialisatie door steeds meer de nadruk te leggen op het belang van vakmatigheid en van vakspecialismen. Kwaliteit werd verbonden aan prestaties van docenten en studenten in een bepaald, nauwkeurig afgebakend vak of cognitief domein. Dat paste weer goed bij het efficiency-streven, want de toetsing van vakmatige kennis kan nu eenmaal gemakkelijker grootschalig worden georganiseerd.

b. Onderwijs en verantwoordelijkheid

Zonder te willen betwisten dat de beweging naar grootschaligheid belangrijke voordelen heeft gehad voor de ontwikkeling van het onderwijs, moeten we ook oog hebben voor de nadelen. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat we weinig weten over de gevolgen van de formidabele schaalvergroting op de belevingswereld van jonge mensen. Vanuit de sociale psychologie en de organisatiesociologie zou men desondanks kunnen afleiden dat dit effect niet in alle opzichten positief is geweest. Zeker waar anonimiteit en onoverzichtelijkheid resultaat zijn van deze schaalvergroting, moet dat haast wel consequenties hebben voor gevoelens van identiteit en betrokkenheid van leerlingen en studenten, én voor hun interactie met docenten. Bovendien kan worden vastgesteld dat algemene toegankelijkheid en optimale doorstroming evenmin bevorderlijk zijn voor de motivatie van leerlingen en studenten, wat natuurlijk ook zijn weerslag heeft op docenten.

Maar ook in een ander opzicht groeit intussen het besef dat de geclaimde voordelen van grootschaligheid (emancipatie, efficiency en kwaliteit) in ieder geval niet automatisch worden gerealiseerd. Averechtse effecten – waarbij de geclaimde voordelen juist veranderen in nadelen – vallen soms niet meer te ontkennen.

- Als het gaat om *emancipatie*, komen de nadelen duidelijk naar voren. Waar grootschaligheid tot anonimiteit leidt en anonimiteit juist achterstandsgroepen benadeelt, komt er van maatschappelijke gelijkberechtiging niet veel terecht.
- Ook bij *efficiency* zijn er aanwijzingen dat de kosten wel eens hoger zouden kunnen uitvallen. Ten minste als men factoren in rekening brengt als burn-outverschijnselen onder onderwijzend personeel, aan de hoge WAO-instroom vanuit het onderwijs, de toenemende vrijwillige uitstroom uit het onderwijs, de geringe betrokkenheid van docenten en studenten, de sterk

- toegenomen *overhead* en transactiekosten in hbo en wo, de groeiende anonimiteit en bureaucratie, de klachten over slechte dienstverlening, de hoge uitval, het lage rendement, het toenemend geweld, de chronische reorganisatiebehoefte. Nu is er geen één-op-één-relatie tussen grootschaligheid en al deze factoren afzonderlijk, maar enig verband acht de Raad plausibel. Het zijn allemaal elementen die de kosten 'per eenheid product' aanmerkelijk opschroeven, zodat er van efficiency maar moeilijk kan worden gesproken.
- Ten slotte lopen ook de meningen over de *kwaliteit* van het onderwijs uiteen. Afhankelijk van het gekozen criterium scoort het Nederlandse onderwijs hoog of laag. Gaat het om kennisaccumulatie, dan doet de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs voor geen enkel ander onderwijs onder. Als echter constructief en synthetisch vermogen als kwaliteitscriterium wordt gehanteerd, dan ziet de situatie er ongunstiger uit. Er zijn aanwijzingen dat het bewonderde systeem van kwaliteitszorg in het secundair en tertiair onderwijs medebepalend is voor dat resultaat.

Nu is vastgesteld *dat* er aan grootschaligheid in het onderwijs nadelen verbonden zijn, ligt er de vraag *waarom* dat zo is. Voor onderwijs geldt dat het wordt gegeven door mensen aan mensen. Dat betekent dat aan beide kanten van het 'productieproces' gebruik moet worden gemaakt van typisch menselijke kwaliteiten en hulpbronnen als verantwoordelijkheidsbesef, betrokkenheid, motivatie, bekendheid met elkaar, respect, vertrouwen, overzicht of 'grip', begrip, affiniteit en deskundigheid. Gebeurt dat niet, dan worden hulpbronnen verkwanseld en kan moeilijk worden volgehouden dat de 'productie' op de meest efficiënte wijze verloopt. Het bijzondere van het onderwijs als productieproces is dat dergelijke kwaliteiten niet alleen worden ontwikkeld gedurende het proces, maar ook gelden als *resultaat* van het onderwijs.

Door de grootschalige en mechanistische organisatiepatronen in het onderwijs, treedt een verlies aan 'vormingscontext' op. Juist in die vormingscontext, de context die ruimte biedt aan persoonlijke en sociale vorming, worden menselijke kwaliteiten en hulpbronnen ontplooid. In *organisatorische* zin uit zich de verwaarlozing van de menselijke factor in de groei van bureaucratie, anonimiteit, onpersoonlijkheid en ook in de formalisering van de medezeggenschap. In menige instelling van onderwijs wordt er eigenlijk al van uitgegaan, dat docenten en leerlingen/studenten elkaar niet kennen. Die wederzijdse onbekendheid ontnemt de school of universiteit in kwestie de belangrijkste voorwaarde voor wederzijds respect en betrokkenheid. Maar dat niet alleen. Bekendheid met elkaar zou veel *overhead* overbodig kunnen maken, en zou zorgen voor een context van werkelijke medezeggenschap.

De grootschalige en mechanistische organisatie is niet beperkt gebleven tot die facetten van de onderwijsorganisatie die mogelijk wél in dat stramien konden worden ingepast (bijvoorbeeld de basiskamp-aspecten zoals de financiële administratie, de salarisadministratie, de technische infrastructuur etc.), maar ook doorgedrongen tot het primaire proces. Daardoor is *onderwijsinhoudelijk* gezien

de balans van vorming en scholing verstoord geraakt. Scholing duidt op de overdracht van het soort kennis dat gemakkelijk grootschalig en anoniem kan worden aangeboden. Met een verwijzing naar de moderne ontwikkelingen in het onderwijs zou men kunnen zeggen dat het hier om nogal bederfelijke ‘internet-kennis’ gaat. Vorming daarentegen duidt op minder bederfelijke kwaliteiten zoals die op het terrein van redeneren, argumenteren en meningsvorming enerzijds en communiceren (in woord, geschrift en gedrag) anderzijds.

De ontwikkeling van die laatste kwaliteiten kan niet zonder een context van wederzijdse bekendheid en respect. De nadruk op overdraagbare en gemakkelijk verteerbare kennis wekt de illusie zonder zo’n context te kunnen. Dat uit zich verschillende manieren, zoals de organisatie van het onderwijs in relatief kortdurende ‘modulen’ en de parade van docenten die gedurende een of enkele uren over hun specialismen komen praten. Voor de wederzijdse identificatie en betrokkenheid is dat niet gunstig, en hoewel dat hele proces gericht is op het goed ‘verteerbaar’ maken van de aangeboden kennis, zou het door dat gemis nu juist wel eens moeizamer kunnen verlopen.

c. Aanbevelingen voor een adequate vormingscontext

Wat is dan wel een adequate vormingscontext die tot verantwoordelijk gedrag leidt, en hoe kan die worden gerealiseerd? De Raad meent dat daarvoor een beleid vereist is dat voor de langere termijn mikt op een aantal sterk *met elkaar verbonden elementen*. Die elementen kunnen worden samengevat onder de volgende vier in elkaar overlopende principes:

1. de vergroting van identificatiemogelijkheden,
2. de activering van onderwijsvormen,
3. een sterker accent op vorming, en
4. een ruimere tolerantie voor verschil.

Elk van die vier principes veronderstelt dat het onderwijs als organisatie in ieder geval in de voorpost (= het eigenlijke onderwijsproces) kleinschalig is georganiseerd. Hoever die voorpost precies reikt, is niet in algemene zin aan te geven. Duidelijk is dat het gaat om de directe of primaire onderwijsactiviteiten, maar ook activiteiten zoals personeelszaken, administratieve organisatie en huisvesting hebben in ieder geval een verbinding met die voorpost nodig om voor docenten en studenten het gevoel van betrokkenheid en identificatie overeind te houden.

1a. Meer contact tussen docenten en leerlingen

Als het erom gaat de identificatiemogelijkheden te vergroten, valt te denken aan een veelheid van acties. Het verkleinen van de klassen is er natuurlijk één van, zolang er tenminste voor kan worden gezorgd dat die klassen gedurende langere perioden uit dezelfde leerlingen of studenten bestaan. Ook is het mogelijk de onderlinge betrokkenheid van docenten en studenten te vergroten door hen gedurende langere tijd achtereenvolgend met elkaar te laten werken. Dat zou pleiten voor langduriger lesblokken onder leiding van dezelfde docent. In dat licht zou het tevens te overwegen zijn om het aantal (hoofd)vakken beperkt te houden, zoals dat bijvoorbeeld het geval is in het internationale baccalaureaatsonderwijs

(IB). Voor vorming is het immers belangrijker dat voor enig onderwerp veel en actief kan worden gewerkt dan dat voor een veelheid aan onderwerpen slechts passief wordt 'geleerd'.

1b. Zwaartepunt bij kleinere eenheden

Een tweede categorie van acties die kan worden gevoerd om bij te dragen aan de verruiming van identificatiekansen, heeft te maken met de organisatieschaal. Het lijkt van belang om binnen grote scholengemeenschappen, ROC's, hogescholen of universiteiten het organisatorisch zwaartepunt te verplaatsen van de instelling als geheel naar het niveau van de eenheden waaruit ze is opgebouwd. De afdelingen binnen bijvoorbeeld een scholengemeenschap zouden kunnen concurreren onder meer door zich nadrukkelijk te profileren als gymnasium of als havo, door een herkenbare plek, een eigen gebouw, een eigen kern van docenten. Om zulke kleinere eenheden binnen de grote instelling gezicht te geven, is het overigens wel nodig om ze een zekere mate van autonomie te verlenen.

1c. Selectie en differentiatie na de poort

Een derde mogelijkheid tot identificatieverruiming is de selectie op basis van nauwkeurig omschreven toelatingseisen. Wil een school, hogeschool of universiteit zich kunnen profileren, dan moet ze zeggenschap hebben over wie wel en wie niet in haar profiel past. Dat staat haaks op wat in Nederland gebruikelijk is. Op de eerste plaats zijn de meeste instellingen alleen al vanwege het geldende bekostigingssysteem blij met elke student die zich aanmeldt. Selectie zou dus kunnen betekenen dat de inkomsten van de instelling teruglopen. Daar komt bij dat 'selectie voor de poort' niet geoorloofd is. Wie in Nederland eenmaal een diploma heeft behaald dat kwalificeert voor de vervolgopleiding, zal in de meeste gevallen (de numerus fixus uitgezonderd) ook tot de desbetreffende opleiding moeten worden toegelaten.

Toch bestaan er mogelijkheden om het automatisme in de toelating te omzeilen of aan te passen. Juist de grotere instellingen zouden van hun omvang gebruik kunnen maken door 'na de poort' te gaan selecteren. Het vwo-diploma geeft dan weliswaar toegang tot de universiteit, dat wil echter niet zeggen dat de universiteit geen niveau- of motivatie-eisen kan stellen voor specifieke, veelal hoogwaardige opleidingstrajecten. Die weg zou nog meer begaanbaar worden als de eerste fase van de universitaire opleidingen niet langer in vastomlijnde studierichtingen of opleidingen werd georganiseerd, maar in (een reeks van) *colleges*, waarbinnen een veelheid van 'majors' (hoofdrichtingen) en 'minors' (bijvakken) kan worden gedaan. Na die eerste fase volgt dan een bovenbouw van specifieke studierichtingen. De voorstellen en suggesties van het nieuwe Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) maken een dergelijke ontwikkeling ook mogelijk.

Ook op het niveau van het secundaire onderwijs zou overwogen kunnen worden om nader te differentiëren binnen de geboden programma's, bijvoorbeeld

door een *'honor's program'* in te voeren. In feite functioneren de afdelingen voor tweetalig vwo al min of meer als zodanig.

Met de introductie van het studiehuis zou de 'terreur van de eindtermen' wellicht wat kunnen worden teruggedrongen, zodat de ruimte voor vorming, creativiteit en prestatiedrang wordt vergroot. Tegelijkertijd is het, waar het gaat om de zojuist ingevoerde tweede fase van het voortgezet onderwijs, dan wel weer ongelukkig dat leerlingen zich op een veel te groot aantal vakken moeten concentreren. Dat leidt tot versnippering van de aandacht en juist niet tot diepgraven en creativiteit.

2. Activerend onderwijs

Activering van onderwijsvormen is een tweede principe dat bij een herijking van het onderwijsbestel in acht genomen moet worden. Dat betekent meer aandacht voor de constructieve en synthetische kennisverwerving en -toepassing. Ook daarom is het belangrijk dat nu althans het studiehuis is ingevoerd in de tweede fase van het secundaire algemeen vormend onderwijs. Ook in het tertiaire onderwijs wordt het belang van actief met de stof bezig zijn, van het schrijven van essays, het voorbereiden van presentaties, het oplossen van problemen, etc. steeds beter onderkend. Dat gaat gepaard met de geleidelijke verdringing van frontale vormen van lesgeven ten gunste van individueel en groepswerk. Belangrijk onderdeel van een dergelijk activerend onderwijspatroon is dat docenten zich meer als regisseur of coach dan als trainer moeten gaan gedragen. De in het onderwijs ingesleten vormen van vrijblijvendheid en onderhandeling passen overigens niet bij een op activering gericht type van onderwijs. Verder moet men niet vergeten dat de opbouw van een portfolio aan essays, werkstukken en presentaties voor studenten kan leiden tot identificatie van studenten met met het desbetreffende onderwijs.

3. Accent op vorming

Het derde principe betreft een sterkere nadruk op *vorming*. Vorming wordt hier opgevat als het vermogen tot redeneren, tot meningsvorming en tot communicatie. Die vermogens kunnen worden versterkt door de keuze voor een activerende onderwijsvorm die leerlingen en studenten ertoe dwingt duidelijker te redeneren, standpunten in te nemen en te verantwoorden, en die hen alert maakt op manieren van informatieoverdracht.

Zeker als vakken of cursussen meer – liefst aaneengesloten – tijd ter beschikking hebben, zouden dergelijke vormingselementen ook in het reguliere vakkenaanbod tot hun recht kunnen komen. Daarnaast zouden ook meer specifieke cursorische activiteiten kunnen worden ingericht. In meer algemene zin zou een nadrukkelijker verbinding van expressievakken aan het reguliere curriculum behulpzaam kunnen zijn. Onderwijs op het gebied van presentatie, debat, 'writing & composition', theater en muziek zou bovendien een fraaie brug slaan van de curriculaire naar de extra-curriculaire en zelfs buitenschoolse activiteiten.

4. *Cultuur van verschil*

Het vierde principe vraagt om een ruimere tolerantie voor verschil. Ook dit principe speelt op verschillende niveaus. We hebben al genoemd de duidelijker profilering van schooltypen binnen een scholengemeenschap, de niveaudifferentiatie binnen het universitaire onderwijs en in het secundaire onderwijs. Achter dit principe schuilt onze overtuiging dat we (gelijke) menswaardigheid op geen enkele manier afhankelijk moeten stellen van intellectuele begaafdheid, evenmin als van lengte, gewicht, huidskleur of geslacht. Dat zullen velen met ons eens zijn. Het lijkt er echter wel eens op dat verschillen in intellectueel niveau als aanduiding worden gezien voor de mate van menswaardigheid en dat juist daarom de bandbreedte van verschil zo klein mogelijk moet worden gehouden. De Raad pleit er daarentegen voor om uit te gaan van ieders eigen begaafdheid en ernaar te streven die begaafdheid zover als mogelijk is uit te bouwen. De opdracht is dus niet om iedereen over dezelfde sloot te laten springen, maar om de breedte van de sloot te laten afhangen van de lengte van iemands intellectuele polsstok. Dat vergt een voor het individuele talent geschikte context, wat overigens iets anders is dan het soort 'onderwijs op maat' waarin het individu eindelijk kan blijven kiezen.

We tekenen overigens aan dat er vormen van verschil kunnen groeien die niet passen binnen de 'cultuur van het verschil'. Daarmee doelen we er vooral op dat in de grote steden verschillen in kansen ontstaan tussen witte en zwarte scholen. Er is daar geen sprake van een vrijwillige keuze voor zwarte scholen maar eerder van een geografische dwangpositie voor allochtonen. De kans op gesloten gemeenschappen is dan erg groot.

Verder moet de cultuur van verschil leerlingen stimuleren om verantwoordelijk om te gaan met verschillen in intellectuele capaciteiten. Contacten tussen verschillende leerlingen moeten dan ook worden aangemoedigd, onder meer op brede scholengemeenschappen. Zo leren jongeren zorg voor en betrokkenheid op elkaar.

5.2 *Zorg*

a. Zorg en het publieke domein

Er wordt in Nederland veel tijd besteed aan zorgactiviteiten. Soms is er sprake van acute zorg ten gevolge van een ongeval of acute ziekte, maar vaak zijn zorgactiviteiten langdurig of permanent. Enerzijds gaat het daarbij om continue verzorgende activiteiten voor het dagelijks functioneren van een huishouding, anderzijds zijn het verzorgende en verplegende activiteiten voor specifieke groepen ouderen, chronisch zieken en gehandicapten. Het overgrote deel van de zorgactiviteiten verrichten mensen zelf, bij familie, vrienden en bekenden. Daarnaast zijn zorgactiviteiten georganiseerd in formeel gereguleerde dienstverlenende instellingen. De instellingen waarbinnen of van waaruit de langdurige dienstverlening wordt verricht, duiden we aan met de term *caresector*. Daarnaast is er de *curesector*, waarin het niet in de eerste plaats om zorg maar om diagnose en behandeling gaat die tijdelijk (curend) van aard is. In dit advies zullen we

beleidsaanbevelingen formuleren voor de formele langdurige zorg. Dat is de beroepsmatige, professionele zorg voor specifieke groepen als ouderen, chronisch zieken en gehandicapten etc.

De behoefte aan langdurige zorgverlening is de laatste jaren door verschillende oorzaken toegenomen. Ten eerste doordat mannen en vrouwen gemiddeld een steeds hogere leeftijd bereiken, wat gepaard gaat met een langere periode van mindere gezondheid. Ten tweede door de demografische ontwikkeling, die een duidelijke vergrijzing van de bevolking laat zien. En tenslotte doordat het aantal mensen met chronische aandoeningen toeneemt.

Aan die gegroeide zorgbehoefte is (gedeeltelijk) tegemoetgekomen door de formele verzorging en verpleging aanzienlijk uit te breiden. Maar daarnaast is die vergrote behoefte ook in aanzienlijke mate opgevangen door de mantelzorg (zorg van familie, vrienden en bekenden). Ter illustratie: de omvang van de mantelzorg is circa vier maal zo groot als de professionele thuiszorg. Meer dan de helft van de mensen met een langdurige aandoening ontvangt uitsluitend informele zorg.

Binnen welke context verrichten respectievelijk mantelzorgers en professionele hulpverleners hun zorgactiviteiten? Hoe is de zorgvrager binnen die context betrokken in de vaststelling en beantwoording van de zorgvraag?

Mantelzorg – die (nog steeds) het meest door vrouwen wordt gegeven – wordt niet betaald en vraagt veel van de verzorgenden in termen van continue beschikbaarheid en betrokkenheid. Het ideaalbeeld van mantelzorg is dat het persoonlijke zorgverlening oplevert in een vertrouwde situatie. De keerzijde van dit ideaalbeeld is overigens dat die vertrouwde persoonlijke situatie ook verstikkend kan werken, omdat de zorgvrager volledig afhankelijk is van de mantelzorg. Naast de mantelzorg staat de professionele zorgverlening. Die zorgverlening, vanuit de formeel gereguleerde instellingen, is de laatste decennia sterk geprofessionaliseerd. Dat heeft niet alleen te maken met de beroepskwalificaties waaraan de hulpverleners moeten voldoen, maar ook met de wijze waarop de dienstverlening is georganiseerd. De aangeboden zorg wordt nauwkeurig geïndiceerd en de hulpverleners hebben precies omschreven taakopdrachten. De vele verschillende situaties die zich in de zorgverlening kunnen voordoen, zijn in protocollen omschreven. Vanuit efficiency-overwegingen hebben de instellingen de verschillende zorgactiviteiten ook in termen van beschikbare tijd nauwkeurig vastgelegd. Het meest pregnante voorbeeld hiervan is de thuiszorg. In de thuiszorg is op basis van de indicatiestelling precies omschreven het type zorgactiviteit dat de zorgverleners mogen verstrekken binnen een bepaalde tijd. Hetzelfde geldt voor verscheidene werkzaamheden in verpleeghuizen. Vele zorginstellingen maken strakke planningschema's voor hun zorgactiviteiten.

Deze ontwikkelingen leiden tot een vorm van onpersoonlijke zorgverlening – 'stopwatchzorg' – die erg ver af staat van de persoonlijke vertrouwelijke ondersteunende zorg waaraan mensen behoefte hebben. De minister van VWS

signaleert dit probleem in de nota *Zicht op Zorg*: 'Om uit het aanbod te halen wat er in zit, worden binnen het geldende systeem nadere regels getroffen om de bedrijfsvoering van aanbieders te stroomlijnen. Dat wordt door managers in het veld geoperationaliseerd in een strak geplande inzet van mensen en middelen. Daardoor ontstaat voor de cliënt (al dan niet terecht) het beeld van stop-watchhulp, zorg op momenten van de dag waarop je het niet nodig hebt, of second best oplossingen. En dat zet de relatie cliënt- zorgaanbieder onder druk. Met name de directe zorgverlener verliest het plezier in het werk. De zorg op maat wordt voor de verzorger, de verpleegkundige en de behandelaar vaak zorgverlening in het korset van roosters en protocollen.'

De vraag is nu hoe het mogelijk is de professionele zorg zo te organiseren dat ze de kwaliteit krijgt die de mantelzorg vaak toegeschreven wordt. Anders geformuleerd: hoe is binnen de grootschaligheid van de zorgsector een kleinschalige, herkenbare, menselijke en wezenlijke zorg op maat te organiseren?

Voor de beantwoording van deze vraag gaan we na op basis van welke motieven de zorg momenteel is georganiseerd en of in die organisatie verbeteringen zijn aan te brengen.

In de ontwikkeling van de mantelzorg en de professionele formele zorg doen zich twee ogenschijnlijk tegenstrijdige processen voor. Enerzijds zien we dat de laatste veertig á vijftig jaar vele particuliere zorgactiviteiten zich geformaliseerd hebben. Dienstverleningsvormen als dagactiviteiten voor gehandicapten, huishoudelijke hulpverlening voor ouderen of chronisch zieken waren er vroeger niet of werden door mantelzorgers verricht. Anderzijds neemt het aandeel mantelzorg in de dienstverlening niet af, terwijl men dat door de formalisering van de dienstverlening wel zou verwachten. Deze verwachting is mede plausibel, omdat de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt is toegenomen en de huishoudens in de loop der tijd veel kleiner zijn geworden. Hierdoor zijn er minder kinderen die voor hun ouders kunnen zorgen. Bovendien wonen deze kinderen gemiddeld ook nog verder weg van de woonplaats van hun ouders. Toch is de mantelzorg in de loop der jaren niet teruggelopen, ook niet in de laatste jaren.

Als mogelijke verklaring van de toename van de mantelzorg in de meest recente jaren wijzen onder meer de RVZ en de RMO erop dat de capaciteit van de formele zorg geen gelijke tred houdt met de behoefte aan zorg (*Zorgarbeid in de toekomst*). Echter, kinderen laten zorgafhankelijke ouders niet in de kou staan. Dat betekent dat het professionele zorgaanbod kan achterblijven bij de behoefte, maar de mantelzorg niet. Altijd wordt er, wellicht improviserend, hulp geboden.

Hoe sluit het overheidsbeleid aan bij de ontwikkelingen in de zorg? De overheid voert ten aanzien van de zorg een beleid langs twee sporen. Door middel van wetgeving voor verlofregelingen wil de regering bevorderen dat werknemers arbeid en zorgactiviteiten combineren. Daarnaast vergroot de overheid het

budget van de formele zorg zodat de instellingen hun aanbod kunnen uitbreiden. Bij de toekenning van de aanspraak op thuiszorg is evenwel vastgelegd dat de zorgverlening alleen toegekend wordt als betrokkene geen hulp in zijn of haar nabije omgeving kan realiseren (*Regeringsstandpunt Nationale Commissie Chronisch Zieken*). In principe legt het kabinet hierdoor het primaat bij de informele hulpverlening. Recentelijk heeft het kabinet deze clausulering van het aanbod van formele zorg aangepast, en wel in het kabinetsstandpunt op het RVZ/RMO-advies *Zorgarbeid in de toekomst*. Deze aanpassing luidt: 'Een zorgvuldige indicatiestelling brengt de mogelijkheden en onmogelijkheden van de mantelzorger in kaart. Door expliciet rekening te houden met de (on) mogelijkheden van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de indicering blijkt al respect voor de bijdrage van de informele zorg'. De verruiming van het budget voor thuiszorg en de lichte versoepeling voor de toekenning van de thuiszorg waardeert de Raad positief. Hiermee is echter nog geen antwoord gegeven op de vraag hoe de organisatie en de kwaliteit van de zorgverlening kan verbeteren.

b. Zorg en verantwoordelijkheid

In hoofdstuk 3 van dit advies is aangegeven dat de organisatie van arbeid in de industriële productiewijze is gebaseerd op twee principes. Ten eerste is dat het economische principe van afnemende marginale kosten bij een toenemende productie en ten tweede betreft dat een strak gestructureerde mechanistische productieorganisatie. Langs deze lijnen stellen organisaties de productieomvang vast. Indien deze principes in een zorgsituatie worden toegepast, leidt dit tot grootschalige en vastomlijnde dienstverlening: 'binnen het geldende systeem worden nadere regels getroffen om de bedrijfsvoering van aanbieders te stroomlijnen..... de zorg op maat wordt vaak zorgverlening in het korset van roosters en protocollen' (*Zicht op Zorg*).

De regelgeving en bedrijfsvoering leiden er met andere woorden toe, dat de zorgverlening de vorm krijgt van één uniform zorgproduct. Niet te objectiveren verschillen in zorgverlening zijn onwenselijk in dit systeem. Efficiency is het leidend beginsel. Bij de geïndiceerde zorg is onvoldoende plaats voor de menselijke dimensie in de relatie tussen zorgvrager en hulpverlener. Juist al die aspecten die zo kenmerkend zijn voor de kwaliteit van de mantelzorg krijgen in de formele zorg géén kans. Dat werkt ongetwijfeld door in de betrokkenheid en kwaliteit van dienstverlening van de hulpverleners. Zij worden immers niet afgerekend op de kwaliteit van de dienstverlening, maar op het beoogde aantal verrichtingen. Laat staan dat de waardering van de zorgvragers een rol speelt in sturing en verantwoording.

Inmiddels zijn er wel al enkele initiatieven te zien die ruimte bieden aan de menselijke dimensie in de zorg. De in de nota *Zicht op Zorg* opgenomen mogelijkheid om het patiëntvolgend budget (PVB) verder in te voeren, biedt de mogelijkheid voor afspraken tussen cliënt en zorgverlener over de zorgverlening en zou dus ruimte moeten bieden voor meer differentiatie en menselijk herkenbare dienstverlening. Als er problemen ontstaan tussen een cliënt en de zorginstelling kunnen cliënten in theorie een overstap maken naar een andere

zorgverlener. De mate waarin de overheid en de instellingen de ruimte creëren voor cliënten om direct te onderhandelen en om eigen keuzes te maken, zal in sterke mate bepalend zijn voor het succes van het persoonsvolgend budget. In de nota is ook sprake van een integratietoeslag, een uitgebreid PVB dat zich uitstrekt op meer terreinen dan zorg. Op die manier is het mogelijk voor cliënten om meer op hun eigen maat voorzieningen in te kopen.

Naast de mogelijkheid van het persoonsvolgend budget bestaat er al enige tijd het persoonsgebonden budget (PGB). Met het PGB kan zorg bij instellingen ingekocht worden, maar kan ook binnen strak geformuleerde regels mantelzorg betaald worden. Langs deze weg wordt in wezen de formele zorginfrastructuur uitgebreid. Deze ontwikkeling biedt in principe de mogelijkheid voor een vermindering van de afhankelijke situatie waarin de zorgontvanger verkeert tegenover de mantelverzorger. De zorgontvanger kan immers in theorie ook een andere mantelzorger inhuren. In de praktijk zal dit vaak moeilijk zijn vanwege de intensieve relatie, die er bestaat tussen een zorgontvanger en een naaste mantelzorger.

De Raad beoordeelt de verdere toepassing van het PGB positief, omdat het een gunstig effect heeft op de differentiatie van aangeboden zorg (dat aansluit bij het ontwikkelingsprincipe ‘de cultuur van het verschil’, zie het vorige hoofdstuk) en de positie van de zorgontvanger ten opzichte van de zorgverlener versterkt (dat aansluit bij het ontwikkelingsprincipe van ‘verantwoording en sturing op vertrouwen’).

In de huidige geformaliseerde en bedrijfsmatig georganiseerde zorg wordt de medewerkers nauwelijks ruimte geboden hun dienstverlening zelf in te vullen. Verschillen in kwaliteiten en benadering tussen medewerkers komen daardoor in het werk niet tot uitdrukking. Bovendien raken medewerkers gefrustreerd omdat velen van hen ervaren dat ze geen goede zorg – in de zin van humane zorg voor heel de mens en niet enkel voor de handeling – meer verlenen. Naar het inzicht van de Raad is dit een belangrijke bron van: medewerkers worden met andere woorden afgerekend op een wijze van werken, die zij zelf als onvoldoende beschouwen!

Overigens gaan ook in de ziekenhuissector steeds meer geluiden op om de ziekenhuiszorg decentraal en niet-klinisch aan te bieden. Door de snelle ontwikkeling van medische technologie is het mogelijk om onder meer in wijken geïntegreerde, multidisciplinaire centra te vestigen. Op het moedercentrum van deze satellieten is de complexe technologie geconcentreerd en wordt de noodzakelijke ondersteuning aan de decentrale centra geboden (*Rijksbegroting 2000, Memorie van Toelichting hoofdstuk XVI*).

c. Aanbevelingen

Hoe kunnen de organisatie en de kwaliteit van de zorg verbeterd worden? Op welke manier kunnen de negatieve gevolgen van grootschaligheid, de efficiënciebenadering en de ‘dehumanisering’ worden teruggedrongen? Hieronder doet de Raad daartoe enkele algemene aanbevelingen.

Uitgangspunt is de situatie van de cliënt

De situatie waar iemand woont of verblijft, zou ook de uitgangssituatie voor de zorgverlening moeten zijn. De eerste eis aan deze 'voorpost' is dat de zorgvrager met een passend (beperkt) aantal zorgverleners te maken krijgt, zodat beide partijen een menselijke relatie kunnen opbouwen. Een andere vereiste is dat de verantwoordelijkheid die de zorgontvanger kan en wil nemen voor de inrichting van zijn eigen leefsituatie dient aan te sluiten op zijn mogelijkheden. Dat zal in de praktijk zeer sterk variëren. Het is van groot belang dat de zorgverlening enerzijds niet overdreven betuttelend is en anderzijds niet onterecht een appel doet op vermeende zelfstandigheid. Dat kan alleen gerealiseerd worden indien de zorgverlener een goede relatie heeft met de zorgvrager en ook ruimte heeft om het aanbod van zorg zelf vast te stellen. De introductie van een persoonsvolgend budget of de uitbreiding van het persoonsgebonden budget kan de positie van de zorgvrager versterken. Samenwerking tussen zorgvragers om gezamenlijk zorg in te kopen, kan die positie nog verder versterken.

Voorpost primair

De voorpostpositie van de zorgverlener moet ondersteund worden door een goed georganiseerd basiskamp. In dit basiskamp is veel specialistische kennis aanwezig over verschillende vormen van mogelijke dienstverlening, over de mogelijke beschikbaarheid van specifieke zorgverlening en over het beschikbare aanbod van zorginstellingen. Tevens vinden in het basiskamp de algemene organisatorische werkzaamheden plaats.

Van groot belang is dat de medewerkers uit de voorpost het basiskamp aansturen en niet andersom. De nieuwe thuiszorger zou een professional moeten zijn met veel ruimte, die naar boven stuurt; vergelijkbaar met de gebiedsgebonden functionaris bij de politie (zie paragraaf 5.4).

Verantwoording aan de zorggebruiker

De zorgvrager zal een grotere verantwoordelijkheid moeten krijgen bij de verantwoording over de uitgevoerde taken. Op dit moment leggen hulpverleners vooral verantwoording af aan het centrale management op basis van vooraf opgestelde richtlijnen van het datzelfde management. De zorgontvanger heeft hierbij geen rol.

Maatschappelijke doelen

De verantwoordingsmechanismen en taakopvattingen hebben alles te maken met de strak gereguleerde structuur van de zorgsector. Het essay van A. Westerlaken (zie de bijlagen) geeft ondubbelzinnig aan tot welk gedrag dat uitnodigt. Een gedrag waarbij samenwerking met betrokkenen in de sfeer van arbeid, welzijn en wonen niet wordt gestimuleerd. Iedere speler op het zorgveld wordt alleen afgerekend op zijn bijdrage aan de op zichzelf staande zorgverlening. De stelling van Westerlaken is dat het onvermijdelijk is dat dit zorgsysteem open gebroken zal moeten worden. In een nieuw systeem zal ten opzichte van het huidige systeem meer ruimte moeten worden gegeven aan lokale

initiatieven. Juist lokale initiatieven kunnen door allerlei dwarsverbindingen wonen, zorg, arbeid en welzijn in zich verenigen. De introductie van een integratietoeslag voor individuele burgers versterkt het totstandkomen van deze dwarsverbindingen. In de eerder genoemde nota Zicht op zorg kondigt de minister aan dat zij de mogelijkheid van zo'n integratietoeslag verkent. Het uiteindelijke doel van de dwarsverbindingen is dat zorgaanbieders als ondernemers willen werken in plaats van als zorguitvoerders. Zij willen aanspreekbaar zijn op de bijdrage die zij leveren aan maatschappelijke doelen als een hogere kwaliteit van leven van hun cliënten.

5.3 De woonomgeving

a. De woonomgeving en het publieke domein

Welke veranderingen doen zich de laatste jaren voor op het gebied van wonen?

- In de eerste plaats is voor de meeste mensen de omgeving waarbinnen zij zich oriënteren veel groter geworden. Dat is een proces dat zich op meer niveaus afspeelt. De moderne media brengen de hele wereld thuis, terwijl de grote welvaart en de sterk vergrote mobiliteit het ook mogelijk maken dat mensen die wereld intrekken. Verder zijn mensen voor tal van voorzieningen niet langer afhankelijk van hun directe woonomgeving, maar reizen ze over grotere afstanden om zich te bevoorraden, te werken, te leren en te ontspannen. Ook voor bepaalde gemeentelijke diensten zijn mensen aangewezen op grotere verbanden, onder meer als gevolg van gemeentelijke herindeling en van tal van gemeenschappelijke regelingen die gemeenten onderling treffen.
- Die laatstgenoemde ontwikkelingen hebben te maken met een tweede verandering die ook van invloed is op de burger en zijn woonsituatie: een verandering in het publieke domein, de decentralisatie en privatisering van rijksoverheidsbevoegdheden en verantwoordelijkheden naar gemeenten en naar de instellingen op het terrein van het wonen, zoals de woningbouwcorporaties. Decentralisatie heeft vrijwel altijd als pendant dat er een proces van fusies en bestuurlijke schaalvergroting op gang komt. Immers, de uitoefening van de overgedragen bevoegdheden vraagt om een sterke organisatie die beleid kan formuleren en kan uitvoeren. Dus zijn gemeenten groter geworden – onder meer door de al genoemde gemeentelijke herindeling – en zijn woningbouwcorporaties gefuseerd. Niet alleen overwegingen van bestuurskracht zijn overigens bepalend voor deze schaalvergroting, maar ook het streven naar efficiency van de publieke dienstverlening en de mogelijkheid om grotere investeringen te doen.

Daarnaast is er in de gemeenten een beweging op gang gekomen naar 'binngemeentelijke decentralisatie'. Veel gemeenten proberen het bestuur en het stadsbeheer dichter bij de burgers te organiseren. Men kiest dan vooral voor de wijk of buurt als organisatieprincipe. Op dat niveau hebben gemeenten gekozen voor verschillende organisatietypen: gemeentelijke projectgroepen, gemeentelijke wijkbureaus, wijkraden met budgettaire bevoegdheden etc.

- Een derde, belangrijke verandering is dat de positie van bewoners aanzienlijk is versterkt. Het aandeel eigenaren van woningen is snel gestegen, zodat zo'n 51% van de woningen in eigen bezit is. Maar ook de huurders zijn zelfstandiger geworden en hebben meer zeggenschap tegenover de verhuurders.
- Een vierde ontwikkeling betreft de fysieke woonomgeving. Opvallend is dat in een tijdperk dat individualistisch wordt genoemd, de inrichting van de woonomgeving een grote mate van eenvormigheid vertoont. Natuurlijk zijn er uitzonderingen. Er zijn wijken waar creatieve geesten een grote variëteit aan woningen scheppen of waar wordt gepoogd de geschiedenis van een gebied te bewaren en te verwerken in de nieuwbouw of renovatie. Maar veel grote bouwprojecten leiden tot een kaalslag van de oorspronkelijke omgeving en tot een grote uniformiteit in de bouwstijl. Die uniformiteit kan zich zelfs uitstrekken over het gehele land, zoals het voorbeeld van de Vindex-locaties bewijst.

b. Wonen en verantwoordelijkheid

Voor een gunstig woonklimaat is het nodig dat de bewoners zich verantwoordelijk voelen en verantwoordelijkheid nemen voor hun woonomgeving.

Verantwoordelijkheid houdt in dat burgers zich inzetten voor het onderhoud en de bescherming van hun woonomgeving, dat wil zeggen opletten, opruimen, toezien en melden. Verder betekent verantwoordelijkheid dat mensen zich tenminste houden aan de basisregels van het samenleven. Dat zijn regels als de waarheid spreken, afspraken nakomen, anderen niet onnodig pijn doen, respecteren van eigendom en hulp bieden aan kwetsbare mensen (RMO 1998).

De vraag is nu in welke context en onder welke omstandigheden bewoners verantwoordelijkheid nemen voor hun woonomgeving en wanneer de context het verantwoordelijkheidsgevoel beperkt. We letten daarbij op drie elementen: de homogeniteit van het woonmilieu, de bestuurlijke schaal en de fysieke woonomgeving.

Is het bijvoorbeeld zo dat als gevolg van de vergroting van de leefruimte de relevantie van de directe woonomgeving is afgenomen? Er zijn aanwijzingen dat dat laatste niet het geval is. Integendeel, sommige onderzoekers signaleren eerder het omgekeerde. De woning en de directe omgeving daarvan zouden wel eens 'ankers' kunnen zijn in een 'steeds ruimer wordende leefwereld'. Omdat deze ankers identiteit bieden, willen mensen er ook zeggenschap over kunnen uitoefenen, onder meer over de sociale opbouw van hun omgeving. Uit onderzoek is af te leiden dat bewoners homogene buurten hoger waarderen dan heterogeen samengestelde omgevingen, en dat in die homogene buurten het sociaal contact tussen bewoners beter en intensiever is. Heterogeniteit daarentegen kan leiden tot onverschilligheid jegens het woonmilieu, tot sociaal isolement en tot terugtrekking uit het publieke domein.

Dat burgers ook in de praktijk bereid zijn om hun woondomein te beschermen, bewijzen initiatieven en acties als het opkopen van panden om af te wenden dat er ongewenste bewoners in komen. Natuurlijk zitten er negatieve kanten aan

deze acties, maar in het kader van dit betoog gaat het ons erom dat mensen blijkbaar geneigd zijn om de homogeniteit van hun buurt te verdedigen. De extremiteit van de initiatieven zou er op kunnen wijzen dat zij zich in dat voor-nemen in eerdere stadia niet serieus genomen voelen door de overheid. Bovendien kunnen deze acties met overleg ook een meer positieve wending krij-gen. Een bekend voorbeeld daarvan is het burgerinitiatief in de wijk Rotterdam-Spangen, dat van een blokkade van de buurt tegen drugdealers en -consumenten leidde tot de inrichting van een huis voor drugsgebruikers.

De gemeentelijke herindeling en schaalvergroting is een bestuurlijke poging om gelijke tred te houden met de vergroting van de leefruimte van de burgers. Toch zijn veel burgers negatief over herindeling; ze vrezen een verlies en verwatering van hun gemeenschappelijke identiteit. Bestuurlijke schaalvergroting wordt steevast verdedigd met argumenten van de schaal waarop problemen zich voordoen en oplossingen gevonden moeten worden. Ook efficiency-overwegingen spelen een grote rol. Veel minder horen we over de gevolgen van schaalvergroting voor maatschappelijke en politieke betrokkenheid. Uit onderzoek blijkt dat traditio-nele vormen van politieke betrokkenheid, zoals de deelname aan verkiezingen, hoger is in kleinere plaatsen. Ook zijn inwoners van kleinere plaatsen vaker lid van verenigingen en meer actief in het vrijwilligerswerk. Wat die verenigingen betreft, lijkt het erop dat associaties die burgers oprichten om hun woonomge-ving te beschermen en onderhouden belangrijker worden.

Ten slotte speelt ook de fysieke woonomgeving een rol in de identiteit en betrokkenheid van burgers op hun straat, buurt of wijk. Het blijkt dat de wen-sen over het ontwerp en de inrichting van woningen en woonomgeving en over de aanwezigheid van voorzieningen enorm variëren. ‘Men zoekt woonmilieus die een eigen signatuur hebben’ en die signaturen verschillen in grote mate. Grootschalige of sterk voor macroplanning bepaalde projecten kunnen hier maar matig of niet aan voldoen. Het zijn juist deze projecten die de laatste tijd de boventoon voeren, naast de meer bescheiden en identiteitsgevoelige ontwer-pen die er ook zijn. De grote Vinex-locaties zijn voorbeelden van projecten die zich kenmerken door een ‘onthutsende rechtlijnigheid en een dominant aanwe-zige doosjesarchitectuur’. Het gevolg daarvan is dat de historische eigenheid van een terrein wordt bedolven onder het zand en onder het beton van een unifor-me woningbouw en inrichting van de omgeving. Maar ook de stadsvernieuwing in de binnensteden heeft hieronder te lijden. Op deze manier veronachtzamen de planners de specifieke kleur van een plaats, zodat mensen zich minder kun-nen identificeren met hun woonomgeving.

c. Aanbevelingen

Hoe kan de overheid eraan bijdragen dat er in de woonomgeving een zodanige context ontstaat dat mensen de ruimte krijgen om verantwoordelijk te hande-len? Zoals we in hoofdstuk 3 hebben uiteengezet, is dat een context die globaal

drie kwaliteiten heeft of stimuleert: overzichtelijkheid, identificatie en deskundigheid. In zo'n context zijn mensen eerder geneigd een bijdrage te leveren aan de publieke zaak en krijgen ze bovendien gelegenheid om zelf hun leven te sturen. Bovendien schept die context een evenwicht tussen publieke verantwoordelijkheid en zelfsturing.

Homogeniteit in een heterogene omgeving

Het belangrijkste ontwikkelingsprincipe dat de overheid moet hanteren om tot zo'n context te komen is 'de cultuur van het verschil' (zie hoofdstuk 4). Dit principe werkt op verschillende manieren door.

Ten eerste werkt het door in het beleid waarmee de overheid de bevolkings-samenstelling van wijken probeert te reguleren. In dat beleid staat nu de evenwichtig opgebouwde wijk centraal. In zo'n wijk wonen jong en oud, arm en rijk, kansarm en kansrijk door elkaar heen en zijn alle bewoners op elkaar betrokken. Daar kunnen de kansarmen zich optrekken aan de kansrijken en nemen de laatsten de eersten op sleeptouw. In dit beeld van de wijk staat de gelijkheid voorop.

De Raad pleit ervoor aan te sluiten bij de wensen van bewoners die veel meer wijzen in de richting van homogeen samengestelde woonbuurten, waarin het verschil met andere buurten tot uitdrukking komt. De overheid zou dan minder moeten interveniëren in de sociale uitsortingsprocessen die toch wel plaatsvinden en die ertoe leiden dat er relatief homogene buurten ontstaan, onder meer wat leefstijl en sociaal-economische positie betreft (vergelijk RMO 1997a). Dat verstevigt de identificatie met de buurt en daarmee ook de betrokkenheid op het wel en wee van buurt en bewoners. Het voorkomt vervreemding en terugtrekking uit de publieke ruimte.

De beweging naar homogeniteit geldt zeker voor gebieden waar mensen wonen die sterk op de nabije woonomgeving zijn gericht, zoals gezinnen met kinderen. Als hier vanzelf differentiatie plaatsvindt, dient de overheid dit vanzelfsprekend niet tegen te gaan. Maar in deze gebieden moet de overheid niet langer streven naar een grotere differentiatie van subculturen.

Verbindingen op andere schaalniveaus

Terecht bestaat de vrees dat een homogene buurt kan leiden tot uitsluiting van afwijkende mensen en tot extreme bescherming tegen en afkeer van alles wat vreemd is, tot het schrikbeeld van de 'gated communities'. Met andere woorden, dat de verantwoordelijkheid van de bewoners zich beperkt tot de eigen buurt en de eigen groep. Dan is er nog niets gewonnen. Daarom is de schaal van mening van groot belang. De verschillende homogene buurten en buurtjes zouden moeten worden geplaatst binnen het kader van een heterogene wijk. Door ontwerp en planning moet de overheid stimuleren dat er op dat hogere wijkniveau allerlei mechanismen kunnen ontstaan waarin mensen uit verschillende buurten elkaar ontmoeten. Mogelijkheden daarvoor zijn onder meer scholen, wijkgezondheidscentra en sportfaciliteiten. Op politiek en bestuurlijk vlak is het mogelijk om door de bewoners zelf op te zetten wijkorganen verantwoordelijk

te maken voor een wijkbudget. Politiek en bestuur dienen te waken over de representativiteit van dergelijke organen.

Eigenheid van de woonomgeving respecteren of creëren

De cultuur van het verschil werkt ten tweede door in de wijze waarop de fysieke woonomgeving wordt ingericht. Er zijn bouw- en/of renovatieprojecten die aansluiten bij de historische eigenheid van de omgeving. Onzes inziens is bij dergelijke projecten de kans groter dat er identificatie en betrokkenheid optreedt dan bij grootschalige projecten die elke eigenheid ‘platwalsen’ en de woonomgeving dehumaniseren. De overheid zou dan ook bij de planning van nieuwbouw en renovatie veel meer erop moeten letten dat unieke omgevingskenmerken bewaard blijven.

Verder moet er in ontwerp en planning van woningen en van wijken meer worden gestreefd naar differentiatie, zodat de gevarieerde wensen van bewoners kunnen worden gehonoreerd. Dat kan door al in een vroeg stadium burgers – potentiële bewoners – te raadplegen. Door toekomstige bewoners de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op hun omgeving, zullen zij zich meer betrokken en verantwoordelijk voelen voor het publieke onderhoud van de wijk, de buurt of de straat.

Een dergelijke, meer gevarieerde omgeving is te typeren als het concept van de ‘polycentrische stad’. Musterd en Ostendorf (zie de bijlage) omschrijven dat concept als een stad waarin ‘kernen met een ongelijke functiemix’ elkaar aanvullen, en waarbij de specifieke kenmerken van een bepaalde plek worden uitgebreid. Dat concept zou in de ruimtelijke planning van Nederland niet alleen op papier – zoals in de nota’s van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer – maar ook in de regionale en lokale praktijk daadwerkelijk handen en voeten moeten krijgen.

Kleinschalige contexten

Het tweede ontwikkelingsprincipe voor beleid inzake ‘wonen’ is de organisatie van kleinschalige contexten en mechanismen in een grootschalige omgeving. Ook op het terrein van het wonen moeten we niet vervallen in de simpele verheerlijking van grootschaligheid of kleinschaligheid, maar juist zoeken naar de slimme (‘smart’) verbindingen die daartussen nodig zijn. Intussen kan het geen kwaad dat overheid en bestuurders van (semi-)publieke instellingen zich realiseren wat de risico’s en kwalijke neveneffecten zijn van schaalvergroting en rationalisering – gezien de dominantie daarvan in het publieke debat en de bestuurlijke praktijk. Die risico’s en neveneffecten zouden ook in het publieke debat moeten worden betrokken, explicieter en concreter dan tot dusverre vaak het geval is. Het essay van prof. F.L. Leeuw, dat als bijlage bij dit advies is opgenomen, biedt daarvoor aanknopingspunten.

Woondomein-associaties

De Raad roept dus niet op om alle gemeentelijke herindelingen, alle binnengemeentelijke fusies en alle fusies van woningcorporaties stil te zetten, maar om

juist van dergelijke bewegingen gebruik te maken om kleinschalige contexten te creëren. In navolging van wat Musterd en Ostendorf betogen, meent de Raad dat de gemeentelijke organisatie veel meer ruimte moet laten aan associaties die burgers zelf oprichten om hun woondomein te onderhouden. Die associaties zouden op z'n minst serieus in gemeentelijk overleg moeten worden betrokken en eventueel kunnen er bepaalde bevoegdheden aan worden toegekend. Daarbij moet de gemeente niet voor alle wijken eenzelfde model willen hanteren, maar juist differentiëren en de verschillen tussen wijken honoreren. Vanzelfsprekend stelt dat hoge eisen aan de gemeentelijke organisatie, die op veel verschillende manieren moet omgaan met wijken. Een te zeer gebureaucratiseerde organisatie staat deze ruimte niet toe en zal dus moeten veranderen in een professionele organisatie waarin de professionals – bijvoorbeeld wijkmanagers – meer sturingsmogelijkheden hebben.

Herkenbare gezichten

De gemeenten en de woningcorporaties zullen er ook naar moeten streven een duidelijk en menselijk gezicht te hebben voor de burgers. Concreet betekent dat bijvoorbeeld de inzet van flatbeheerders en wijkbeheerders, die vooral met het oog op veiligheid en onderhoud opereren. Vaak kunnen zij bovendien als loket fungeren waar burgers hun wensen en klachten deponeren, die vervolgens worden doorgeleid naar de betrokken dienst. Maar een stap verder is ook denkbaar. Dan spreken we bijvoorbeeld over wijkmanagers die met veel meer bevoegdheden in de richting van de gemeentelijke organisatie opereren, naar analogie van de gebiedsgebonden functionaris van de politie. Deze stap wordt pas werkelijk afgemaakt als de bedoelde functionarissen niet alleen verantwoording moeten afleggen naar 'boven' – binnen het gemeentelijk apparaat en aan de politiek – maar ook rechtstreeks aan de betrokken burgers. Een organisatie die dicht bij de burgers is gesitueerd, geeft hun vertrouwen en kan verbondenheid en identificatie creëren met de doelen van de organisatie. Vertrouwen, verbondenheid en identificatie zijn op hun beurt voorwaarden voor de inzet van burgers voor hun woondomein.

5.4 Veiligheid

a. Veiligheid en het publieke domein

Wie zich veilig voelt in het publieke domein, beweegt zich vrij van angst voor conflicten, voor vandalisme, voor diefstal, voor verbaal en fysiek geweld, voor letsels en voor ordeverstoringen; hij of zij geniet juist van de specifieke kenmerken van het publieke domein. Veiligheid is dus meer dan de afwezigheid van criminaliteit. Vooral als omstanders niet reageren bij een incident op straat, grijpt dat diep in op het gevoel van veiligheid. Wie veiligheid zo opvat, ziet dat deze begint ver voor gezagsdragers in beeld zijn. Om veiligheid te realiseren, is het probleemoplossend vermogen van burgers cruciaal. Dat vermogen dient de ruimte te krijgen en waar nodig moet het gestimuleerd worden. Dat betekent uiteraard niet dat gezag overbodig is en dat eigenrichting vrij spel krijgt.

Burgers dienen op het terrein van veiligheid te handelen in de luwte van het recht.

Er is niet één specifiek terrein binnen het publieke domein waartoe het onderwerp veiligheid zich beperkt. Integendeel, het gaat bij veiligheid om de straat, het winkelcentrum, de school, het voetbalstadion, het openbaar vervoer en allerlei andere publieke en semi-publieke instellingen. Wanneer we dus in het kort de ontwikkeling van de context van veiligheid in het publieke domein schetsen, kan het niet anders dan globaal zijn.

De vraag is of er in die verschillende settings een context is waarin het probleemoplossend en -hanterend vermogen van burgers zich kan ontplooiën. Twee kenmerken van de publieke ruimte zijn uitermate relevant voor een antwoord op die vraag.

- Het eerste kenmerk is *massaliteit*. Door de verstedelijking wonen veel meer mensen dan vroeger in grotere gemeenten. Dat betekent dat zich relatief veel mensen op een klein oppervlak bevinden. Bovendien komen daar nog veel mensen van buiten de steden bij in de winkel- en uitgaansgebieden. Binnen de steden is een functiescheiding te zien – van wonen, werken, produceren, recreëren en consumeren – en een concentratie van voorzieningen. Die functiescheiding en concentratie doen zich ook voor binnen grotere geografische eenheden, zoals in een regionaal netwerk van steden en kleinere plaatsen. Functiescheiding en concentratie hebben tot gevolg dat er gespecialiseerde gebieden ontstaan die op het ene moment te maken hebben met een massale toestroom en aanwezigheid van mensen, terwijl ze op het andere moment uitgestorven kunnen zijn.

Verder betekenen functiescheiding en concentratie dat mensen zich meer verplaatsen tussen de verschillende gebieden. Dat doen ze vaak op hetzelfde tijdstip, zodat ook de vervoersstromen zich kenmerken door massaliteit. Overvolle wegen en uitpuilend openbaar vervoer zijn het gevolg.

Veel publieke instellingen en publieke en commerciële voorzieningen zijn door schaalvergroting massaal van karakter geworden. De voorbeelden zijn er legio, van enorme schoolcomplexen tot megastores en autoboulevards. Dat heeft een fysieke kant, namelijk de komst van grote, onoverzichtelijke gebouwen en al of niet overdekte winkelpleinen. Vanzelfsprekend is er ook een sociale kant aan dit fenomeen, omdat in dit soort omgevingen mensen elkaar nauwelijks kennen, terwijl het aantal professionele toezichthouders drastisch is verminderd.

- Een tweede relevant kenmerk van de publieke ruimte is *anonimiteit*. Massaliteit gaat vaak gepaard met individuele anonimiteit. In de massa gaan individuele zichtbaarheid en herkenning verloren. De anonimiteit doet zich voor op de straten en pleinen van de steden waar grote groepen mensen zich hebben verzameld, waar het onmogelijk is ieder te kennen. Maar ook op plaatsen waar minder mensen zijn, zijn velen anoniem voor elkaar. De grote mobiliteit heeft er voor gezorgd dat mensen zich snel en makkelijk

verplaatsen en als het ware passanten in de publieke ruimte zijn geworden: ze komen en ze gaan.

Anonimiteit is ook een kenmerk van de omgang tussen medewerkers van publieke instellingen en voorzieningen en de cliënten of burgers. Door de grote omvang van die instellingen zijn de processen ingericht volgens de principes van massale productie, namelijk zo gestandaardiseerd mogelijk. Contacten tussen medewerkers en cliënten zijn als gevolg daarvan eveneens gestandaardiseerd, bijvoorbeeld door schriftelijke gegevensuitwisseling of door strak geplande en gereguleerde gesprekken. Dat bevordert niet dat mensen echt kennis maken met elkaar.

Ook in de stille buitenwijken of in de winkel- en uitgaansgebieden buiten sluitingstijd heerst vaak de anonimiteit. Er heeft zich een proces van domesticisering ('cocooning') voltrokken waarbij de bewoners zich naar binnen richten, naar de woonvertrekken of naar de achtertuin. Een groot deel van het leven voltrekt zich in die beslotenheid.

Verder is de fysieke omgeving vaak anoniem ingericht. De massabouw heeft geleid tot uniforme woningen en gebouwen zonder veel specifieke en herkenbare kenmerken. Daar komt nog bij dat de modernisering van de steden gepaard gaat met een voortdurend proces van vernietiging: oude, karakteristieke gebouwen en woningen worden gesloopt om plaats te maken voor nieuwbouw die voor veel bewoners nog niet hetzelfde uitgesproken karakter heeft.

Nog moeilijker grijpbaar dan massaliteit en anonimiteit zijn maatschappelijke structuurkenmerken als zelfcontrole en zelfbeheersing. Er bestond in onze samenleving een groot vertrouwen in zelfcontrole en zelfbeheersing. Men dacht dat mensen zich uit zichzelf houden aan de gangbare regels van het samenleven, zonder allerlei meer of minder formele vormen van extern toezicht. Dit vertrouwen gaat gepaard met een soort van individuele 'cocooning' waarbij mensen zich in de publieke ruimte allerlei individuele eilandjes toe-eigenen. De mobiele telefoon is een sprekend voorbeeld van de privé-verovering van het publieke domein. Mensen bakenen om persoonlijke gesprekken te voeren rondom zich een cirkel af waar andere mensen niet binnen treden (Boomkens 1996).

Ten slotte, ook de organisaties die zich specifiek richten op veiligheid – politie en justitie – hebben hun schaal vergroot. De reorganisatie van de politie heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de wijd verspreide kleine eenheden van gemeentelijke en rijkspolitie zijn opgegaan in grote regionale korpsen. Het justitieapparaat kende al langer dergelijke grotere eenheden. Toch is dit maar de helft van het verhaal. Want binnen de politie heeft de oude gedachte van het wijkteam de reorganisatie overleefd. Steeds meer korpsen passen de wijkgebonden organisatieprincipes toe, onder verschillende benamingen. Maar niet alleen territoriaal, ook functioneel zoeken de korpsen naar herkenbare eenheden en functionarissen. De terugkeer van de jeugdagenten is daar een bewijs van. Het openbaar ministerie organiseert zich eveneens meer op wijkniveau, aangejaagd door het project 'Justitie in de buurt'.

b. Veiligheid en verantwoordelijkheid

Op veiligheidsgebied is er in theorie veel ruimte voor de verantwoordelijkheid van burgers. Immers, politie en justitie krijgen slechts te maken met een fractie van alle conflictueuze contacten tussen mensen. Dat vraagt om een gezagsapparaat dat bereid en in staat is om een bemiddelende rol te spelen tussen conflicterende partijen. In contexten waarin conflicterende partijen zich rechtstreeks of bemiddeld met elkaar verstaan, is de kans groot dat beide partijen zich verantwoordelijk weten. De dader ziet en ervaart direct wat hij heeft aangericht, terwijl het slachtoffer genoegdoening kan krijgen.

Om de publieke ruimte met verantwoordelijkheid te vullen, zullen burgers hun eigen probleemoplossend vermogen moeten kunnen en durven aanspreken. Verantwoordelijkheid vraagt er in eerste instantie om dat mensen in een vroeg stadium van ongewenst en asociaal of antisociaal gedrag willen en durven ingrijpen, dat burgers elkaar corrigeren en zich laten corrigeren, dat mensen alert zijn op verdacht en crimineel gedrag. Pas later houdt het in dat mensen dat gedrag melden aan de politie. Verantwoordelijk gedrag van politie- en justitiemedewerkers houdt uiteraard integriteit in, daarnaast ook betrokkenheid op de maatschappelijke orde en op publieke veiligheidsdoelen, en ten slotte de wens en het vermogen om in burgers en cliënten te investeren en hen ruimte te geven zelf op te treden.

Stimuleert de huidige ordening van het publieke domein dat burgers zich probleemoplossend en verantwoordelijk opstellen? In een eerder advies (*Verantwoordelijkheid en perspectief*) stelde de Raad dat er in het publieke domein een cultuur van *afzijdigheid* bestaat. Die afzijdigheid is bijna het tegenovergestelde van verantwoordelijkheidsbesef en vooral van verantwoordelijk gedrag.

Het ontstaan van de cultuur van afzijdigheid is een complex proces waarin verschillende factoren een rol spelen, zoals de maatschappelijke structuur. Een maatschappelijke structuur die zich kenmerkt door massaliteit, anonimiteit en vertrouwen op zelfcontrole stimuleert de afzijdigheid.

De cultuur van afzijdigheid laat zich tekenen met de volgende begrippen: non-interventie, onverschilligheid, angst en gevoelens van onveiligheid. Het is in het publieke domein niet gebruikelijk – en soms gevaarlijk – om te helpen, in te grijpen of corrigerend op te treden als zich ongewenste voorvallen en incidenten voordoen. Van der Lans (1996) geeft het – relatief onschuldige – voorbeeld van zijn oude moeder die moeite heeft om haar fiets uit het rek te krijgen terwijl een heel terras zit toe te kijken. Zo'n voorbeeld is met vele andere aan te vullen, waaronder gevallen waarin mensen die wel ingrijpen en de code van non-interventie doorbreken, worden geschoffeerd of in elkaar geslagen. In het publieke domein is het gewoonte om naar de professionals te verwijzen als er moet worden ingegrepen. Zij zijn de 'moral agents' (Tester 1997) van de samenleving geworden. Maar ook voor deze professionals is het een deugd om zich afzijdig te houden en pas te interveniëren als gebeurtenissen echt uit de hand lopen.

Niet-inmenging heeft alles te maken met onverschilligheid, zonder dat de causale relatie tussen deze twee fenomenen nu eenduidig is vast te stellen. Deze onverschilligheid van burgers lijkt voort te komen uit de tweeslag van individuele cocooning en de verstatelijking van de maatschappelijke structuren. Mensen zijn meer op zichzelf gericht, ook als zij het publieke domein betreden. Ze stellen het op prijs als ze door anderen met rust worden gelaten en handelen op die manier ook naar andere burgers. Burgers kunnen zich zo opstellen omdat ze minder afhankelijk zijn van andere personen. Dat laatste heeft onder meer te maken met de verstatelijking van het publieke leven, de uitbreiding van de invloed en zeggenschap van de staat in de samenleving. Hoewel de staat een monopolie heeft op het gebruik van geweld, wil dat echter niet zeggen dat het hele gebied van veiligheid exclusief aan de overheid is voorbehouden.

Naast de burgerlijke onverschilligheid bestaat er overigens ook institutionele onverschilligheid. Schuyt (1995) analyseerde in 1995 de werking van de moderne politie- en justitie-bureaucratieën en concludeerde dat deze organisaties feitelijk een onverschillige omgang hebben geïnstitutionaliseerd met daders, slachtoffers en omstanders. Die onverschillige omgang blijkt onder meer uit de desinteresse als burgers aangifte doen van 'kleine' criminaliteit en de bureaucratische en administratieve afhandeling van wegzendingen. Volgens Schuyt zullen burgers deze onverschilligheid beantwoorden met desinteresse voor de maatschappelijke orde. Met andere woorden: institutionele onverschilligheid veroorzaakt mede dat burgers zich onverschillig gedragen. Wemmers constateert bijvoorbeeld in haar studie naar de behandeling van slachtoffers door politie en justitie dat de meestal schriftelijke communicatie van het openbaar ministerie leidt tot een negatief oordeel van slachtoffers over het OM (Wemmers 1996).

Non-interventie kan ook voortkomen uit angst en uit gevoelens van onveiligheid. Er bestaat in de samenleving een grote gevoeligheid voor geweld. Mensen ervaren geweld als de redeloze doorbreking van onze maatschappelijke orde die is gebaseerd op overleg en consensus. Geweldsincidenten trekken dan ook veel aandacht, onder meer in de media, zodat bij velen de indruk bestaat dat de samenleving doordrenkt is met geweld. Het zogeheten zinloos geweld wakkert angst en onveiligheid aan door de (schijnbare) onvoorspelbaarheid en onmatigheid ervan. Angst en gevoelens van onveiligheid leiden tot terugtrekgedrag: mensen laten het publieke domein voor wat het is of komen daar alleen op tijdstippen die hun vertrouwd voorkomen. De stille tocht, waarin burgers hun ongerustheid en machteloosheid uitdrukken, is een ander recent fenomeen. Hiermee willen de burgers het publiek domein vreedzaam terugwinnen. Opmerkelijk is natuurlijk dat ook gezagsdragers (politie, burgemeester) hieraan deelnemen. Er is echter ook een groep mensen die zich (letterlijk) wapent tegen dreigende criminaliteit. Niet zelden plegen deze mensen zelf ongerechtvaardigd geweld.

We concluderen dat de condities voor verantwoordelijk gedrag in het algemeen niet gunstig zijn. Des te opvallender is het dat er steeds weer burgers zijn die hun verantwoordelijkheid nemen, dat burgers en gezagsdragers

bondgenootschappen aangaan en dat burgers de ruimte krijgen om zelf oplos- send op te treden. In de strafrechtelijke sfeer zijn daar ook voorbeelden van te vinden, zoals het project Herstelbemiddeling waarin het justitiële apparaat na veroordeling bemiddelt tussen slachtoffer en dader. Ook valt te denken aan een in Nederland betrekkelijk nieuw fenomeen als de ‘familieraad’ (‘family group conference’) waarin de bredere familie van de dader wordt betrokken bij het her- stellen van de aangerichte schade. Deze projecten passen in een trend waarin de positie van het slachtoffer wordt versterkt in de afhandeling van strafbare feiten.

c. Aanbevelingen

Hoe kan de overheid eraan bijdragen dat er een context ontstaat waarin burgers en medewerkers van publieke instellingen zich wel verantwoordelijk gedragen of de ruimte en de gelegenheid krijgen om hun verantwoordelijkheidsbesef in daden om te zetten?

‘Verstaanscontexten’

Centraal bij onze aanbevelingen staat de idee dat de overheid contexten moet creëren waarin burgers zich met elkaar kunnen verstaan als er conflicten zijn, liefst voor maar ook nadat er sprake is van strafrechtelijk optreden. De onder- staande aanbevelingen zijn bedoeld voor de fase vóórdat de politie hoeft in te grijpen. In de fase na politieel en/of justitieel ingrijpen, gaat het erom slacht- offers en daders met elkaar in contact te brengen. Op dat laatste gaat dit advies niet verder in.

Wijkgebonden aanpak

De Raad ondersteunt een ontwikkeling die binnen het politie- en justitieappa- raat al is ingezet, namelijk de gebiedsgebonden aanpak. Bij verschillende politie- korpsen heeft die aanpak geleid tot bijvoorbeeld de inzet van wijkteams of buurtagenten. Ook politie-eenheden die in scholen zijn gevestigd of agenten die zijn gekoppeld aan een school, dragen bij aan de nabijheid, zichtbaarheid en herkenbaarheid van de organisatie (vergelijk RMO 1997b).

Een ander voorbeeld van de wijkgebonden aanpak is te zien bij het concept ‘Justitie in de buurt’, waarmee het Openbaar Ministerie in enkele steden werkt. Na een experiment is onlangs besloten tot een meer structurele opzet. Het OM zet voor een periode van vier jaar buurtkantoren op, waarna wordt bezien of het kantoor moet blijven bestaan. Ook ‘Justitie in de buurt’ draagt bij aan de zicht- baarheid van de organisatie voor burgers en voor andere organisaties, die vaak gesprekspartners zijn in allerlei meer of minder georganiseerde samenwerkings- verbanden. Dit creëert de luwte van het recht waarin burgers zelf problemen kunnen oppakken.

De Raad meent dat in de bestrijding van *veel voorkomende criminaliteit* de gebiedsgebonden aanpak van de politie moet worden doorgezet tot op individu- eel niveau, zoals bepaalde korpsen ook al hebben gedaan. Op dat individuele niveau bevinden zich de ‘gebiedsgebonden functionarissen’, ervaren

professionals die autonoom kunnen handelen binnen het korps en binnen de wijkteams (zie het bijgevoegde essay van H. Andersson). Deze gebiedsagenten zijn het aanspreekpunt voor burgers, ze verzamelen kennis over de veiligheidssituatie in hun gebied, arrangeren de benodigde inzet van de politie, bouwen in het gebied de nodige netwerken op en regisseren het veiligheidsbeleid aldaar. Als het zwaartepunt van de organisatie meer komt te liggen op het wijkniveau, dient de vraag zich aan of de districten, het mesoniveau binnen de organisatie, nog functioneel zijn. Werken de districten niet eerder verstorend en vertragend in de relatie tussen wijk en regiokorps?

Omslag in hiërarchische relaties

De Raad acht een gedeeltelijke omkering van de hiërarchie in de politieorganisatie nodig om de wijkgebonden teams of de gebiedsagenten werkelijk effectief te doen functioneren. De wijkteamleider of de gebiedsagent moet centraal staan in de voorpost, en hij dient opdrachten te kunnen verstrekken aan collega's. Om vertrouwen van bewoners te winnen, zullen zijn afspraken en toezeggingen namelijk uitgevoerd moeten worden. De gebiedsagent moet binnen en buiten de organisatie gezag hebben en tegelijk toegankelijk zijn en alert op signalen van buiten en binnen. Dat vraagt om een goed en breed opgeleide functionaris die beschikt over een combinatie van theoretische en ervaringskennis.

De Raad wijst er overigens op dat het werk van een gebiedsagent aanzienlijk vergemakkelijkt kan worden als zich in de institutionele omgeving van de politie – zoals bij de gemeente en bij justitie – eveneens wijkgebonden functionarissen bevinden met veel bevoegdheden.

'Burgerlijke verantwoordelijkheid'

Uiteindelijk gaat het de Raad erom dat burgers zelf (weer) verantwoordelijkheid nemen voor de veiligheid in hun woonomgeving en in het publieke domein. Een gebiedsagent die met veel verantwoordelijkheden is bekleed, schept vertrouwen bij burgers. Hij of zij is nabij, geeft duidelijkheid over regels en verwachtingen en geeft de politie een herkenbaar gezicht. Hij kent de burgers en kan persoonlijke relaties aangaan met hen. Zoals Andersson (zie de bijlage) opmerkt zijn dit cruciale factoren voor de 'sociale zelfredzaamheid' van burgers in het algemeen. Voor degenen die over de schreef gaan, betekent het dat zij niet alleen de regels overtreden maar ook een relatie schaden. Dat principe kan criminaliteit voorkomen.

Veiligheid is voor de meeste burgers een grote zorg en een groot publiek goed. Zij zijn ook bereid daarin te investeren. Dat bewijzen onder meer de vele private beveiligingsinitiatieven die in het laatste decennium zijn opgericht. Burgers zijn bereid om alleen of samen met anderen in ieder geval hun directe woonomgeving te beschermen. De overheid zou deze burgerinitiatieven serieus moeten nemen en niet direct moeten beschouwen als een afbreuk van het geweldsmonopolie van de overheid. Bestuur en politie moeten deze initiatieven inbedden in reguliere kaders waarin de overheid uiteindelijk de beslissingen neemt.

De vele marsen die naar aanleiding van tragische incidenten worden georganiseerd, tonen dat er in de samenleving genoeg energie is die zich verzet tegen geweld. De overheid kan door te streven naar herkenbare en gekende politie-eenheden eraan bijdragen dat die energie structuur krijgt en wordt ingebed in de publieke organisatie van de veiligheid.

De verhouding tussen voorpost en basiskamp

De kleinschalige voorpost in de wijk moet profiteren van het grootschalige basiskamp van de regionale politie. Het basiskamp draagt zorg voor de ondersteuning van de wijkteams die zich daardoor op hun kerntaken kunnen concentreren. Bij die ondersteuning valt vooral te denken aan administratieve activiteiten en aan materiële investeringen zoals informatie- en communicatiemiddelen.

Verder weg van de burgers vraagt de *georganiseerde criminaliteit* om adequate bestrijding. Hoewel deze criminaliteit de burgers meestal niet direct raakt, kan zij grote invloed uitoefenen op het veiligheidsgevoel van mensen. Afrekeningen binnen dit milieu kunnen bijdragen aan de indruk dat de overheid de openbare ruimte niet meer onder controle heeft. Georganiseerde criminaliteit vraagt om een aanpak op hogere schaalniveaus, onder meer vanwege de vereiste deskundigheid en de grote geografische spreiding van de criminele organisaties. Vaak zal hier echter hetzelfde organisatieprincipe kunnen worden toegepast als bij de veel voorkomende criminaliteit, namelijk kleine regionale of landelijke teams van experts die de faciliteiten en de specialismen van het basiskamp benutten. De aanpak van zowel de georganiseerde criminaliteit als de veel voorkomende criminaliteit is complex. Een kleinschalige aanpak in grootschalige kaders reduceert de complexiteit op meer niveaus.

6 Tenslotte

De Raad wil met dit advies geen pasklare blauwdruk geven voor een andere organisatie van het publieke domein maar een aanzet om de organisatieprincipes van dat domein te heroverwegen. Die heroverweging is nodig om tegemoet te komen aan de, over het algemeen, actievere en zelfstandiger positie van burgers in het publieke domein. Met de ontwikkelingsprincipes die we in dit advies formuleren, willen we bestuurders en betrokkenen een instrument in handen geven om de structuur- en cultuurverandering te doordenken die nodig is om de organisaties te doen inspelen op die andere positie van burgers.

Elke organisatieverandering stuit op vele weerstanden. Enkele van die weerstanden benoemen we aan het slot van dit advies om de reikwijdte van onze aanbevelingen wat scherper te stellen.

Ten eerste moeten de ondersteunende en facilitaire diensten in een organisatie, het basiskamp, ook weer echt ondersteunend worden ten opzichte van de frontliniewerkers. Nu domineren de eisen en voorwaarden van de secundaire

processen vaak de uitvoering van het primaire proces. Bovendien moet het basiskamp de dienstverlening zo inrichten dat ze recht kan doen aan de diversiteit van de voorposten van een organisatie.

Verder komt het mesoniveau in een organisatie enigszins in de lucht te hangen als de voorposten in een organisatie meer ruimte en sturingsmogelijkheden krijgen. Als de voorposten rechtstreeks communiceren met het basiskamp zal het mesoniveau een bureaucratische tussenschakel worden die vertragend werkt.

Kunnen eenheden op mesoniveau dan niet beter verdwijnen? Het spreekt dat zo'n sanering van het mesoniveau weerstand wekt, zeker omdat een positie op dat niveau op dit moment meer status heeft dan het werk op de voorposten.

De mogelijkheden voor leidinggevenden om het primaire proces dagelijks te beïnvloeden zullen in de derde plaats verkleinen, nu de voorposten meer ruimte krijgen om te manoeuvreren binnen en op de grens van vastgestelde kaders. Dat zal moeten leiden tot een afname van wederzijdse sturings- en verantwoordingsinformatie, en dat in een tijd van toenemende monitoring en controle, waarin de informatiedruk in organisaties hoog is. Welke manager durft los te laten, meer te vertrouwen op z'n medewerkers en toch de verantwoordelijkheid te nemen voor de uitkomsten van de organisatie?

De voorpostmedewerkers kunnen zich ten vierde in een transparante organisatie dichtbij burgers niet meer verschuilen achter hun routines, procedures en achter de hogere echelons. Dat vraagt om een andere houding dan een bureaucratisch uitvoeringsethos en om hoge communicatieve en sociale vaardigheden.

Medewerkers die niet aan dit profiel voldoen, zullen zich in die richting moeten ontwikkelen. Vooralsnog roept inmenging van en verantwoording aan 'ondeskundige buitenstaanders' weerstand op.

Omdat we het hebben over publieke organisaties zullen in de vijfde plaats ook de regionale maar vooral de lokale en landelijke bestuurders en politici minder gedetailleerd moeten gaan sturen en dus minder gedetailleerde verantwoordingsinformatie moeten ontvangen. De zucht naar meer en meer prioritering en monitoring vanaf het hoogste niveau zal moeten veranderen in de sturing en verantwoording op enkele cruciale gegevens over de uitkomsten van publieke diensten.

Door meer ruimte te geven voor de medewerkers op het uitvoerende niveau en voor diversiteit ontstaat de mogelijkheid van rechtsongelijkheid, zo wordt door vele belanghebbenden tegengeworpen. Het gaat er onzes inziens om dat er sprake is van gelijkwaardigheid, meer dan van procedureel gewaarborgde gelijkheid. In recht is ieder gelijk, maar in de uitvoering kunnen verschillen ontstaan. Wie verschil als uitgangspunt neemt, moet veel vertrouwen hebben en tegelijk openheid waarborgen.

Als burgers verantwoordelijkheid krijgen of nemen in de diverse processen waarin zij zijn betrokken, wordt ook van hen gevraagd dat zij subjectrelaties aangaan met de voorposten van een organisatie in plaats van objectrelaties. Met andere woorden, zij zijn niet alleen klant maar ook en vooral medevormgever van publieke diensten. Als zodanig staan ze niet tegenover publieke organisaties. Dat vraagt een passende houding van individuele burgers, consumentenorganisaties en sociale bewegingen.

Ons pleidooi voor een meer humane organisatiecontext betekent ten slotte dat in het publieke domein de nu dominante rationaliteiten van grootschaligheid, bureaucratie, uniformiteit en controle op z'n minst zwaar moeten worden gereduceerd. Daar is de effectiviteit van publieke organisaties mee gediend. Menselijkheid, verschil en vertrouwen zijn de kernwoorden van het publieke domein waarin verantwoordelijkheid gedijt.

Literatuur

- Adriaansens, H.P.M. en Zijdeveld, A.C. (1981) *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Bauman, Z. (1989), *Modernity and the Holocaust*. Cambridge: Polity Press.
- Beek, K. van (1999), *De ondernemende samenleving*. WRR Voorstudies en achtergronden. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Boomkens, R. (1996), *De angstmachine*. Amsterdam: De Balie.
- Bovens, M. (1998), *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: University Press.
- Coser, (1974), *Gulzige instituties. Patronen van absolute toewijding*. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Dieleman, A.J. en Lans, J. van der (red.) (1999), *Heft in eigen handen. Zelfsturing en sociale betrokkenheid bij jongeren*. Assen: Van Gorcum.
- Etzioni, A. (1996), *The New Golden Rule*. New York: Basic Books.
- Handler, J.F. (1986), *The Conditions of Discretion*. New York: Russel Sage Foundation.
- Kunneman, H. (1996), *Van theemutscultuur naar walkman-ego*. Amsterdam/Meppel: Boom.
- Lans, J. van der (1996), De cultuur van afzijdigheid. In: *Socialisme & Democratie*, 1996, nr. 11: 620-628.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level Bureaucracy.: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lucas, J.R. (1995), *Responsibility*. Oxford: Clarendon press.
- Milgram, S. (1974), *Obedience to Authority: An Experimental View*. Londen: Tavistock.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1997), *Regeringsstandpunt bij het advies van de Nationale Commissie Chronisch Zieken*. Rijswijk: Ministerie van VWS.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1999), *Kabinetsreactie op het advies 'Zorgarbeid in de toekomst'*. Den Haag: Ministerie van VWS.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1997a), *Stedelijke vernieuwing*. Rijswijk / Den Haag: RMO / Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1997b), *Kwaliteit in de buurt*. Rijswijk / Den Haag: RMO / Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1998), *Verantwoordelijkheid en perspectief*. Den Haag: RMO / Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (1999), *Zorgarbeid in de toekomst*. Den Haag/Zoetermeer: RMO/RVZ/Sdu.

Reinders, (1998), Een communitaristische beschouwing over gehandicaptenzorg. In: *Christen Democratische Verkenningen*, 1998, nr.12: 489-505.

Saxenian, A. (1994), *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge: Harvard University Press.

Schuyt, C.J.M. (1995), *Tegendraadse werkingen: sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*. Amsterdam: University Press.

Tester, K. (1997), *Moral Culture*. Londen: SAGE Publications Ltd.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 26 800 XVI, nr. 3. *Rijksbegroting 2000, Memorie van Toelichting*.

Wemmers, J.-A.M. (1996), *Victims in the Criminal Justice System*. Den Haag/Amsterdam/New York: WODC/Kugler Publications.

Zijderveld, A.C. (1972), *The Abstract Society. A Cultural Analysis of our Time*. Londen: Allen Lane; The Penguin Press.

