



De Brink, Plein of Markt?

Theorie van een Communicatieve Overheid
en Praktijk van Sociale Vernieuwing vergeleken



Amsterdam, september 1995
Henk Gossink

Afstudeerscriptie
in het kader van de studie Bestuurskunde
aan de Universiteit Twente



Voorwoord

Toen ik in september 1992 stage ging lopen, was sociale vernieuwing voor mij niet meer dan een woord. Een beetje sceptisch en een beetje zenuwachtig begon ik mijn eerste werkdag op Binnenlandse Zaken. Pas na mijn periode bij BiZa (zoals de ambtenaren het zelf noemen) begon sociale vernieuwing echt voor mij te leven. Van een woord werd het een begrip. . .

3

Dat begrip sociale vernieuwing is langzamerhand uitgegroeid tot een wereld, een beetje een droomwereld. Met dromen over betrokken burgers (die weer gewoon mensen worden genoemd), over een overheid die niet arrogant is, maar luistert, ambtenaren die burgers en politici zo serieus nemen dat zij de moeite nemen het met hen oneens te zijn. Van politici die problemen daadwerkelijk oppakken zonder ze de burgers uit de handen te pakken.

Zoals gezegd, een droomwereld.

Omdat een scriptie geen droomwereld mag bevatten, heb ik mij gericht op een theorie. Van mij mag die theorie best als dromen worden opgevat. Ik heb gekozen voor de theorie van het communicatieve handelen van Jürgen Habermas. Ik had er toen geen idee van dat zijn dromen zo vreselijk ingewikkeld waren. Nu ik het hele proces naar deze scriptie heb doorlopen, meen ik dat het doorwrochte en stilistisch afzichtelijke werk van Habermas op zich een mooie droom bevat.

Gelukkig heb ik tijdens mijn afstuderen begeleiding gehad van Huib de Jong, Kees Aarts en Paul van Soomen. De gedachtenwisseling met hen is van groot belang geweest voor het denk- en schrijfproces dat deze scriptie heeft gemaakt tot het werk dat nu voor u ligt.

In het bijzonder Paul van Soomen wil ik hiervoor hartelijk bedanken. Als extern lid van de afstudeercommissie heeft hij meer gedaan dan redelijkerwijs van hem verwacht mocht worden. Er is geen pagina in deze scriptie waar op eerdere versies geen streng en ter zake commentaar van zijn hand in de kantlijn heeft geprikt.

De Brink

Deze scriptie heeft als titel 'De Brink, Plein of markt' meegekregen. Deze titel is geënt op het prachtige plein in het centrum van Deventer. Wie echter wel eens monopoly heeft gespeeld, kent de Brink ook als het tweede vakje van 'Ons Dorp'. Dat is niet helemaal toevallig. Een Brink is een dorpsplein waar de bewoners zich verzamelden. Sociale vernieuwing wordt wel eens nader gedefinieerd met de poging om als gemeente weer als een dorp te gaan functioneren. Oud-burgemeester Waal gaf het doel van de wijkaanpak aan als poging om meer een dorp te worden. Dat wil zeggen de anonimiteit van het (gemeentelijk) apparaat te doorbreken en de organisatie weer een (hopelijk vriendelijk en) herkenbaar gezicht te geven. Tegelijkertijd staat het plein symbool voor democratie. Een plaats waar mensen bijeen komen en beslissingen nemen over hetgeen men samen gaat ondernemen. Zoals het Griekse woord Agora voor plein staat. In de politicologie-literatuur van na de tweede wereldoorlog wordt die democratie nogal eens verbeeld als een markt waar vraag en aanbod van overheid en samenleving samen komen. De burgers zijn in dat geval op zijn best afnemers van een monopolist. Juist in zo'n markt zou de overheid zich arrogantie kunnen veroorloven en de burgers apathie en passiviteit. Bovendien functioneert het afstemmingsmechanisme van vraag of aanbod



gebrekkig omdat eens in de vier jaar een pakket aan overheidsprodukten moet worden besteld dat in belangrijke mate nog onbekend is. Het enige dat de kopers op de markt kan doen, is een marktkoopman kiezen. Die marktkoopmannen zijn echter slecht bekend bij de bevolking. Niet alleen hun imago laat te wensen over, ook weten de meeste kopers helemaal niet wie de marktkoopmannen zijn. Gezien deze (karikaturale) schets moge het duidelijk zijn dat mijn voorkeur uitgaat naar het vriendelijke dorpsplein. Sociale vernieuwing heeft naar mijn idee zijn kracht bewezen wanneer het gaat om het creëren van een brink. Alle scepsis en cynisme ten spijt is deze 'modekreet' een belangrijke vlag gebleken waaronder lokale overheden en burgers naar een betere, volwassenere verhouding zijn gevaren.

Tot slot

De laatste woorden die ik de tekstverwerker toevertrouw in het kader van mijn studie zou ik graag willen wijden aan twee mensen die mijn studie mogelijk hebben gemaakt. Nu mijn ouders niet meer bezorgd hoeven te vragen of ik nog wat aan mijn studie doe en of er nog enige schot in de zaak zit, kan ik zonder enig voorbehoud hen hartelijk danken voor hun geweldige ondersteuning.

4

Henk Gossink

Amsterdam, september 1995

Inhoud

THEORIE VAN EEN COMMUNICATIEVE OVERHEID

1	Inleiding en verantwoording	9	5
1.1	Het begrip sociale vernieuwing beschouwd	9	
1.2	Centrale vraagstelling	10	
1.3	Waarom Jürgen Habermas?	11	
1.4	Waarom de Deventer Wijkaanpak?	12	
1.5	Hoe dan verder? Enkele onderzoeksvragen	12	
2	Habermas: kritiek tussen theorie en praktijk	15	
2.1	Inleiding	15	
2.2	De wortels van Habermas: de Frankfurter Schule	15	
2.3	Een kritische theorie tussen theorie en praktijk	17	
2.3.1	Kritiek op de technocratische samenleving	18	
2.3.2	Interesses in kennis	19	
2.4	Implicaties voor het overheidshandelen	21	
3	Democratie als communicatief handelen	23	
3.1	Inleiding	23	
3.2	Van strategisch naar communicatief handelen	23	
3.2.1	Strategisch handelen	24	
3.2.2	Communicatief handelen	25	
3.3	Communicatief handelen en de idee van democratie	26	
3.4	Conclusies	28	
4	Legaliteit en legitimiteit	29	
4.1	Inleiding	29	
4.2	De politiek als legitieme wetgever	30	
4.3	De veranderende functie van het recht in de verzorgingsstaat	31	
4.3.1	Het argusoog van Max Weber	31	
4.3.2	De kritiek van Habermas op het argusoog van Max Weber	31	
4.3.3	Habermas opvatting van het recht binnen de verzorgingsstaat	32	
4.4	Conclusie	33	
5	De rol van de burgers in de communicatieve samenleving	35	
5.1	Inleiding	35	
5.2	De elitecultuur	35	
5.3	De procedurele cultuur	36	
5.4	De rol van burger als spiegel van het overheidsoptreden	37	
5.5	Enige conclusies	38	

... EN DE PRAKTIJK VAN EEN SOCIAAL VERNIEUWENDE GEMEENTE

6	Deventer in beeld	41
6.1	Inleiding	41
6.2	De gemeente Deventer in beeld	41
6.3	Vernieuwingen in Deventer	43
6.4	Wijkaanpak op zijn tijd	45
7	De Deventer wijkaanpak	49
7.1	Doelstelling	49
7.2	De aanpak	50
7.2.1	Eén infrastructuur	50
7.2.2	De aanpak zelf	52
7.3	Overige actoren binnen de wijkaanpak	54
7.3.1	De convenantpartners	54
7.3.2	De raad	54
7.4	De effecten tot nu toe	55
7.4.1	Besluitvorming	55
7.4.2	Gevolgen voor de gemeentelijke organisatie	56
7.4.3	Participatie en zeggenschap	57
7.4.4	Gevolgen voor de politiek	57
7.4.5	Gevolgen voor instellingen (de convenantpartners)	58
7.5	Conclusie	59
8	De communicatieve overheid en de Deventer wijkaanpak	61
8.1	Een nadere confrontatie	61
8.2	Doelstelling wijkaanpak en probleemstelling Habermas	62
8.3	Het praktisch gehalte van de wijkaanpak	63
8.4	Het communicatieve gehalte van de wijkaanpak	65
8.4.1	Het eigen belang	65
8.4.2	Een zoektocht naar consensus?	65
8.4.3	Machtsvrij vertoog?	66
8.5	De wijkaanpak en het rechtsbegrip	67
8.5.1	Faire procedures	67
8.5.2	Rechtsgelijkheid en kans-structuur	68
8.6	De wijkaanpak en de burger	69
8.6.1	Motieven tot meedoen	69
8.6.2	Producten van meedoen	70
9	Conclusies	71
9.1	Inleiding, wat er vooraf ging	71
9.2	Deventer naar Habermas	72
9.3	Naar een normatieve theorie van sociale vernieuwing	73
9.4	Tot slot	74
	Geraadpleegde literatuur	75
	Colofon	79



THEORIE VAN EEN COMMUNICATIEVE OVERHEID





Inleiding en verantwoording

1.1

Het begrip sociale vernieuwing beschouwd

Het verschijnsel sociale vernieuwing heeft in het kader van een kabinetsvoornemen een korte landelijke vlucht genomen, waarna het – mede dankzij afspraken/ convenanten tussen rijk en gemeenten – in vele plaatsen in Nederland is neergestreken. Hoewel het begrip sociale vernieuwing net als alle andere termen onderhevig is aan modegrillen – en dus mogelijk weer snel zal verdwijnen – is de aanpak en de werkwijze dermate aanstekelijk dat we mogen spreken van een blijvertje.

In de inhoudsgebonden betekenis doet sociale vernieuwing denken aan beleid als voorheen in de probleemcumulatiegebieden (PCG), aan grootse projecten als de stadsvernieuwing in de jaren '70 en aan grootse omschrijvingen van maatschappelijke problemen zoals 'de tweedeling van de maatschappij'. Wie naar de inhoud van het sociaal vernieuwende beleid kijkt, zal vooral getroffen worden door de vele gedaantes waarin sociale vernieuwing verschijnt. Samenwerkingsverbanden tussen bedrijven, overheden, vakbonden en instellingen in Rotterdam en Deventer, allochtone jongerenprojecten in Amsterdam, buurtbeheer in Dordrecht, samenwerking tussen overheid en bedrijven ten behoeve van criminaliteitspreventie in Enschede. Maar ook het project Kop en Schouders waarbij de prestigieuze ontwikkeling van de Kop van Zuid in Rotterdam wordt gekoppeld aan werkgelegenheid in achterstandsbuurtten daarom heen¹. Het wordt allemaal sociale vernieuwing genoemd. Met zoveel projecten en beleid ontstaat wel een levendig en vrolijk beeld van sociale vernieuwing, maar geen greep op het begrip. Ook een blik op de terreinen waarover sociale vernieuwing zich uitstrekt, levert weinig houvast. Weliswaar heeft coördinerend minister Dales drie cirkels² van sociale vernieuwing benoemd, maar deze vormen eerder een beeld van de uitgestrektheid van het terrein; het is in ieder geval geen definitie. Deze indruk wordt versterkt door het feit dat noch de minister, noch de Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing (IPSV) noch haar opvolger de Adviesgroep Sociale Vernieuwing (AGSV)³ een poging heeft ondernomen die drie cirkels met elkaar te verbinden. Het gaat hier om een opsomming om een terrein in beeld te brengen, niet om een – karakteriserende – omschrijving van een begrip.

Wanneer sociale vernieuwing als begrip niet duidelijk – hoewel wel levendig! – in kaart kan worden gebracht door een inhoudelijke omschrijving, dan is het mogelijk dat een definiëring in termen van rolverandering meer soelaas biedt. Zo'n benadering volgde professor Idenburg. Hij omschrijft sociale vernieuwing als een Copernicaanse wending en duidt daarbij op een fundamentele wijziging in de visie op de relatie tussen burger en bestuur of tussen overheid en samenleving – met vergaande gevolgen voor de relatie tussen kiezer en gekozen, vertegenwoordiger en vertegenwoordigde. In de visie van Idenburg gaat het erom dat burgers serieus worden genomen als aandragers van (sociale) problemen of oplossingen. De verandering die daarvoor vereist is, wordt zijn inziens zwaar onderschat. De klassieke manier waarop de overheid (achterstands)beleid formuleert, kan de omvang van de vereiste verandering verhelderen. In de zogenaamde 'klassieke situatie' gaat dit als volgt:

- 1 De overheid definieert de problemen.
- 2 De overheid bepaalt welke oplossingen wenselijk zijn.
- 3 De overheid verschaft de naar zijn oordeel benodigde – of beschikbare, het is maar hoe je het bekijkt – middelen.
- 4 De overheid bepaalt wie deze middelen volgens welke regels besteedt en tracht dat te controleren⁴.



Vrijwel sinds het ontstaan van de verzorgingsstaat hebben bestuurlijke processen, attitudes, relatiepatronen, instrumenteringen en institutionele culturen zich op alle bestuurlijke niveaus gevormd naar deze formule.

De leefbaarheid van de samenleving – of het nou om een stad, dorp of een buurt gaat – is echter in de eerste plaats gelegen in de vitaliteit van sociale netwerken en processen (op wijk en buurtniveau). De lokale overheid heeft hierbij een aanvullende rol in de zin dat zij kan faciliteren en activeren. Problemen worden echter in de eerste plaats gedefinieerd door bewoners/ gebruikers van 'de samenleving' zelf. Beleid dat vanuit dit besef wordt geformuleerd is wezenlijk anders in zijn veronderstellingen en aard⁵.

Het spreekt voor zich dat binnen dit nieuwe beleid de rol van de gemeentelijke overheid een fundamentele verandering ondergaat. Van een schakel in een hiërarchische piramide, wordt de lokale overheid nu geplaatst in de rol van de meest nabije begeleider en signaal-ontvanger.

Als een normatieve theorie wordt begrepen als een beschrijving van de gewenste rollen die de verschillende partijen spelen en de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen, dan heeft sociale vernieuwing in ieder geval de volgende gevolgen voor een aantal actoren.

- 1 De beleidsbepalers, makers en uitvoerders dienen zich niet langer tot elkaar te richten, maar tot (groepen en organisaties van) mensen – burgers zo u wilt. Sociale vernieuwing gaat dus uit van een overheid die luistert en activeert.
- 2 Van burgers, instellingen en bedrijven wordt een actieve houding verwacht. Zij dienen ook initiatieven te nemen, oplossingen aan te dragen en, als het even wil, zelfs uit te voeren. Kortom burgers dienen zich actief met het publiek domein te bemoeien.
- 3 Er worden sociale processen en netwerken verondersteld waardoor het mogelijk is om initiatieven in de publieke sfeer te ondernemen. De vraag welke sociale processen en netwerken worden verondersteld is in die zin een vraag naar wat mensen bindt.

Kortom een luisterende en activerende overheid, actieve burgers, sociale processen en netwerken, veranderingen van de (lokale) democratie. De beschrijving van de rollen en veronderstellingen staan vol met woorden als dienen en moeten. Hiermee wordt al aangegeven dat het geen feitelijke beschrijving betreft, maar eerder een normatief kader. Zo'n kader dient nader uitgewerkt te worden alvorens het zinvol met de praktijk kan worden geconfronteerd.

10

1.2

Centrale vraagstelling

Mijn nieuwsgierigheid gaat uit naar de mogelijkheid een normatieve theorie te creëren van sociale vernieuwing die dusdanig is uitgewerkt dat haar implicaties kunnen worden geconfronteerd met 'de praktijk'. De reden om hierbij de gewenste verhouding (of rolverdeling) tussen overheid en burger te kiezen als uitgangspunt voor deze theorie is zeker niet uit armoede geboren. De onmogelijkheid om een inhoudelijke definitie te geven zou die indruk kunnen wekken. Juist de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving vormt naar mijn idee echter het blijvende aspect van sociale vernieuwing. Bovendien biedt een theorie met deze focus geen beperkingen in termen van beleidsterreinen waar het gaat om een confrontatie met de praktijk.

Het doel van dit onderzoek is te begrijpen wat in theorie de gevolgen van sociale vernieuwing tussen overheid en samenleving zijn. Deze gevolgen betreffen de wijze waarop vorm wordt gegeven aan het publiek domein. Het begrip moet zover gaan dat kan worden aangegeven welke overeenkomsten en verschillen zich in de praktijk voordoen.

Mijn doel is dus in eerste instantie theoretisch. In principe moet zo'n normatieve beschrijving van een sociaal vernieuwende werkwijze aan ieder overheidshandelen te toetsen zijn. Mijn centrale vraagstelling luidt dientengevolge aldus:

Welke normatieve theorie over de verhouding burger-overheid ligt ten grondslag aan het sociale vernieuwingsbeleid?

In het eerste deel zal ik – aan de hand van de theorieën van Habermas omtrent de relatie overheid en burger (of staat en samenleving) een poging wagen deze vraag te beantwoorden. In de eerst volgende paragraaf verantwoord ik mijn keuze voor Habermas. In het tweede deel zal ik deze theorie toetsen aan een praktijk van sociale vernieuwing, te weten de Deventer Wijkaanpak. Ook deze keuze zal ik verantwoorden en wel in paragraaf 1.4.

1.3

Waarom Jürgen Habermas?

Jürgen Habermas geeft aan dat een crisis van het openbaar bestuur moet worden opgevat als een probleem dat de sociale integratie van de samenleving bedreigt. Hij definieert het legitimiteitsprobleem als een 'discrepantie tussen de motieven die de staat nodig heeft voor de legitimatie van zijn optreden enerzijds en het aanbod van motieven van de kant van het socio-culturele systeem anderzijds'⁶. Zijn oplossing sluit aan bij wat ik heb gedefinieerd als de rol van een overheid die een Copernicaanse wending heeft doorgeemaakt: een repolitisering van de openbaarheid en niet, zoals nogal eens wordt beweerd, door uitbreiding van de 'surrogaatschotel'.

11

Habermas geeft met de term surrogaatschotel de beloning voor passiviteit aan die de overheid aan burgers geeft. Een goed voorbeeld van zo'n beloning is de geboden veiligheid. Deze wordt door de overheid geboden door politie en defensie⁷. Wanneer de overheid er in slaagt de burgers te beschermen, houden burgers op zichzelf te beschermen. Zij zien af van het kopen van wapens of het nemen van extreme voorzorgsmaatregelen, zoals 220 volt op de hekken rond het huis. Steeds meer veiligheid bieden, biedt echter niet steeds meer steun voor politie of legeroptreden. De weigering in de jaren '80 om de begroting voor defensie te spekken middels belastingen is hier een voorbeeld van. Dat deel van de aanslag dat bestemd was voor defensie – in praktijk het percentage van de rijksbegroting – werd bij betaling door een aantal belastingplichtigen ingehouden. Andere vormen waaruit blijkt dat de bereidheid om bij te dragen aan de staat geen gegeven is, zijn de belastingontwijking en -ontduiking en het negeren van regels, zoals vergunningen. Veel gehoorde antwoorden van overheden op deze afname van steun zijn: 'vermindering lastendruk', 'deregulering' 'klantgericht werken', 'verhoging van de efficiency'. In de praktijk komt dat neer op meer, beter en toegankelijker aanbod. Aanpassing van de surrogaatschotel dus.

Zoals gesteld ziet Jürgen Habermas deze benadering als een doodlopende weg. Het gaat er juist om de debatten omtrent overheidsaanbod te repolitiseren en zo weer een onderdeel uit te laten maken van 'de wil om samen te leven'. Om bij het voorbeeld van defensie te blijven: misschien had een aantal burgers een andere definitie van veiligheid dan een toenemende hoeveelheid massa-vernietigingswapens. De definitie van veiligheid die het ministerie van Defensie hanteert – of hanteerde – spoort kennelijk niet met die van deze burgers. Een actieve speurtocht naar een beter veiligheidsbegrip ligt dan voor de hand.

Hiermee sluit Habermas zeer nauw aan bij de rol die de overheid zou moeten spelen in het activeren van burgers. De eerste belangrijke overeenkomst tussen het werk van Habermas en de definitie van de Copernicaanse wending is het belang dat wordt gehecht aan het gemeenschappelijk definiëren van problemen.

Een tweede belangrijke overeenkomst is de nadruk op sociale integratie. Niet de markt en het handhaven van regels alleen kunnen voor samenhang in een samenleving zorgdragen. Dit soort integratie – die Habermas systeemintegratie noemt – schiet tekort in die zin dat geen overeenstemming wordt bereikt in termen van overeenstemming over problemen die in een samenleving spelen en oplossingen die gewenst zijn. Deze overeenstemming – sociale integratie – dient bereikt te worden door maatschappelijke vraagstukken te 'republiseren'. Dat wil zeggen dat de vraagstukken onderdeel gemaakt moeten worden van een maatschappelijke discussie. Ook dit aspect komt in de Copernicaanse wending die Idenburg voorstelt sterk naar voren.

Wanneer de veranderingen die zich recent op lokaal niveau hebben voorgedaan in Nederland onder vluchtige beschouwing worden genomen, dan valt een derde overeenkomst tussen sociale vernieuwing en het werk van Habermas op. Er vindt een verschuiving plaats in wat rationeel wordt gevonden. Verstand van zaken, liefde voor het



vak wordt niet meer voldoende verstandig geacht. In het rapport "Besturen met liefde voor de stad en met liefde voor het vak" (Van Soomeren, 1994) wordt deze verschuiving kernachtig verwoord: "Waar de liefde voor het vak ontbreekt, stort de door iedereen begeerde nieuwe brug met het doorknippen van het lint meteen in. Waar de liefde voor de stad ontbreekt wordt een technisch perfecte brug neergezet die 'niets' met 'nergens' verbindt."⁸

Deze verschuiving wordt door Habermas in andere termen bepleit. Waar hier liefde voor het vak staat, spreekt hij van technisch kennisbelang en waar hier liefde voor de stad staat, spreekt hij van praktisch kennisbelang. Het zijn verschillende vlaggen voor dezelfde schuit. Bovendien acht Habermas het technisch kennisbelang even noodzakelijk als het praktische. Daarmee is zijn houding even goed getypeerd met het citaat van Van Soomeren als de houding van de sociale vernieuwers.

Habermas' benadering komt kortom sterk overeen met sociale vernieuwing op drie belangrijke aspecten:

- het idee dat vraagstukken gerepolitiseerd dienen te worden;
- de nadruk op sociale integratie;
- de verschuiving in kennisbelang;

12

1.4

Waarom de Deventer wijkaanpak?

Eén van de meest succesvolle vormen van sociale vernieuwing in den lande is wel de invoering van wijk – en buurtbeheer geweest⁹. Onder wijkbeheer wordt dan vooral de derde cirkel van sociale vernieuwing (de zorg voor de leefomgeving) begrepen. Hierbij is een voortrekkersrol vervuld door de gemeente Deventer. Waar in andere gemeenten echter de 'staande organisatie' en de politiek zoveel mogelijk buiten beschouwing zijn gelaten, heeft de gemeente Deventer expliciet de relatie tussen sociale en bestuurlijke vernieuwing proberen te leggen. Bovendien zijn in het kader van de wijkaanpak ook de andere cirkels¹⁰ van sociale vernieuwing aan bod gekomen. Middels werkgelegenheidsprojecten op wijkniveau¹¹ en onder andere door het opleiden van actieve wijkbewoners¹² en het betrekken van de convenantpartner RIVE (Rijks Instituut Volwassenen Educatie) is getracht de wijkaanpak zo breed mogelijk op te zetten. Daarnaast hebben alle diensten in Deventer de opdracht gekregen om te bezien wat zij in het kader van de wijkaanpak kunnen doen. Op deze wijze is de wijkaanpak een zaak van de hele gemeente geworden en niet alleen van de dienst die zich bezig houdt met de leefomgeving te weten de Dienst Milieu en Stadsbeheer. Hierbij dient wel aangemerkt te worden dat de wijkaanpak nog steeds voornamelijk gericht is op fysieke maatregelen.

De Deventer wijkaanpak biedt de mogelijkheid om de theorie van Habermas zo breed mogelijk te toetsen. Bovendien is in het kader van een experiment, geïnitieerd door de Adviesgroep Sociale Vernieuwing, de wijkaanpak grondig onderzocht. Van weinig vormen van sociale vernieuwing zijn zoveel gegevens beschikbaar als van de Deventer Wijkaanpak. Dit vergemakkelijkt niet alleen het onderzoek, het maakt de toetsing ook zeer compleet.

1.5

Hoe dan verder? Enkele onderzoeksvragen

De korte introductie van Habermas en Deventer biedt de mogelijkheid wat uitgebreider in te gaan op het vervolg van dit onderzoek. De centrale vraagstelling kan worden uitgewerkt naar een reeks onderzoeksvragen:

Welke normatieve theorie over de verhouding burger-overheid ligt ten grondslag aan het sociale vernieuwingsbeleid?

De idee van een Copernicaans gewende overheid riep de volgende noties op:

- 1 De beleidsbepalers, makers en uitvoerders dienen zich niet langer tot elkaar te richten, maar tot (groepen en organisaties van) mensen. Sociale vernieuwing gaat dus uit van een overheid die luistert en activeert.
- 2 Van burgers, instellingen en bedrijven wordt, mede gezien het voorgaande een actieve houding verwacht. Zij dienen ook initiatieven te nemen, oplossingen aan te

dragen en, als het even wil, deze zelfs uit te voeren. Kortom burgers dienen zich actief met het publiek domein te bemoeien.

- 3 Er worden sociale processen en netwerken verondersteld waardoor het mogelijk is om initiatieven in de publieke sfeer te ondernemen. De vraag welke sociale processen en netwerken worden verondersteld is in die zin een vraag naar wat mensen bindt.

Na een kleine verantwoording van mijn keuze voor Habermas, is het mogelijk aan te geven op welke wijze ik de centrale vraagstelling handen en voeten wil geven. Om niet al te zeer vooruit te lopen op de gedachtengang die zich hierna zal ontsppen wil ik mij beperken tot het stellen van de eerste vier afgeleide vragen die in ieder geval aan de orde zullen komen:

- 1 Welke rol is in de normatieve theorie van Jürgen Habermas voor de overheid weggelegd?
- 2 Welke normatieve vooronderstellingen worden er (dus) gemaakt omtrent de rol van de burger?
- 3 Hoe verhouden zich deze normatieve vooronderstellingen tot het sociale vernieuwingsbeleid zoals dat gevoerd wordt in de gemeente Deventer?
- 4 Welke – interveniërende – factoren liggen aan de relatie tussen de normatieve theorie en het sociale vernieuwingsbeleid in de gemeente Deventer ten grondslag?

13

Ten slotte kan nog een vijfde onderzoeksvraag worden toegevoegd: Welk belang heeft de normatieve theorie voor het kijken naar de praktijk van sociale vernieuwing? Hoewel ik kort op deze vraag zal ingaan, kan ik als onderzoeker deze niet beantwoorden. Kijken naar sociale vernieuwing kan vanuit zoveel verschillende invalshoeken en interesses dat voor iedereen het antwoord op de vraag anders zal luiden. Hier geldt het Britse gezegde: 'The Proof of the Pudding is the eating.'

Noten:

- 1 Bedrijven, overheden en instellingen werken in Deventer samen in Deventer Ontwikkelingsraad en in Rotterdam in de Rotterdamse Ontwikkelingsraad (ROTOR). Meer projecten worden beschreven in Sociale Vernieuwing Werkt van de Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing (IPSV), Den Haag, 1991.
- 2 De eerste cirkels is onderwijs en scholing, de tweede werk en inkomen en de derde is leefomgeving.
- 3 De Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing is in 1990 in het leven geroepen door het kabinet om een van haar speerpunten, de sociale vernieuwing, landelijk nieuw leven in te blazen. Deze groep heeft een jaar gefunctioneerd en heeft toen zichzelf opgeheven. Hun eindrapport was het wat bittere geschrift "Nachtkaars of Fakkel?" Haar veel kleinere opvolger – de adviesgroep – functioneerde van begin 1992 tot 1 januari 1994. Deze groep had vooral tot taak om sociale vernieuwing te verbreden naar nieuwe participanten – zoals het bedrijfsleven – en te verdiepen. Dat laatste houdt in dat sociale vernieuwing een hechte basis moet krijgen in het politiek bestuurlijk systeem.
- 4 Zie ook Ph. A. Idenburg en P.F. van Soomeren: Willen kan je niet leren, Eindrapportage van het Experiment Integrale Vernieuwing Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, augustus 1994.
- 5 Hier put ik uit:
Idenburg Ph. A.: 'Sociale Vernieuwing, een Copernicaanse Wending' in *Overheid: vernieuwer of vernielers*, Leiden 1992
Idenburg Ph. A., P.F. van Soomeren, H. Gossink: *Interimrapportage Experiment Integrale vernieuwing*, Den Haag, mei 1993.
- 6 Görtzen R.: 'Jürgen Habermas' in: Bertels C.P. en E.J. Petersma (red.) *Filosofen van de 20e eeuw*, Assen/Maastricht 1987.
- 7 Ik ga hier niet in op de relatie tussen armoede en veiligheid, integratie en veiligheid etcetera. In het kader van sociale vernieuwing liggen deze relaties wel voor de hand, maar het gaat hier om een voorbeeld.
- 8 Soomeren P.F. van (m.m.v. H. Gossink en Ph. A. Idenburg): *Besturen met liefde voor de stad en met voor het vak*, deventer/Amsterdam 1994 pag. 25
- 9 Zie ook de eindevaluatie van het sociaal cultureel planbureau
- 10 Onderwijs en scholing en werk en inkomen zijn de twee andere cirkels.
- 11 Een voorbeeld hiervan is de cambio. Een groep langdurig werklozen zet zich in voor zogenaamde snelle maatregelen in de buurten en wijken.
- 12 Voorbeeld hiervan is de cursus buurtjournalistiek ten gunste van de wijkkranten.



14



Habermas: kritiek tussen theorie en praktijk

2.1

Inleiding

Een theorie laat zich kennen door het type kennis dat voor de theorie van belang is. Wanneer een criminoloog meent dat crimineel gedrag samenhangt met sociale achterstand, dan zal hij meer kennis van sociale verhoudingen zoeken. Meent de criminoloog echter dat de gelegenheid de dief maakt, dan zal hij zich richten op kenmerken van de openbare ruimte.

Het mes snijdt aan twee kanten: een theorie is bepalend voor het soort kennis dat de wetenschapper nastreeft, maar andersom kan de theorie ook worden onderzocht op het soort kennis dat benut wordt (of juist achterwege wordt gelaten).

In de zoektocht naar een theorie van sociale vernieuwing ligt het dan ook voor de hand om als eerste het type kennis dat benut wordt in beeld te brengen. Dit beeld begint in het geval van Habermas bij de Frankfurter Schule. In de traditie van deze 'school' heeft Habermas zijn kennisambities geformuleerd.

15

2.2

De wortels van Habermas: de Frankfurter Schule¹

De geschiedenis van de Frankfurter Schule laat zich lezen als een spannend jongensboek. Een groep opstandige mannen die op kosten van een suikeroom (Felix J. Weil) zich verzet tegen de gangbare wijze waarop wetenschap wordt bedreven. Het is het verhaal van een groep maatschappelijk bevlogen wetenschappers die dwars tegen de verdrukking in² proberen om handen en voeten te geven aan een kritische (marxistische) theorie van de samenleving.

In het kader van een studie naar sociale vernieuwing is het niet zinvol om de volledige geschiedenis van de Frankfurter Schule weer te geven. Het is echter wel van belang om aan te geven waarin de wetenschappers van deze school zich wensen te onderscheiden van andere wetenschap. Zeker, omdat ook Jürgen Habermas zich bij dit onderscheid aansluit.

Bij het onderscheid tussen kritische en andere wetenschappers gaat het om een paradigmawisseling waarbij wetenschapstheorie en maatschappijkritiek samenvallen. De traditionele theorie maakt daarbij plaats voor wat de Frankfurters een Kritische Theorie noemen. Wat een kritische theorie nu precies behelst blijft echter lange tijd verborgen. Aan de ene kant is hier het pamflettisme van de Frankfurter Schule debet aan. Hierbij wordt hard stelling genomen tegen andere scholen (m.n. het Weimar Instituut), maar wordt een eigen stellingname minder beargumenteerd. Aan de andere kant wordt het zicht op wat een kritische theorie nu eigenlijk is, ontnomen door het onderzoekprogramma van de Frankfurter Schule. Het is niet eenvoudig om kritiek op Strawinsky te koppelen aan de theorie van Erich Fromm omtrent sado-masochisme³.

In 'Critical Theory'⁴ wordt door Horkheimer een gestructureerde poging gewaagd, mede aan de hand van het verschil tussen Renaissance wetenschap en verlichtingswetenschap. In zijn lijn zal ik proberen zicht te bieden op een kritische theorie.

Twee tradities

Hedendaagse westerse wetenschapsbeoefening kent feitelijk twee vaders: de Renaissance en de Verlichting. Beide hebben echter heel verschillende karakters en de een kan niet bestaan zonder een karaktermoord op de ander. Normale wetenschapsbeoefening is gebaseerd op de verlichting en daarmee op het ideaal van Descartes. Wetenschap

wordt daarbij geassocieerd met begrippen als afstandelijkheid en objectiviteit (of in ieder geval intersubjectiviteit als surrogaat). Richard J. Bernstein omschrijft het Verlichtings-ideaal als volgt⁵:

This very ideal of the theorists as disinterested observer is bound up with closely related categorial distinctions: the distinction between theory and practice, where 'practice' is understood as the technical application of theoretical knowledge; the distinction between empirical and normative theory, where the former is directed toward the description and explanation of what is, while the latter deals with the clarification of what ought to be; the distinction between descriptive and prescriptive discourse; and the distinction between fact and value.

De aanname van de verlichting dat door verdere ontwikkeling van kennis en wetenschap de samenleving als vanzelf 'beter' wordt, blijkt een belangrijke bron van kritiek. Binnen de Frankfurter Schule wordt keer op keer geconstateerd dat de ontwikkeling van wetenschap en samenleving *niet* goed gaat. In de zin dat niet geleerd wordt hoe met nieuwe kennis moet worden omgegaan, zodat een samenleving ervan profiteert in plaats van eraan ten onder te gaan. Horkheimer betoont zich hier een echte Sombermans. Het vertrouwen in beschaving is vrijwel volledig afwezig. De schok van de massa-vernietiging tijdens de tweede wereldoorlog lijkt bij Horkheimer een belangrijk Leitmotiv in de kritiek. De ongelukkige wijze waarop wetenschap en maatschappij zich tot elkaar verhouden wordt door Horkheimer in zijn Critical Theory (Horkheimer, 1972) geanalyseerd en geweten aan de dichotomie tussen feit en waarde, tussen empirie en norm, tussen beschrijven en voorschrijven. Een nieuwe interpretatie van het Marxistische begrip vervreemding wordt door deze schrijver gegeven. Het is de wetenschapper die zichzelf vervreemdt van de maatschappij door op Cartesiaanse wijze zijn beroep uit te kunnen oefenen:

*The scholarly specialist 'as' scientist regards social reality and its products as as extrinsic to him, and 'as' citizen exercises his interest in them through political articles, membership in political parties or social service organizations, and participation in elections. But he does not unify these two activities, and his other activities as well, except, at best, by psychological interpretation.*⁶

In een schitterende stijl trekt Horkheimer vervolgens fel van leer tegen de 'bijziendheid' van het positivistisch ideaal dat nu eenmaal samengaat met Descartes opvattingen over wetenschap. De opvattingen uit de verlichting noemt Max Horkheimer de traditionele wetenschapsopvatting. De bijziendheid schuilt in het gebrekkige zicht dat wetenschappers hebben op de maatschappelijke gevolgen van hun wetenschappelijk handelen. Hier tegenover stelt Horkheimer een kritische theorie. Deze theorie onderscheidt zich van de traditionele door een expliciete erkenning van een verbinding tussen kennis en interesses. De nadruk op die verbinding tussen kennis en interesses of belangen vormt een Marxistisch element van de kritische theorie. Dat is dan ook één reden waarom de kritische benadering van de Frankfurter Schule neo-marxistisch genoemd wordt. Een andere – de veranderingsgezindheid van de theorie – zal later aan bod komen. De vraag is hoe een kritische theorie tot stand kan komen. Max Horkheimer doet een poging door aan te geven waarin wetenschappers en politiek zich hebben vervreemd van de opvattingen omtrent wetenschapsbeoefening zoals Aristoteles die heeft neergelegd⁷. In feite kiest Horkheimer hier voor die andere vader van de hedendaagse wetenschapsbeoefening, de Renaissance⁸. Het vreemde is hierbij dat Horkheimer hierbij nalaat weer te geven wat de Renaissance als bron onderscheidt van de verlichtingsbron. Later leidt dit ook tot onduidelijkheden in de kritische theorie. Ik zal hier vast Habermas⁹ opvoeren om de idee van de Renaissance idealen van praktische filosofie weer te geven. Jürgen Habermas onderscheidt drie aspecten van Aristoteles opvatting van praktische filosofie¹⁰ die alle drie door verlichtings-wetenschappers verlaten zijn:

- In de eerste plaats werd politiek begrepen als de doctrine van het goede en juiste. Als de maatschappelijke verlenging van ethiek.
- In de tweede plaats verwijst de oude doctrine exclusief naar 'praxis' in de smalle betekenis van het woord. Dat wil zeggen dat politiek gericht is op vorming van karakter. Het werkt pedagogisch niet technisch¹¹.
- In de derde plaats benadrukt Aristoteles dat politiek en praktische filosofie in hun aanspraak op kennis niet kunnen worden vergeleken met rigoureuze wetenschap¹²:

('...')For its subject matter, the Just and the Excellent in its context of a variable and contingent praxis, lacks ontological consistency as well as logical necessity. The capacity of practical philosophy is phronesis, a prudent understanding of the situation and on this

*the tradition of classical politics has continued to base itself, by way of the prudentia of Cicero, down to Burkes Prudence.*¹³

Voor zover een kritische theorie op deze drie aspecten is gebaseerd is zij dus normatief geladen, heeft het goede en juiste tot onderwerp en niet zo zeer 'eeuwige' waarheden tot doel. Dit in tegenstelling tot 'rigoureuze' wetenschappen. Helemaal duidelijk wordt hiermee echter niet wat nu onder een kritische theorie wordt verstaan. Horkheimer, maar ook Adorno en uiteindelijk ook Habermas, zijn geen neo-Aristotelianen maar neo-Marxisten. Bij de kritische theorie wordt dan ook voortdurend gewezen op het revolutionaire karakter ervan. Niet kritiekloos de samenleving beschrijven, maar in die beschrijving de instrumenten aanreiken om haar te veranderen. Het doel van die verandering was bij Marx nog duidelijk: een proletarische revolutie. Horkheimer e.a. zijn echter sceptisch over zo'n soort revolutie. Op welke verandering de Frankfurter Schule zich dan wel richt wordt echter nergens duidelijk. Wat overblijft is een vage notie van kritiek:

*By criticism, we mean that intellectual, and eventually practical effort which is not satisfied to accept the prevailing ideas, actions, and social conditions unthinkingly and from mere habit: efforts which aims to coordinate the individual sides of social life with each other and with the general ideas and aims of epoch to deduce them genetically, to distinguish the appearance from the essence, to examine the foundations or thing, in short really to know them.*¹⁴

17

Wie in zijn achterhoofd houdt dat de essentie wordt gedistilleerd in Marx theorie in haar aangrijpingspunten tot de gewenste verandering, kan zich drie keer achter het hoofd krabben. Welke essentie bedoelt Horkheimer wanneer hij verwijst naar zijn veranderingsgezindheid, maar niet aangeeft tot welke verandering hij dan gezind is? Een nationalist als Hegel zal tot hele andere essenties komen, dan een materialist als Marx. Wanneer vertegenwoordigers van de Frankfurter Schule stellen geen van beiden¹⁵ te willen zijn, is de vraag gerechtvaardigd: welke verandering dan wel? Jay wijst in zijn werk op het onvermogen van de Frankfurters om Jahweh te zeggen. Hij doelt hiermee op het Joodse verbod om de naam van God uit te spreken. In deze beeldspraak is Jahweh de concrete verandering waar de Frankfurter Schule toe genegen zou zijn.

De vraag die wij ons aan het begin van het hoofdstuk stelden was welk soort kennis middels de theorie wordt voortgebracht. Aan de hand van die kennis zouden we omgekeerd de theorie kunnen herkennen. Het soort kennis dat binnen de kritische theorie past, zou handvatten moeten geven voor verandering. 'Welke verandering dan?', is een gerechtvaardigde vraag die volgt, maar bezwaarlijk beantwoord kan worden.

Waar Horkheimer wel een poging waagt door te wijzen op zijn neo-marxistische veranderingsgezindheid stuurt hij zijn lezers ook weer de duisternis in door niet aan te geven wat neo-marxistisch aan zijn veranderingsgezindheid is.

Uiteindelijk blijft de kritische beschouwer van de Frankfurter Schule met los zand achter. Een oplossing om toch niet met lege handen achter te blijven ligt in een meer uitgewerkte en consequentere keuze voor praktische filosofie en politiek (i.t.t. rigoureuze wetenschap) zoals Aristoteles dat zag. Dat betekent een zekere preutsheid. Op dat moment wordt een uitwerking van het onderscheid tussen Techne en Praxis ook wat hoopvoller. De consequente keuze voor preutsheid is precies wat Habermas 'Theory and Practice' tot een succes maakt. Het is ook in dat boek dat het begrip 'Kritische Theorie' met de voeten op de grond wordt gezet.

2.3

Een kritische theorie tussen theorie en praktijk

Habermas maakt onderscheid tussen kritiek en debat. Het kenmerk van kritiek is de onevenwichtigheid. Bij kritiek wordt een maatschappelijk- of wetenschappelijk fenomeen aan de kaak gesteld. De analyse van een bestaande stand van zaken of opvatting wordt onder de loep genomen. De onevenwichtigheid schuilt in de afwezigheid van een alternatieve opvatting of een alternatieve stand van zaken. Handvatten voor verandering – essentieel voor een kritische theorie – wordt echter (nog) niet



geboden. Bij het debat is zo'n alternatief wel onderwerp van discussie. Omwille van de helderheid zal ik Habermas opvatting van een kritische theorie in twee delen uiteen zetten. Ik begin met zijn kritiek op de tendens om maatschappelijke problemen te herdefiniëren tot technische aangelegenheden. Vervolgens zal ik aangeven welk alternatief hij voor ogen heeft.

2.3.1

Kritiek op de technocratische samenleving

De vraag hoe theorie en praktijk zich tot elkaar verhouden, staat centraal in Theory and Practice. Een analyse van de positivistische wetenschap is hierbij het vertrekpunt. Jürgen Habermas neemt hierbij de gedachten van Thomas Hobbes (1588-1679) omtrent de 'claim' van wetenschap als uitgangspunt. Hij legt drie elementen van Hobbes' wetenschapstheorie bloot, om vervolgens over te gaan tot een analyse van de gevolgen van deze elementen.

- De eerste claim van wetenschappelijk verantwoorde sociale filosofie is om voor eens en voor altijd de correcte orde van de staat vast te stellen. De beweringen over deze staat dienen geldig te zijn los van tijd, plaats en omstandigheden. Zij dient als duurzame basis voor het gemeenschappelijk leven.
- De tweede claim is dat vertaling van kennis naar praktijk een technische aangelegenheid is.
- De derde claim is dat menselijk gedrag, gezien de eerste en tweede claim, beschouwd kan worden als object van wetenschap. De makers van de correcte orde kunnen daardoor de categorieën van ethisch sociale interactie buiten beschouwing laten. Immers, alleen subjecten, niet objecten kennen een wil. De scheppers van de orde kunnen zich beperken tot het construeren van condities waaronder mensen, net als objecten in de natuur, zich noodzakelijkerwijs op een berekenbare manier zullen gedragen¹⁶.

Habermas stelt hier de opvatting van Aristoteles omtrent de claims van sociale filosofie tegenover. In de eerste plaats kan de correcte orde los van tijd, plaats en omstandigheden niet gevonden worden. De vraag naar deze orde is een kwestie van wat (ethisch) juist gevonden wordt. Aangezien ethiek een aangelegenheid van 'de wil' is, laat zij zich niet objectief vaststellen, maar alleen subjectief. De praktijk van 'ordenen' heeft dan ook niet alleen van doen met een technische toepassing van instrumenten. Het gebruik van technische kennis vindt plaats in confrontatie met hen die het aangaat. Deze confrontatie heeft tot doel om de 'wil' van de betrokkenen boven tafel te krijgen. Habermas onderkent dat deze opvatting geen beschrijving van de praktijk geeft. Hij schetst de technische besturing van de samenleving als volgt:

*"In industrial advanced society there is an escalating scale of continually expanded technical control over nature and a continually refined administration of human beings and their relations to each other by means of social organisation. In this system science, technology, industry and administration interlock in a circular process. In this process relationship of theory and praxis can now only assert itself as the purposive rational application of techniques assured by empirical science. The social potential of science is reduced to the powers of technical control (. . .) The empirical, analytical sciences produce technical recommendations, but they furnish no answer to practical questions."*¹⁷

Het onderscheid tussen technisch en praktisch is maar moeilijk te vatten. Maar juist de problemen die wij daarmee hebben, geven aan hoe overheersend de technische benadering van maatschappelijke vraagstukken is. We verwarren niet alleen technisch met praktisch, we trachten ook voortdurend om praktische problemen in technische schema's te vertalen. Een voorbeeld kan dat wellicht verduidelijken.

Werkloosheid brengt een veelvoud aan problemen met zich mee. Zo is het arbeidsethos er mede debet aan dat mensen die geen werk hebben geconfronteerd worden met gevoelens van nutteloosheid. Ook processen die op de werkvloer plaats vinden, sociale integratie bijvoorbeeld, blijven achterwege. Bijna alle problemen hebben te maken met wat burgers van hun leven willen en de onmogelijkheid om in de praktijk daar iets bevredigends mee te doen. Desondanks wordt het vraagstuk van de werkloosheid door bestuurders technisch gedefinieerd. Effecten van beleid worden niet beoordeeld door hen die het aangaat, maar door 'sociale ingenieurs' zoals het Centraal Planbureau. Succes vertaalt zich niet in een groeiende mogelijkheid van werklozen om een bevredigende invulling aan hun leven te geven, maar in cijfers en statistieken. Habermas concludeert over deze technische benadering:

"for no attempt is made to attain a rational consensus on the part of the citizens concerned with the practical control of their destiny. Its place is taken by the attempt to attain technical control over history by perfecting the administration of society(. . .)"¹⁸

De tendens om alle problemen te reduceren tot problemen van technische controle resulteert in het 'depolitiseren' van maatschappelijke vraagstukken en de massa van de bevolking¹⁹. Om mee te kunnen praten over vragen die van belang zijn voor de wijze waarop je leven ingericht kan worden, is steeds meer specialistische vakkennis nodig. Ook het wezen van de politiek, als plaats waar maatschappelijke wensen worden gearticuleerd en vormgegeven, wordt volgens Habermas door deze tendens steeds verder uitgehold²⁰.

De kritiek van Habermas op Hobbes derde claim – dat ethische sociale interactie tussen mensen buiten beschouwing kan blijven – rust vooral op de claim van Aristoteles dat politiek en sociale filosofie de verlengden van ethiek zijn. Het gaat er juist om dat deze ethische sociale interactie goed vormgegeven wordt. In zijn 'Wahrheitstheorien' en 'Theorie des Kommunikativen Handelns' gaat Habermas uitgebreid in op de vraag hoe dat kan. Ik zal hier in hoofdstuk 3 uitgebreid op ingaan.

19

Wat – als aanvullend onderscheid tussen Habermas en Hobbes – opvalt, is Hobbes' fascinatie met macht en zijn pogingen om dit verschijnsel een plaats te geven in een stabiele ordening van de samenleving. Volledig hieraan tegengesteld is de poging van Habermas om in een sterk veranderende samenleving die macht juist weg te redeneren. Waar macht essentieel is voor de stabiliteit van de samenleving van Hobbes is de afwezigheid essentieel voor de aanpassingen van de samenleving van Habermas²¹. Op het fenomeen macht in de theorie van Habermas zal in het derde hoofdstuk dieper worden ingegaan.

De centrale vraag van dit hoofdstuk, welk type kennis speelt in de theorie van Habermas een centrale rol – heeft hiermee in deze paragraaf van een antwoord gekregen. Praktische kennis waarin de wil een belangrijke rol vervult is essentieel voor Habermas' theorie. De vraag waarin technische kennis zich precies onderscheidt van praktische kennis verdient daarbij nog nadere uitwerking.

2.3.2

Interesse in kennis

De kritiek van Habermas op de tendens om vraagstukken te herformuleren tot technische vraagstukken, richt zich niet op *het bestaan van* technische kennis als wel op *de (dominante) positie van dit type kennis*. Het is niet zozeer de vraag of technische kennis een plaats heeft in de samenleving, maar welke plaats zij verdient. In dat licht constateert Habermas dat de claim van Hobbesianen een monopolie voor technische kennis inhoudt. De (positivistische) ideologie van wetenschap (scientism) inhoudende dat alleen empirische kennis en logische analyse bronnen van kennis kunnen vormen, wordt door Habermas aangevallen. In plaats daarvan onderscheidt Habermas verschillende interesses van waaruit kennis vorm kan krijgen. Deze interesses doen denken aan de – individuele en klasse – belangen die Marx aan kennis relateert. Habermas neemt van die benadering echter nadrukkelijk afstand. Hij verwijt Marx nooit te hebben onderzocht of het soort kennis van historische aard²² dat Marx meende te produceren eigenlijk wel mogelijk was²³. De interesses van Habermas zijn van een geheel andere aard.

*"Zulke interesses zijn kennis-constitutief omdat zij bepalen en vormgeven wat geldt als objecten en typen van kennis. Zij bepalen de categorieën die relevant zijn voor wat wij onder kennis verstaan. Zij bepalen de claims op basis waarvan kennis kan worden gevonden en gerechtvaardigd. Deze interesses zijn fundamenteel omdat zij geworteld zijn in specifieke fundamentele voorwaarden van mogelijke reproductie en zelf-verwerkelijking van het menselijke soort."*²⁴

Om de soorten kennis vanuit de verschillende interesses te kunnen onderscheiden, is een exercitie langs de 'fundamentele voorwaarden van mogelijke reproductie en zelf-verwerkelijking' nodig. Richard Bernstein²⁵ zegt hierover: *"Thinking through the issues of the status and the types of human knowledge requires thinking through the issues of possible reproduction and self-constitution of the fundamental species."* De categorisering, zoals Habermas die ziet, is wordt schematisch weergegeven in tabel 2.1 aan de hand van deze tabel zal het onderscheid tussen praktische en technische kennis nader worden onderscheiden.

Tabel 2.1
Cognitieve interesses

kennisbelang	wetenschap	doel	handelingstype	maatschappelijk medium
1 Technisch	Empirisch analytisch	beheersing/controle bijvoorbeeld beheersen van elementen van de natuur	instrumenteel	werk
2 Praktisch	Historisch ²⁶ hermeneutisch	praktisch begrip bijvoorbeeld maatschappelijke fenomenen als werkloosheid	interactie: communicatief handelen	taal
3 emancipatorisch	kritisch	emancipatie bijvoorbeeld de geloofstrijd in Nederland in de 19e eeuw	(zelf) reflectie	macht

20

De technische benadering

Het technische kennisbelang richt zich erop dat de werkelijkheid wordt onthuld vanuit het belang om te door 'feedback gestuurd handelen te beheersen. De feedback is negatief in die zin dat zij zich baseert op een model van falsificatie van hypothesen. Hierin schuilt ook de afstandelijkheid van de wetenschapper als 'disinterested observer'. De taak van de wetenschapper is om kennis/ informatie te aan te dragen die objectief²⁷ vast te stellen is en handvatten biedt voor verdere beheersing. Onder het maatschappelijk medium 'werken' verstaat Habermas – in navolging van Weber – het doel-rationeel handelen. Dit handelen wordt gereguleerd door empirische kennis. Rationele keuzes voor dit instrumenteel handelen worden bepaald door strategieën gebaseerd op analytische kennis²⁸. De technische benadering depolitiseert keuzes van handelen tot keuzes van beheersing. Keuzes van beheersing lenen zich niet voor maatschappelijk debat, maar voor technische debatten waar ruimte is voor deskundigen met Popperiaanse kennis van de beheersingsvraagstukken. In die zin wordt een ieder die dit type kennis ontbeert passief gehouden. Aangezien specialisten per definitie schaars zijn, wordt de massa buiten dit soort beheersingsvraagstukken gehouden.

De praktische benadering²⁹

Bij het praktische kennisbelang is niet de beheersing, maar het handelen constitutief. Het handelingstype wordt door Habermas getypeerd als interactief. Interactief – het woord zegt het al – veronderstelt meerdere actoren. Deze actoren handelen met elkaar door middel van taal. Om deze taal te kunnen begrijpen staan niet de tekens, maar de betekenis (symbool) centraal³⁰. In navolging van Thomas Mead³¹ komt Habermas tot de conclusie dat de empirische analyse niet voldoet om de betekenis te achterhalen. In plaats daarvan is een historisch hermeneutische vereist. Één van de elementen van deze benadering zijn een bewuste plaats voor de context. Begrip van interactie (Verstehen) kan dus juist niet los worden gezien van tijd, plaats en omgeving. De kennis van praktische interesse richt zich dus niet op technische controle, maar op het verhelderen van condities voor communicatief handelen en intersubjectiviteit. Habermas geeft van interactie de volgende definitie:

Onder Interactie versta ik communicatief handelen, symbolische interactie. Het wordt gereguleerd door bindende consensus normen, welke reciproque verwachtingen over gedrag definiëren en begrepen en erkend moeten worden door ten minste twee handelende subjecten. De betekenis van de normen wordt geobjectiveerd in normale talige communicatie. Waar de geldigheid van technische regels en strategieën afhangen van empirische waarheden en analytisch correcte proposities, is de geldigheid van sociale normen gebaseerd op de intersubjectiviteit van wederzijds begrip van intenties en verzekerd door de algemene erkenning van verplichtingen³².

Emancipatie

Bepalend voor kennis vanuit emancipatorisch belang is de aangrijpingspunten die zij verleent voor het veranderen van een maatschappelijke positie van individuen of groepen. In het kader van dit verslag – dat het handelen van de overheid centraal stelt – is deze kenniscategorie weinig relevant.

Kortom:

In de theorie van Habermas heeft *praktische* kennis een centrale plaats. Praktische kennis voor het ordenen van de samenleving behelst primair kennis van de opvattingen die leven binnen de samenleving en de context waarbinnen die opvattingen vorm krijgen. Anders dan technische kennis, kan praktische kennis niet buiten haar tijd, plaats en omgeving begrepen worden.

2.4

Implicaties voor het overheidshandelen

Wanneer wij de kritiek uit paragraaf 2.3.1 op de technische benadering van maatschappelijke problemen naar voren halen, dan krijgt het pleidooi voor een praktische benadering de volgende structuur.

- 1 Het kennisbelang van de overheid verschuift van overwegend technisch naar meer praktisch.
- 2 Het doel van overheidsoptreden verschuift van overwegend technische beheersing naar een meer praktisch begrip.
- 3 Het handelen van de overheid wordt verlegd van voornamelijk instrumenteel naar meer communicatief.
- 4 Het medium 'werk' wordt minder gebruikt ten gunste van het medium taal.
- 5 Technische beheersingsvraagstukken worden ingeruild voor praktische handelingsvraagstukken.
- 6 De overheid repolitiseert – door vraagstukken niet langer in termen van beheersing te definiëren – discussies. Hierdoor wordt 'de massa' niet langer gepassificeerd maar juist geactiveerd.

In het volgende hoofdstuk zal het communicatieve handelen worden uitgewerkt ten einde haar implicaties voor overheidsoptreden nader te duiden.

Noten:

- 1 Voor een uitgebreide geschiedenis van de Frankfurter Schule verwijs ik naar Martin Jay: *De dialectische verbeelding*, AMBO, Baarn, 1977. Deze paragraaf is grotendeels op zijn uitgebreide studie gebaseerd.
- 2 Dit kan in de letterlijke betekenis worden opgevat: de opkomst van het nationaal-socialisme in Duitsland.
- 3 Kritiek op een eerdere versie van dit onderzoek leerde dat sommigen dit verband vrij eenvoudig konden leggen. Ik houd het erop dat hier eerder een verband wordt gelegd vanuit persoonlijke smaak dan vanuit methodologische samenhang.
- 4 Horkheimer M.: *Critical Theory*, Seabury press, New York 1972.
- 5 Bernstein R.J.: *The restructuring of Sociale and political Theory* (p. 176), University Press London: 1979.
- 6 Horkheimer, Max: *Critical Theory*, p. 209 en 210 The Seabury Press, New York: 1972
- 7 Dat is dus typisch een geval van Frankfurter Schule. Nergens wordt rechtstreeks een eigen standpunt neergelegd. Nee, dat moet altijd via een kritiek op iets of iemand anders.
- 8 Het verschil tussen renaissance en verlichting zou ook aangeduid kunnen worden met haar vertegenwoordigers. Zo zijn Hume, Descartes en Voltaire vertegenwoordigers van de verlichtingsstroom, terwijl Goethe, Schiller, Erasmus en Spinoza renaissance wetenschappers zijn. Het onderscheid zit ook in de producten van de wetenschappers. 'Verlichtingsproducten' zijn specialistisch terwijl 'renaissance-producten' generalistisch zijn. Ook in de middelen die er gebruikt worden zit een groot verschil. Waar in de verlichte traditie nadruk licht op verklaren en dus onderzoek, is de renaissance stroming veel meer essayistisch. Wie beziet in welke mate in de universitaire wereld van het essay gebruik gemaakt wordt, hoeft zich niet af te vragen welke stroming in Nederland sterker is.
- 9 Habermas J. *Theory and Practice*, (p. 42) Beacon Press Boston 1973. Oorspronkelijk uitgave: Habermas J. *Theorie und Praxis*, Suhrkamp Verlag 1971.
- 10 Praktische filosofie valt samen met politiek. Dat is analoog aan de Kritische theorie die gelijktijdig een kritiek op wetenschap en maatschappij is. Bij Habermas zal hopelijk duidelijk worden waarom deze twee niet goed te scheiden zijn.
- 11 Geheel terzijde: de aandacht voor pedagogiek bij de vraag wat een juiste ordening van de staat is, is heel goed zichtbaar bij Plato. Zijn werk *Politeia* handelt over de inrichting van de staat, maar een groot deel van het boek is gewijd aan de vraag hoe een staatsman opgevoed moet worden.

- 12 onder andere logica
13 Ibid. 7, p. 42
14 Ibid noot 4, p. 270
15 Jay, M.: *De dialectische verbeelding* p. 280 e.v. Ambo Baarn 1977.
16 Habermas J. *Theory and Practice* pp. 43
17 idem p. 254
18 Idem p. 255
19 Habermas, Jürgen: *Towards a rational society*, p. 75
20 idem, p. 75.
21 Verdere uitwerking van het begrip macht bij Hobbes is te vinden in Hans Achterhuis: *Het Rijk van de schaarste*, AMBO, Baarn 1988 p. 21 e.v.
22 Habermas doelt hier op het fenomeen dat Karl Popper omschrijft als 'Historicisme'. Het kennen van de geschiedenis en het heden van waaruit de toekomst zich als ontologisch noodzakelijk opdringt. Karl Popper veegt de vloer aan met historicisme. Popper claimt als kritisch rationalist dat 'het zijn' of 'de essentie van iets' zich niet laat kennen. Wij kunnen de waarheid niet kennen, alleen maar verder van de onwaarheid afkomen. Dit fallibilisme laat geen historicisme toe. Hoewel Habermas zich nadrukkelijk niet rekent tot het kritisch rationalisme – ook deze stroming monopoliseert de bronnen van kennis tot de technische – is hij wel een fallibilist. De consensus-theorie van de waarheid en de juistheid (welke in het komende hoofdstuk uitgebreider aan de orde zal komen – duidt hier op.
23 *Theory and Practice* p. 242
24 Habermas, Jürgen: *Erkenntnis und Interesse*, p. 197, vertaald door mij.
25 Bernstein R.J. *The Restructuring of Social and political Theory*, p. 192.
26 Niet te verwarren met 'historicistisch'
27 Nee, objectief is niet het goede woord. Een beter woord is inter-subjectief. Deze term wordt in dit verslag echter gereserveerd voor het praktische kennisbegrip. Het objectiveren van kennis duidt bij het technisch kennisbelang veel meer op het soort kennis waar Popper op duidt in 'Conjectures and Refutations'. De eisen die Popper stelt in termen van falsifieerbaarheid (en dus controleerbaarheid), helderheid en feitelijkheid staan hier centraal, niet de consensuele normen van Habermas.
28 Habermas, Jürgen: *Towards a Rational Society*, p. 91-92.
29 De uitwerking van het praktische begrip lijkt hier wat kort door de bocht. In hoofdstuk 3 zal ik echter zeer uitgebreid ingaan op het communicatieve handelen. Het doel van deze uitwerking is slechts een systematische vergelijking tussen technisch en praktisch handelen mogelijk te maken.
30 Zie ook Loth: *Recht en Taal* p. 10 e.v.
31 Mead wordt uitgebreid besproken in *Theorie des Kommunikativen Handelns*. Zijn 'symbolisch interactionisme' is voor Habermas de methodologie voor het begrip van dit handelingstype.
32 Habermas, Jürgen, *Towards a rational Society*, p.92 (eigen vertaling).

3

Democratie als communicatief handelen

Democratic politics is a standing invitation to act in public and know oneself as a citizen, capable of choosing destinations and accepting risks for oneself and others, and capable too, of patrolling the distributive boundaries and sustaining a just society. But there's no way to make sure that you or I, or anyone, will seize the opportunity

Walzer, 1983

3.1

Inleiding

Praktische kennis als basis voor overheidshandelen. Dat is kort en bondig het leidend beginsel voor de democratie-opvatting van Jürgen Habermas, zoals wij die in het vorige hoofdstuk uitgewerkt hebben gezien. Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag hoe deze kennis verkregen wordt. Het gaat met andere woorden om de vormgeving van het proces waardoor deze kennis 'boven tafel komt'. Het proces dat Habermas voorstelt, verschilt daarbij in belangrijke mate van de processen zoals die in de liberale democratie zoals wij die kennen is vormgegeven.

Hedendaagse liberale democratieën staan in twee tradities¹. De eerste, de democratie-traditie stelt de maatschappelijke wilsvorming centraal. Geestelijk vader van deze traditie is Jean Jacques Rousseau. Zijn begrip van de (ondeelbare) volkswil is een leidend beginsel voor de inrichting van de democratie. De tweede, de rechtsstaat-traditie, stelt de relatie legaliteit en legitimiteit centraal. Geestelijk vader van deze traditie is Immanuel Kant. De bescherming van de private ruimte voor burgers is een leidend beginsel voor de inrichting van de rechtsstaat. Het legaliteitsbeginsel – dat dient te garanderen dat wet niet willekeur regeert – vormt daarbij een centraal begrip.

De vraag tot welke traditie Jürgen Habermas behoort is een mogelijkheid om tot een nadere uitwerking van het communicatieve handelen te komen. Zijn instemming met Aristoteles' opvatting dat mensen (citizen/citoyen) alleen goed kunnen zijn als deelnemer aan de samenleving, zou mij daarbij op het democratie-been zetten. Zijn oproep tot het repolitiseren van maatschappelijk vraagstukken en (daarmee) het activeren – in plaats van passiveren – van burgers zou zo'n keuze verder rechtvaardigen. Ik meen echter dat zo'n ingang de reikwijdte van Habermas' werk onvoldoende recht doet. Tegelijkertijd leidt veronachtzaming tot een onvoldoende inbedding in het huidige paradigma van de democratie-discussies, zoals die door politieke partijen en observanten wordt gevoerd. Om die reden zal ik eerst het communicatieve handelen als uitgangspunt voor overheidsoptreden uiteen zetten. Vervolgens zal ik haar relateren aan de democratie- en de rechtsstaatstraditie. Voor de laatste geldt dat een belangrijke functie is weggelegd voor het geldende recht. Recht is hierbij één van de elementen in het systeem van checks en balances. Voor Habermas heeft het recht echter vooral een belangrijke dynamische functie in het debat over de moraal². Dit debat heeft echter onvoldoende ruimte in het keurslijf van de rechtsstaat discussie. Zij kent ook hele andere deelnemers. Om recht te kunnen doen aan de discussie over recht en moraal zal in hoofdstuk 4 hier apart aandacht aan worden besteed.

23

3.2

Van strategisch naar communicatief handelen³

Habermas stelt dat overheden strategisch handelen. Dit wil zeggen dat zij de eigen belangen vooropstellen. Hij meent dat de overheid zijn eigen belangen juist ter discussie zou moeten stellen en in een gemeenschappelijke discussie (vertoog) een gezamenlijke overeenstemming over problemen en oplossingen zou moeten zoeken. De overgang van strategisch naar communicatief handelen, lijkt sterk op de 'Copernicaanse wending' zoals ik deze aan het begin van deze studie aan de hand van Idenburgs analyse heb geschetst. Om deze overeenkomst te duiden is het verstandig deze Copernicaanse wending nogmaals voor de geest te halen. Ik gaf een beschrijving van de klassieke wijze waarop de overheid beleid formuleert.

- 1 De overheid definieert de problemen.
- 2 De overheid bepaalt welke oplossingen wenselijk zijn.
- 3 De overheid verschaft de naar zijn oordeel benodigde – of beschikbare – middelen.
- 4 De overheid bepaalt wie deze middelen volgens welke regels besteedt en tracht dat te controleren.

Iedere zichzelf respecterende bestuurder zal deze situatie ontkennen. Beleid komt tot stand in 'goed overleg met de belanghebbenden'. Er heeft 'uitgebreid inspraak plaats gevonden'. Politieke keuzes worden gelegitimeerd op basis van 'politieke programma's waarover 'iedere vier jaar verantwoording wordt afgelegd'.

Nu laten deze bezwaren zich vaak gemakkelijk weerleggen.

- Wanneer het goede overleg met de belanghebbenden niet tot de gewenste resultaten leidt, is het toch de overheid die de knoop doorhakt. Zie bijvoorbeeld de gang van zaken rond de Betuwelijn of Schiphol. Overleg wordt te vaak benut om weerstanden te doorbreken, niet om serieus tot nieuwe inzichten te komen.
- Inspraak wordt gehouden op het moment dat de overheid de problemen al heeft gedefinieerd en ten minste de oplossingsrichting heeft weergegeven en de aanpak al heeft begrensd door aan te geven welke middelen beschikbaar zijn. Dat is dus te laat om nog tot een probleemdefinitie te komen die aansluit bij de leefwereld van bewoners.
- Politieke programma's worden nauwelijks gelezen. Kiezers blijken zich vaak landelijk te oriënteren bij lokale verkiezingen, zodat van een correctiemechanisme geen sprake is⁴.

Tegelijkertijd kan moeilijk ontkend worden dat er bestuurders zijn die inspraak wel degelijk serieus nemen, wel degelijk proberen om verantwoording af te leggen aan kiezers en wel degelijk plaats inruimen voor serieus overleg met belanghebbenden. Kennelijk is de schets van de 'klassieke overheid' iets te grof. Dat betekent niet dat er van een Copernicaanse wending geen sprake is. De reacties – die bij het serieus nemen van burgers in de 'klassieke' constellatie te verwachten zijn – zijn hiervoor voldoende tekenend. Een partij die de verkiezingen verliest geeft aan het in het vervolg beter te zullen doen. De wethouder die bij inspraak-bijeenkomsten serieuze bezwaren aanhoort, geeft aan 'de bezwaren zeer serieus in de verdere besluitvorming mee te zullen nemen'. Het handelend en beoordelend perspectief blijft bij één actor liggen: de (politieke) bestuurder.

Waar de Copernicaanse wending juist om draait, is dat het enkelvoudige bestuurdersperspectief verlaten wordt om tot een meervoudige te komen waarin ruimte is voor opvattingen van burgers. De voorgaande zin doet wat holistisch aan. Alsof het bestuurdersperspectief bestaat. Alsof het burgerperspectief bestaat. Dat is natuurlijk niet juist. Er zijn evenveel bestuurdersperspectieven als er bestuurders zijn en hetzelfde geldt voor burgers. Paul van den Berg (1992) stelt terecht:

*"De normatieve taak (van een democratische cultuurtheorie, HG) bestaat niet uit het opstellen van blauwdrukken voor een monolithisch en tot participatie verplichtende samenleving, maar het doordenken van de mogelijkheid van culturele en maatschappelijke pluriformiteit in relatie tot daadwerkelijke participatie."*⁵

De pluriformiteit die Van den Berg poneert, vraagt juist om een meervoudig handelingsperspectief. De opvattingen van Habermas omtrent communicatief handelen bieden zicht op de mogelijkheid om van een enkelvoudig strategisch tot een meervoudig communicatief handelingsperspectief te komen. In de handelingscontext (van de bestuurder) staat het oplossen van een als problematisch ervaren situatie centraal. Handelen is dan het veranderen van een toestand in de objectieve wereld op basis van een doel of belang. Deze structuur van het menselijk handelen acht Habermas het fundament van alle handelingsbegrippen⁶. De doelgerichtheid roept echter vragen op wanneer wij bij collectief handelen ons rekenschap geven van het begrip pluriformiteit. Pluriformiteit in doelen komt voort uit verscheidenheid in de definitie van feiten⁷. De handelingscontext wordt door de verschillende actoren verschillend ervaren. Voor collectief handelen geldt hierdoor per definitie het fundamentele probleem van handelingscoördinatie. Habermas onderscheidt in de oplossing van dit probleem twee opties: strategisch en communicatief handelen.

3.2.1

Strategisch handelen

Bij strategisch handelen staat voor de individuele actor het realiseren van zijn eigen doelstellingen centraal. De handelende actor voldoet aan de twee premissen van de economische theorie van politieke besluitvorming. Aan de ene kant is de actor een

'citizen'. Aan de andere kant is hij een individu dat zijn nut maximaliseert⁸. De spelregels van het strategisch handelen worden hierbij gedefinieerd vanuit algemeen geaccepteerde behoeften⁹. Een strategische handelingssituatie kan uitmonden in een compromis. Dit kan een zuiver strategisch compromis zijn of een zogenaamd "fair compromis". In dat laatste geval worden de belangen van de ander als gelijkwaardig erkend, onthoudt men zich van dreigementen of verleidingen en misleidt men evenmin de ander¹⁰. Coördinatie vindt in zo'n geval plaats door middel van de wederzijdse erkenning van elkaars belangen, uitmondend in een compromis dat aan beide belangen tegemoet komt.

3.2.2

Communicatief handelen

Communicatief handelen onderscheidt zich van strategisch handelen in die zin dat de belangen van de individuele actoren ter discussie worden gesteld. Dit gebeurt zelfs bij het faire compromis niet. Immers, daar worden belangen juist erkend. Voor de individuele actor houdt communicatief handelen in dat ook zijn eigen belangen ter discussie komen te staan. Vanwege de onzekere uitkomst van zo'n discussie betekent dit dat de actor zijn nutsmaximaliserend gedrag los moeten laten. Om deze reden kan het communicatieve handelen rekenen op forse kritiek uit de 'public choice hoek'¹¹. Het feit dat die kritiek zo fors is geeft tegelijkertijd wel het principiële verschil met strategisch handelen aan. Waar het faire compromis, op basis van lange termijn overwegingen, nog wel verklaarbaar is vanuit de Public Choice, is het communicatieve handelen dat nadrukkelijk niet¹².

In het communicatieve handelen tracht men tot een voor alle deelnemers aanvaardbare definitie van de handelingssituatie te komen in termen van een achtergrondconsensus. Dit houdt een definitie in die gesteld is in drie dimensies:

- een objectieve;
- een normatieve
- een subjectieve.

Alle drie dimensies zijn kritiseerbaar in termen van geldigheidsaanspraken. Deze kritiek wordt gegeven door middel van argumenten.

De objectieve dimensie wordt in het vertoog geponeerd door de constatieve taalhandeling ('Ik ben ontslagen'). De normatieve dimensie wordt in het vertoog geponeerd door de regulatieve taalhandeling ('Jij mag mij niet ontslaan'). De subjectieve dimensie wordt geponeerd door de expressieve taalhandeling ('Ik wil niets liever dan jou ontslaan'). Dit zijn de taalhandelingen die betrekking hebben op de feiten zoals die bestaan in de leefwereld. In de institutionele wereld kunnen echter ook nog rechtsfeiten worden onderscheiden. Deze worden geponeerd door performatieve taalhandelingen. Dit zijn taalhandelingen die een rechtsfeit te weeg brengen¹³ ('Je bent ontslagen'). Consensus ten aanzien van deze dimensies kan worden bereikt door het geven van kritiek binnen dezelfde dimensies¹⁴.

Argumenten behoren echter niet tot de handelingssituatie, maar tot de context van het vertoog. De verandering van context wordt door Habermas in vier stappen gegeven:

- 1 De overgang van de handelingssituatie naar het vertoog. Dat wil zeggen het problematiseren van de achtergrondkennis.
- 2 Het aangeven van een argument binnen een taalsysteem¹⁵.
- 3 Wijziging van het gehanteerde taalsysteem of een afweging van het taalsysteem ten opzichte van alternatieven.
- 4 Reflectie op de systematische veranderingen van de taalsystemen in de tijd¹⁶.

De taalsystemen geven de kennis weer. Het individu past de taal aan zijn omgeving aan middels deze systemen en organiseert deze.

Hoe is dit communicatieve handelen nu mogelijk? 'In het communicatieve handelen zijn alle actoren zonder voorbehoud gericht op het tot stand brengen van overeenstemming. Alle taalhandelingen worden daartoe geuit en niet om het eigen belang na te streven.'¹⁷ Zijn die actoren gek geworden? Een beetje wel. Het is dan ook niet voor niets dat Habermas de rationaliteit van het communicatieve handelen in procedures zoekt en dus buiten de actoren.

De rationaliteit van communicatief handelen

Het communicatieve handelen is talig handelen. Grenzen aan dit soort talig handelen worden gedicteerd door het doel van het communicatieve handelen: de definitie van de uitgangssituatie moet voor alle deelnemers acceptabel zijn. Dat betekent dat in de communicatieve setting geen elementen aanwezig mogen zijn die aanleiding kunnen geven tot voorbehoud bij de acceptatie van de definitie. Het kennisbelang is consensus

omtrent de handelingssituatie. Op basis daarvan kan worden gesteld welke taalhandelingen constitutief zijn voor deze kennis-interesse. Jürgen Habermas stelt het in zijn Bijbel als volgt:

*"Für kommunikativen Handeln sind nur solche Sprechakte konstitutiv mit denen der Sprecher kritisierbare Geltungsansprüche verbindet(. . .)"*¹⁸

Vervolgens onderscheidt Habermas vier soorten 'Sprechakte', waarvan er drie 'konstitutief' want 'kritisierbar' zijn.

- Het imperatief is een niet-kritiseerbaar bevel. Constitutief voor het imperatief is macht. Daar is de geldigheid van het bevel van afhankelijk. Wanneer een bevel (openlijk) wordt getrotseerd, is een machtsstrijd het resultaat.
- De aanwijzing is een kritiseerbaar bevel dat refereert aan een gedeelde normatieve wereld.
- Het expressief is een kritiseerbare uiting van een gevoel.
- Het constatief is een kritiseerbare uitdrukking van de stand van zaken.

Wat niet kritiseerbaar is, heeft geen plaats in de context van het communicatieve handelen. Om die reden dient macht afwezig te zijn in het vertoog. Vervolgens moet worden afgesproken wat de basis van kritiek voor de drie overige taalhandelingen kritiseerbaar is.

- 1 Bij het constatief is de waarheid van de taalhandeling kritiseerbaar. Belangrijk is dat de waarheidsvraag aan de orde komt wanneer de objectiviteit van de ervaring (behorend tot de feitenwereld) niet meer ter discussie staat. Het gaat bij de waarheidsvraag om de stand van zaken (behorend tot een gedachtenwereld). Zou dit niet zo zijn, zo stelt Habermas, dan *"wären theoretische Fortschritte von der Produktion neuer Erfahrungen abhängig"*.¹⁹
- 2 Bij het expressief is de waarachtigheid van de taalhandeling kritiseerbaar. Nu kan niet zo maar worden vastgesteld dat een subjectieve uiting niet waarachtig is. Wanneer iemand stelt "ik heb zo'n pijn in mijn rug" is een simpel "stel je niet aan, je hebt nergens last van." niet op zijn plaats. Om de waarachtigheid van de taalhandeling te kunnen kritiseren, dient de overeenkomst tussen uiting en handelen te worden vastgesteld. Zo is iemand die klaagt over pijn in zijn rug niet geloofwaardig wanneer hij vervolgens de hele avond gaat limbo dansen.
- 3 Bij de aanwijzing is de geldigheid van de taalhandeling kritiseerbaar. De geldigheid is afhankelijk van de vraag of zij de toestemming van alle betrokkenen.

Het vertoog zal zich dus, afhankelijk van de initiële taalhandeling richten op waarheid, waarachtigheid of geldigheid. De voorwaarden om tot zo'n vertoog te komen zijn procedureel. Ik heb eerder aangegeven welke stappen voor het (theoretisch) vertoog nodig zijn. Keren wij terug naar de bijstelling van de problematisering van het overheidsoptreden zoals Idenburg dat aangeeft met Copernicaanse wending, dan kan communicatief handelen in beleidstermen worden als volgt worden aangegeven: Beleid in de klassiek handelingscontext is doelrationeel. Wanneer meerdere actoren hun doelrationaliteit inbrengen ontstaat een coördinatieprobleem. De rationaliteit van het beleid kan niet aan één doel worden gerelateerd. Bij strategisch handelen wordt de doelrationaliteit van de verschillende actoren gehandhaafd. In de woorden van Deetman: Beleid is wel rationeel, zij het multi-rationeel²⁰. Wanneer het strategisch handelen wordt ingeruild voor communicatief handelen, is een vertoog nodig waarbij alle actoren op drie dimensies (normatief, subjectief en objectief) zonder voorbehoud bekritiseerd kunnen worden. De eis dat de kritiek zonder voorbehoud kan worden geleverd is bepalend voor het communicatieve handelen. Aan deze eis kan worden voldaan door de procedure zo in te richten dat voor niet-kritiseerbare elementen geen plaats is. Alhoewel deze situatie niet als reëel, maar als ideaal beschouwd moet worden, bepaalt zij wel de rationaliteit van het communicatieve handelen.

3.3

Communicatief handelen en de idee van democratie

Vrijwel alle hedendaagse debatten over democratie zijn ingebed in de achttiende eeuwse ideevorming over 'het sociaal contract'²¹. Het begrip dat Rousseau (1712 – 1778) invoerde kan als moeder van het publieke domein worden beschouwd. Op het eerste gezicht vertoont Rousseau's werk veel parallellen met dat van Habermas. In methodologisch opzicht; zowel de natuurtoestand van Rousseau als de machtsvrije ruimte van Habermas zijn niet-empirisch²². In burger-cultureel opzicht; zowel Habermas als Rousseau stellen het politiseren van de massa voorop. Maar ook in wetenschaps-

theoretisch opzicht; zowel Rousseau als Habermas zijn sceptisch over hetgeen de wetenschap vermogt voor de samenleving. Op een aantal punten verschillen de twee echter aanzienlijk.

- In de eerste plaats stelt Habermas een procedurele rationaliteit voor om een zinvolle weg te vinden in een multi-rationele samenleving. Rousseau daarentegen acht de algemene wil bepalend voor wat goed is voor de staat. Die algemene wil is niet gelijk aan de wil van iedereen. De *volonté de tous* verschilt van de *volonté generale*²³. De algemene wil lijkt op wat politici zo graag het algemeen belang noemen. Habermas meent echter dat de algemene wil niet bepaald kan worden, maar de procedure om een algemeen belang te leren kennen wel.
- In de tweede plaats is de politisering van de samenleving bij Rousseau aanzienlijk radicaler dan bij Habermas. Rousseau stelt: *"Ieder van ons brengt zijn persoon en heel zijn macht samen aan de opperste leiding van de algemene wil en wij ontvangen gezamenlijk elk lid als ondeelbaar van het geheel"*. Voor Habermas zou dit veel te ver voeren. In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat er drie niet-reduceerbare categorieën van handelen zijn: instrumenteel, interactie en (zelf) reflectie. Alleen interactie behoort daarbij tot het domein van het communicatieve handelen. Het verschil blijkt van belang in discussies over een post-communistische samenleving in het voormalig oostblok. Andrzej Szczypiorski – een Poolse schrijver – stelt als afschrikwekkende voorbeeld van het politiseren in de communistisch landen dat zelfs het melken van koeien opgevat werd als politieke daad.
- In de derde plaats stelt Habermas de afwezigheid van macht centraal voor het slagen van het verdrag. Rousseau acht die afwezigheid niet gewenst. Integendeel, juist omdat de *volonté generale* niet gelijk is aan de *volonté de tous* zijn er leiders nodig om het volk de algemene wil te leren kennen²⁴. Ook in huidige discussies over bijvoorbeeld de grenzen van democratisering (wel of geen volksinitiatief bijvoorbeeld) wordt ongelijkheid in macht gerechtvaardigd met een verwijzing naar lage sentimenten die bij het volk zouden leven. De veronderstelling is kennelijk dat er bevolkingsgroepen bestaan die van zulke gevoelens gevrijwaard zijn en dat juist die groepen actief worden in de politiek. Habermas hanteert deze veronderstelling niet. Hij zou eerder aangeven dat de procedure niet leidt tot consensus.
- In de vierde plaats stelt Rousseau nadrukkelijk eisen aan de uitkomsten van de associatie (staat) in termen van institutionele gelijkheid waar Habermas de mogelijke uitkomsten van het communicatieve handelen open laat. Een mooie hedendaagse variant van het stellen van eisen aan uitkomsten van debatten zijn de referenda in Europa over Maastricht. Wanneer het verdrag van Maastricht wordt geaccepteerd, volgt ratificatie. Wanneer het verdrag wordt verworpen volgt nog een referendum.

27

De institutionele gelijkheid biedt echter wel handvatten om aan de afwezigheid van macht, die Habermas in het verdrag veronderstelt, tegemoet te komen. Rousseau acht absolute gelijkheid in termen van geld en macht niet noodzakelijk. Hij volgt Hobbes in zijn opvatting dat macht goed is. Hobbes stelt dat gelijkheid in macht geen macht is omdat ze de onderlinge strijd tussen mensen niet opheft²⁵. Buchanan en Tullock brengen de gevolgen van afwezigheid van macht naar voren in termen van besluitvormingskosten. De consensus van allen – die Habermas centraal stelt voor waarheidsaanspraken – blijkt daarin wel erg duur²⁶.

Enige mate van sociale gelijkheid is echter wel gewenst: *'In elk geval moet het zo zijn dat geen enkele burger zo rijk is dat hij een ander kan kopen en geen enkele zo arm dat hij gedwongen wordt om zichzelf te verkopen'*²⁷.

Samenvattend kan gesteld worden dat de democratie-traditie zoals die door Rousseau is ingezet in vier termen verschilt van de theorie van het communicatieve handelen.

Tabel 3.1
Verskil Habermas en Rousseau in steekwoorden

	Habermas	Rousseau
Macht	afwezig	aanwezig
Wil	multi-rationaliteit	'algemeen belang'
Politisering	beperkt	onbeperkt
Uitkomst	onbepaald	beperkt in termen van gelijkheid

3.4

Conclusies

De vraag hoe de overheid zijn beleid kan baseren op praktische kennis is met de voorgaande paragrafen voor een belangrijk deel beantwoord. De overheid heeft tot taak vorm te geven aan het vertoog. Hierbij worden eigen belangen actief ter discussie gesteld en wordt afgezien van machtsmiddelen omdat deze geen onderwerp van kritiek kunnen zijn. Voor de handelswijze van de overheid heeft dit een aantal belangrijke consequenties:

- De overheid tracht uit verschillende definities van feiten een gezamenlijke consensus te bewerkstelligen als basis voor overheidshandelen. Dit gebeurt middels het beschreven vertoog.
- De overheid postuleert geen 'algemeen belang', maar biedt ruimte voor verschillende belangen in één vertoog. Dat betekent dat ook het eigen belang actief ter discussie wordt gesteld.
- De overheid creëert gelijkheid in macht ten einde te voorkomen dat één machthebber een discussie op deze basis kan beslechten. Er mogen geen betrokkenen van het vertoog worden uitgesloten aangezien dit zou betekenen dat de macht aan een bepaalde betrokkene wordt onthouden.
- De overheid ziet er vanaf van te voren uitkomsten van discussies te beperken.

Overheidshandelen dat aan deze voorwaarden voldoet, is in theorie legitiem omdat het gebaseerd is op praktische kennis. Er zijn hiermee twee vragen beantwoord. De eerste vraag was wat legitiem overheidshandelen inhoudt. Het antwoord hierop was dat het overheidshandelen gebaseerd dient te zijn op praktische kennis. De tweede vraag was hoe die kennis kan worden verkregen. Het antwoord hierop is kort en bondig: middels het vertoog. De vraag die hier logischerwijs uit voortvloeit is waar dan wanneer het vertoog in een samenleving dient plaats te vinden. Deze vraag zal in hoofdstuk 4 beantwoord worden.

Noten:

- 1 H.M. de Jong in *Hedendaagse democratie* (J. Thomassen, red.)
- 2 Zie ook de Tanner lectures in *Recht en Moraal* en meer recent *Fakzität und Geltung*
- 3 Deze paragraaf is voor een groot deel gebaseerd op Wouter Werners *De legitimiteit van juridische oordelen*, Universiteit Twente, Enschede 1991.
- 4 Tops e.a. *Lokale democratie en Bestuurlijke Vernieuwing*
- 5 Paul van den Berg Pluriforme Passies voor Participatie in *Het Communicatieve Paradigma* (H.M. Korthals red.) p. 101.
- 6 Technisch, praktisch, emancipatoir, zie hoofdstuk 2.
- 7 Waarbij feiten worden gedefinieerd als behorende tot de gedachtenwereld. Dit in tegenstelling tot voorwerpen die behoren tot de objectieve wereld.
- 8 Müller: *Public Choice* Hoofdstuk 1 p. ...
- 9 Jack Vromen: Speltheorie en communicatief handelen in *Het Communicatieve Paradigma*, p. 55 e.v.
- 10 Werner W.: *De Legitimiteit van Juridische oordelen*, p. 72
- 11 Jack Vromen: Speltheorie en Communicatief handelen in *Het Communicatieve Paradigma*, p. 62.
- 12 Dit is mogelijkserwijs ook één van de interveniërende factoren die sociale vernieuwing als een communicatieve overheid in de weg staan. Ik zal hier in het tweede deel van dit verslag nog op terugkomen.
- 13 D. Ruiter: *Institutional Legal Facts*
- 14 Objectief: 'Ik ben ontslagen' -> 'Maar je hebt helemaal geen baan'
Normatief: 'Je hebt het recht niet om mij te ontslaan' -> 'Maar, ik heb wel het recht om je te laten afvloeien'
Subjectief: 'Het liefst zou ik je ontslaan' -> 'Je zou het liefst mijn baantje willen hebben'
Performatief: 'Je bent ontslagen' -> 'Nee, ik laat mij afkeuren'
- 15 Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is het medium voor het praktische kennisbelang de taal.
- 16 Hier wordt het theoretische vertoog weergegeven. Habermas onderscheidt daarnaast ook het praktische vertoog. In dat geval gaat het om normen (in termen van geboden en verboden). Geboden en verboden kunnen evenzeer ter discussie worden gesteld.
- 17 Wouter Werner: *De legitimiteit van juridische oordelen*, p. 74, 75
- 18 Jürgen Habermas: *Theorie des Kommunikativen Handelns, Handlungsrationaliät und gesellschaftliche Rationalisierung* Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1981 p. 410
- 19 Idem p. 234
- 20 W.J. Deetman in Sorber en Ringeling Beleidsevaluaties 1988
- 21 Konrad G: *Antipolitics: an essay*, New York 1984. Zelfs waar pleidooien voor de private ruimte worden gevoerd, wordt gereageerd op de idee van de algemene wil die Rousseau invoert.
- 22 Achterhuis H. *Het Rijk van de Schaarste*, p. 124
- 23 Idem p. 130
- 24 Idem p. 130
- 25 Idem p. 137
- 26 Public Choice II
- 27 Het rijk van de Schaarste, p. 134

4

Legaliteit en legitimiteit

4.1

Inleiding

In de negentiende eeuwse theorieën van de democratische rechtsstaat worden legitimiteit en legaliteit van de staat op een betrekkelijk eenvoudige wijze aan elkaar gekoppeld. Het meest eenvoudig is deze koppeling te beschrijven met de strikte binding van de staat aan de wet en de wijze waarop deze tot stand komt. Het overheids-optreden is legitiem omdat de burgers aan geen enkele andere regel gebonden zijn en de gevolgen van geen ander overheids-optreden zullen ondervinden dan die waarmee zij zelf hebben ingestemd. Het moge duidelijk zijn dat hier uitgegaan wordt van een unanieme beslissing. Immers, bij een meerderheidsbeslissing kan de meerderheid zijn wil opdragen aan de minderheid. Daarnaast wordt het nemen van de besluiten zelf opgevat als een soort black box. Het orgaan dat de besluiten voor de bevolking neemt, zal geen andere besluiten nemen dan welke de bevolking zelf (unaniem) zou nemen. Ten slotte vereist de relatie tussen legitimiteit en legaliteit een strikte binding van het overheids-optreden aan de wet. Waar ruimte ontstaat voor de overheid om anders te handelen dan de wet voorschrijft (bijvoorbeeld door onduidelijkheid in regelgeving), ontstaat de mogelijkheid dat het handelen van de overheid verschilt van de handelingen waarmee de burgers hebben ingestemd.

Er zijn aldus drie voorwaarden aan de relatie legitimiteit en legaliteit verbonden in de democratische rechtsstaat:

- unanimiteit;
- de wetgever functioneert als een black box;
- de overheid (uitvoerende macht) is strikt gebonden aan de wet.

Wanneer aan deze drie voorwaarden is voldaan behoeft het overheidshandelen geen andere rechtvaardiging dan dat het overeenkomstig de wet is. Sterker nog, iedere andere legitimatie vertroebelt deze relatie alleen maar. Deze opvatting staat in de traditie die aangeduid wordt met het rechtspositivisme.

Jürgen Habermas heeft het loslaten van alle drie voorwaarden voor legitimiteit uitgebreid geanalyseerd. Zoals wij in het vorige hoofdstuk hebben gezien, kiest Habermas in principe voor het vasthouden aan unanimiteit. Bovendien heeft hij met zijn theorie van het communicatieve handelen de black box vervangen door het machtsvrije discours.

Met unanimiteit en een machtsvrij discours is aan twee van de drie voorwaarden voor een gerechtvaardigd overheids-optreden volgens Habermas voldaan.

De opvatting dat overheidshandelen geen andere rechtvaardiging behoeft dan wet te zijn, is echter nog niet besproken. Jürgen Habermas kiest juist deze opvatting ten aanzien van het recht als aanleiding om zijn opvatting over de verzorgingsstaat ten tonele te voeren. Hij neemt daarbij met name stelling tegen het rechtspositivisme zoals Max Weber dat uit de doeken heeft gedaan. De centrale vraag die Habermas hierbij stelt, is: *'Hoe kan de overheid het voortbestaan van de staat bewerkstelligen?'* In eerste instantie beantwoordt Habermas deze vraag door het feitelijk functioneren van de wetgever (= de politiek) aan de orde te stellen. Het functioneren van de wetgever gaat bij Habermas vooraf aan het functioneren van het recht. De betekenis van het woord 'legitiem' krijgt dan ook zijn lading in de theorie van Habermas bij de bespreking van het functioneren van de wetgever.

Het feit dat Habermas de wetgeving als focus voor zijn legitimiteitsdiscussie kiest, geeft al een antwoord op één zeer belangrijke vraag, te weten wanneer het vertoog vorm dient te krijgen. Habermas kiest voor wetgeving als plaats en moment waarop het vertoog gestalte dient te krijgen. Hoe deze wetgeving als vertoog zich verhoudt tot 'liberale' opvattingen omtrent wetgeving wordt in de komende paragrafen beantwoord.

4.2

De politiek als legitieme wetgever

In zijn opvattingen over het functioneren van de politiek als legitieme wetgever is Habermas in eerste instantie sterk 'anti-modisch' geweest, om maar eens een lelijk germanisme te gebruiken. Op het moment dat Schumpeter en Dahl de relatieve desinteresse en passivisme van burgers als uitgangspunten voor democratische stabiliteit verhieven, stelde Habermas juist het activisme en de eigenbelangen van de burgers centraal. Een democratische rechtsorde kan alleen dan verwezenlijkt worden wanneer in volle openbaarheid de argumenten pro en contra ten aanzien van wetsvoorstellen ter berde kunnen worden gebracht¹. Geheel tegen de 'gebruikelijke' opvattingen ten aanzien van burgers in, spreekt Habermas van het 'raisonnerende publiek'². Dat wil zeggen dat er een gemeenschap is waarbinnen de legitimiteit van wetten wordt bediscussieerd. Van de staat wordt verlangd dat zij deelneemt aan die discussie. De staat dient rekenschap af te leggen van de maatregelen die zij neemt. Habermas constateert dat de praktijk van de politiek sterk afwijkt van het raisonnerende publiek dat hij voor zich ziet. In plaats van een forum te vormen dat ruimte biedt aan het raisonnement publiek, organiseert het politieke stelsel in de vorm van een partijencircus alleen nog een soort verkiezingscircus³. De discussie over de legitimiteit van overheids-handelen wordt vervangen door diverse paavormen van partijen om kiezers zover te krijgen op het te stemmen. In plaats van controle van de politiek door de burgers, richt de aandacht zich op de controle door de politiek van de burgers. Het gaat er niet om wetten inhoudelijk te legitimeren, maar partijen aantrekkelijk te presenteren. Dit heeft weinig te maken met wat Habermas onder legitiem verstaat. Habermas definieert legitimiteit als volgt:

*'Legitiem heet hier dus rationeel in die zin dat, willen normen legitiem zijn, ze in principe door alle mensen die het goed menen en over dezelfde informatie beschikken kunnen worden geaccepteerd als zijnde in het algemeen belang'*⁴

Wanneer de voorgaande stelling met betrekking tot legitimiteit zou worden betrokken op de procedure die Habermas voor zich ziet met het communicatieve handelen om dat algemene belang naar voren te krijgen dan komt legitimiteit mijns inziens overeen met hetgeen ik eerder heb aangeduid met de rationaliteit van het communicatieve handelen. In plaats van die communicatieve rationaliteit zou je kunnen stellen dat een politieke rationaliteit ontstaat. De burgers applaudiseren, met wisselende meerderheden, alleen nog voor politieke beslissingen als hun belang ermee wordt gediend. De burgers die de ene keer niet aan hun trekken komen accepteren het politieke systeem in de hoop dat zij een andere keer aan bod komen. Hiermee wordt volgens Habermas de argumentatieve oplossing van belangentegenstellingen opgegeven. Het ernstige gevolg van deze keuze is dat de burgers het systeem gaan beoordelen op het aantal maal dat zij er voordeel bij hebben. De waarde van de staat wordt afgemeten aan het economisch gewin dat haar burgers bij de staat hebben.

De centrale vraag is of de overheid c.q. de wetgever hiermee het voortbestaan van de staat kan bewerkstelligen. Levert deze (vorm van) legaliteit een duurzame basis voor legitimiteit? Habermas begint deze vraag te herformuleren van een vraag die slechts aanleiding geeft tot kritiek tot een vraag die de weg opent voor een debat. Zijn vraag luidt of de integratie van individuele doelstellingen (belangen) en waardenpatronen in het maatschappelijk patroon uitsluitend door beloningen in geld en macht tot stand kan worden gehouden, of dat het maatschappelijk bestel ook een algemeen aanvaard waardepatroon moet belichamen. De eerste categorie – geld en macht – benoemt hij met de term systeemintegratie. De tweede categorie – het beroep op de algemeen aanvaarde waarden – benoemt hij met de term sociale integratie. Habermas kiest voor de sociale integratie en motiveert dit met een analyse van de 'Verdinglichung'.

Het tweetrapsmodel van systeem en leefwereld

De term 'Verdinglichung' staat in de Marxistische traditie. Het betreft één van de vervreemdingsvormen waaraan ons handelen leidt. In hoofdstuk 2 is deze vervreemding al aan de orde geweest. Daar ging het om de reductie van kennis tot technische kennis, gericht op beheersing. Op deze plaats gaat het om het handelen dat integratie tot stand moet brengen.

Het verzakelijkte handelen houdt in dat de zingeving van het handelen wordt gereduceerd tot iets instrumenteels. Het handelen wordt beoordeeld in termen van effectiviteit en efficiency. Net zoals Habermas het bestaansrecht van de drie typen kennis niet ontkend, meent hij ook dat instrumenteel handelen gerechtvaardigd is. De economie maakt het mogelijk dat via een systeem van vraag en aanbod individuele behoeften op

een efficiënte manier worden bevredigd. Macht maakt het mogelijk dat door straf en sanctie ongewenst gedrag nut verkleind wordt beperkt. Habermas noemt de systeem-integratie van politiek en economie het sprakeloos functioneren door middel van macht en geld⁵.

Er is echter een grens aan de systeemintegratie. Naast de systeemintegratie dient op basis van de dagelijkse omgang overeenstemming te worden gecreëerd over goed en kwaad en over datgene dat men voor waar en onwaar houdt, voor echt en onecht. De integratie in de systeemwereld kan de integratie in de leefwereld, waar normen en waarden de integrerende functie vervullen, niet overbodig maken. Er is zowel systeem-integratie als sociale integratie nodig.

De vraag is hoe de wetgever de leefwereld van normen en waarden vorm kan geven. Het antwoord van Habermas komt heel in het kort hier op neer: via het recht, mits deze verbonden wordt met de normen en waarden in de samenleving.

De relatie tussen normen en waarden enerzijds en het recht anderzijds is juist een kritiekpunt van rechtspositivisten op de verzorgingsstaat. Volgens hen vertroebelt de binnendringing van normen en waarden in het recht juist de positiviteit van het recht. Dat wil zeggen de gelding van het recht omdat het de wet is. Wie de functie van het recht als intermediair tussen leef- en systeemwereld wil kunnen duiden, zal zich moeten verdiepen in het functioneren van het recht in de verzorgingsstaat. Het is namelijk juist de verzorgingsstaat die debet is aan de veranderende functie van het recht. Een verandering die met name door Max Weber met argusogen werd gezien. Habermas kiest er dan ook voor om eerst de argusogen van Weber te kritiseren. Aan de hand daarvan geeft hij zijn visie op het recht.

31

4.3

De veranderende functie van het recht in de verzorgingsstaat

4.3.1

Het argusoog van Max Weber

Het argusoog van Max Weber huist in een rechtspositivistische oogkas. Dat wil zeggen dat hij meent dat de legitimiteit wordt verleend door de in de rechtsvorm zelf aanwezige rationaliteit. Recht is precies datgene wat de politieke wetgever volgens een juridisch geïnstitutionaliseerde procedure als recht creëert. Waar Habermas eerder duidde op een materiële opvatting van legitimiteit in die zin dat het de instemming heeft van 'mensen die het goed menen', kiest Weber voor een formele rationaliteit. Deze formele rationaliteit werkt hij in drie statements uit:

- De systematische uitwerking brengt een overzichtelijke en controleerbare orde in de geldende normen aan;
- De vorm van algemene en abstracte wetten, die niet is toegesneden op specifieke contexten noch gericht is aan bepaalde rechtssubjecten verleent het rechtssysteem een samenhangende structuur;
- De strikte binding aan de wet van rechtspraak en bestuur garandeert een procedurele berekenbare toepassing en een even betrouwbare uitvoering van deze wetten.

Na deze karakterisering van formele rationaliteit van het recht situeert Weber vervolgens het ontstaan van de verzorgingsstaat in de opkomst van de klassenproblematiek. *"Met het ontwaken van de moderne klassenproblematiek worden materiële eisen aan het recht gesteld. Dit stelt het formalisme van het recht fundamenteel ter discussie: de eisen tot materiële rechtvaardigheid dringen het medium van het recht binnen en vernietigen de formele rationaliteit daarvan."*⁶

De materiële eisen waar Weber op duidt nemen zowel de vorm aan van concrete feiten als abstracte doelstellingen. De juridisering van de verzorgingsstaat neemt niet alleen de vorm aan van een toename van het medium recht, maar ook van een verandering van de aard ervan. De algemeenheid en abstractheid worden losgelaten, de overzichtelijkheid neemt af en de binding van bestuur en rechtspraak aan de wet wordt losser. Hiermee is in de ogen van Weber de voorspelbaarheid en daarmee de betrouwbaarheid van het bestuur en de rechtspraak in het geding.

4.3.2

De kritiek van Habermas op het argusoog van Max Weber

Habermas bestrijdt in de eerste plaats dat Weber geen morele keuzes zou maken. Hij doet dit door de voorspelbaarheid van ingrepen in vrijheid en eigendom te definiëren als een waarde. Deze voorspelbaarheid is geen waarde-neutrale eigenschap van het

rechtsstelsel zelf, maar een waarde die met andere waarden concurreert. Waar Weber de rechtszekerheid tot hogere waarde verklaard, maakt hij een morele keuze. De samenhang in de structuur in termen van abstractheid en algemeenheid van wetgeving is volgens Habermas evenmin gebaseerd op waarde. Algemeenheid en abstractheid zijn gericht op gelijkheid voor de wet. Deze gelijkheid is volgens hem echter afhankelijk van wat Marx en McPherson benoemen met de term 'opportunity-structures'. Alleen wanneer men gelijke toegang heeft tot de mogelijkheden, leidt gelijkheid voor de wet tot gelijke behandeling in gelijke gevallen en ongelijk naar de mate waarin de gevallen ongelijk zijn. Niet iedereen heeft echter een gelijke toegang tot het benutten van vrijheden, zoals de vrijheid van eigendom. De mate waarin personen toegang hebben tot eigendom is bijvoorbeeld afhankelijk van maatschappelijke structuren. De premisse dat iedereen gelijke toegang heeft tot de bureaucratie en markt zou een algemeenheid en abstractheid in Webers redenering 'rechtvaardigen'. Zo'n rechtvaardiging is echter afhankelijk van een (normatieve) opvatting met betrekking tot het functioneren van de maatschappij. In die zin is Webers pleidooi voor algemene en abstracte wetten normatief geladen en dus materieel.

De systematische uitwerking van het recht tot een overzichtelijk en controleerbare orde van regels ten slotte vormt in de ogen van Habermas op zich geen grond voor legitimering voor rechtspraak of overheidsoptreden. Een verandering in de wetten kan er namelijk niet mee gerechtvaardigd worden.

4.3.3

Habermas opvatting van het recht binnen de verzorgingsstaat

Het is op deze plaats van belang om op te merken dat Habermas de tendensen die Weber onderkent in de juridisering van de verzorgingsstaat niet ontkent. In tegendeel Habermas breidt de analyse van Weber verder uit met vier ontwikkelingen die Weber in zijn tijd nog niet kon voorzien:

- Ten eerste is daar de opkomst van het reflexief recht. Hiermee doelt Habermas op het delegeren van onderhandelingsbevoegdheid gericht op procedurele normen waarbinnen de betrokkenen in staat worden gesteld hun zaken in eigen beheer te regelen. In Nederland zou het publiek bestel hiervan een voorbeeld zijn. De staat reguleert niet het medium televisie zelf, maar regelt dat omroepen in een bepaalde vorm (vereniging) op bepaalde voorwaarden zelf hun zendtijdverdeling, programmering enzovoorts regelen. In Nederland hanteren wij hier ook wel de term corporatisme voor.
- Ten tweede raakt het recht gemarginaliseerd. Het bestaan van regels en de gelding van het recht in het maatschappelijk verkeer komen los van elkaar te staan. De meest extreme vorm hiervan is te vinden in het typisch Nederlandse verschijnsel 'gedogen'. De regels zijn er wel, maar we spreken expliciet af ze niet te handhaven.
- Ten derde wordt het recht geconfronteerd met 'functionele imperatieven'. Het recht is niet hoger dan andere sturende verschijnselen in de maatschappij zoals economie en macht. In concurrentie met deze 'functionele imperatieven' winnen de eisen gesteld door de subsystemen van geld en macht terrein.
- Ten vierde holt het positieve recht door haar toenemende 'mobiliteit' haar geldigheidsbasis uit. Binnen de wereld van Onderwijs en Wetenschappen zie je dit verschijnsel in Nederland heel sterk terug. Wetten veranderen zo snel dat de inrichting van het stelsel op weer een nieuwe wet niet langer als rationeel wordt ervaren.

Ten slotte zien we opvattingen die het bestaan van de verzorgingsstaat zouden moeten rechtvaardigen steeds sterker terug in de grondwet. Hierbij kan gedacht worden aan de opkomst van sociale grondrechten in de grondwet. Naucke spreekt in dit verband ironisch van het juridisch beheer van natuurrecht.

Dit maakt de relatie tussen legitimiteit en legaliteit eerder problematischer dan eenvoudiger. De centrale vraag hoe legitimiteit door legaliteit mogelijk is, wordt door Habermas beantwoord met een verwijzing naar de procedurele rationaliteit die wij in het vorige hoofdstuk hebben leren kennen als communicatieve rationaliteit. Habermas zelf stelt het als volgt:

*"De legitimiteit van de legaliteit berust op een verstengeling van juridische procedures met een morele argumentatie die haar eigen procedurele rationaliteit trouw blijft."*⁷

De juridische procedures waar Habermas op doelt zijn de democratische wetgevingsprocedures. Volgens hem is de kern van de legitimiteit van de procedures de onpartijdigheid. Habermas ziet drie kandidaten voor een democratische wetgevingsprocedure die daadwerkelijk onpartijdigheid garanderen. Zijn eerste kandidaat is Rawls. De benadering van Rawls heeft veel weg van de procedure tot een contract die Hobbes en Locke voorstellen. Belangrijkste grond voor de onpartijdigheid is de onwetendheid. In



de contractsituatie kennen de deelnemers hun eigen kenmerken niet en kunnen daar dus ook niet op inspelen. Daarnaast is de kennis die het mogelijk maakt om kansen te berekenen ten aanzien van de eigen positie in de maatschappij afwezig. Zijn tweede kandidaat is Kohlberg die op basis van het model van algemene wederkerigheid van met elkaar verstrengelde perspectieven. In plaats van een geïdealiseerde oertoestand treedt een ideale rolvername, die van het moreel beoordelende subject eist dat hij zich verplaatst in de situatie van al diegenen die bij het inwerking treden van een bepaalde norm betrokken zouden zijn. Beide kandidaten worden afgewezen omdat hetzij kennis wordt verondersteld die niet aanwezig is (Kohlberg), hetzij kennis wordt weggelaten die wel beschikbaar is (Rawls). Volgens Habermas zijn kennis en morele oordelen zodanig met elkaar verbonden dat manipulaties in de beschikbare kennis manipulaties in de morele oordelen impliceren. Dat betekent dat de uitkomst van het morele oordeel van beide ideale procedures in de empirische wereld per definitie niet geaccepteerd zullen worden. De derde kandidaat is Habermas zelf (samen met Karl-Otto Apel). Het hoeft niet te verbazen dat Habermas deze kandidaat ideaal vindt. De procedure die Habermas voorstaat, is dezelfde als in hoofdstuk 3 onder de communicatieve procedure werd besproken. Ik zal daar dan ook op deze plaats niet verder over uitwijden.

33

Het recht in de verzorgingsstaat is dus legitiem indien het voldoet aan de procedurele voorwaarden die in het vorige hoofdstuk zijn uitgewerkt. De legitimiteit van het recht is gebaseerd op een inhoudelijke overeenstemming omtrent wat goed en slecht is, wat waar en onwaar. Deze inhoudelijke overeenstemming kan niet worden verbonden aan bepaalde van te voren vast te leggen uitkomsten en evenmin aan natuurrechtelijke waarden. Hoewel deze natuurrechtelijke waarden wel een plaats kunnen krijgen in het positieve recht indien zij langs een procedure (die onpartijdigheid) garandeert die plek verwerven.

4.4

Conclusie

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat overheidshandelen gebaseerd dient te zijn op praktische kennis. In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat deze kennis verkregen wordt door het vertoog, een ideale gespreksituatie waarbij macht geen rol speelt en consensus wordt nagestreefd boven eigen belang, krijgt vorm door wetgeving. Dit betekent dat wetgevingsprocedures aan dezelfde vereisten dienen te voldoen als het vertoog. Deze vereisten zijn afgeleid van de centrale eis dat het proces onpartijdig dient te zijn. Deze onpartijdigheid komt overeen met hetgeen wij in hoofdstuk 3 hebben benoemd met de term 'machtsvrij'. Alleen wanneer aan deze eis is voldaan kan wetgeving tot legitiem overheidsoptreden leiden. Het moge duidelijk zijn dat het wetgevingsproces, dat in liberale democratieën (middels vertegenwoordigingen), wordt gevolgd mijlenver van deze vereisten staan.

Belangrijker nog dan de uitkomst van de wetgevingsprocedure is het proces zelf. Met dit proces wordt overeenstemming over normen en waarden en beelden van de maatschappelijke werkelijkheid bereikt. Dit is wat Habermas sociale integratie noemt. Deze sociale integratie is noodzakelijk voor het voortbestaan van de staat. De beperkte groep die zich daadwerkelijk met wetgeving bezighoudt, vormt hierbij een belangrijke bron van zorg. Immers, een ieder die niet deelneemt aan het wetgevingsproces doet niet mee aan het proces van sociale integratie.

Wat betreft de vorm van de wet valt op dat Habermas geen beperkingen vooraf oplegt. Anders dan het liberale ideaal waarbij wetten abstract en algemeen dienen te zijn, kan de wet (na een vertoog) ook concreet zijn, doelen en materiële waarden bevatten.

Ten slotte leidt de nadruk op de wet als integratie-medium tot een (zorgelijke) analyse van huidige ontwikkelingen van het recht. De concurrentie met met name economische eisen, de discrepantie tussen wet en gelding van het recht en de toenemende mobiliteit (van wetgeving), ondermijnen 'het recht' als instrument tot sociale integratie.



Noten:

- 1 Habermas J., 1962, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- 2 Als tegenstelling zou je kunnen stellen dat Schumpeter c.s. uitgaan van het resonerende publiek. Een groep die als een soort echo reageert op de handelingen van de overheid.
- 3 Inleiding bij J. Habermas, *Recht en Moraal*, p. 11
- 4 Inleiding bij J. Habermas *Recht en Moraal*, pag. 12
Hoewel hier de term 'algemeen belang' door Habermas wordt gebezigd hebben wij hier te maken met een ander soort algemeen belang dan die welke in hoofdstuk 3 gebruikt werd. Het algemeen belang laat zich hier niet kennen als een volkswil of een ander metafysisch gegeven. Het algemeen belang laat zich hier kennen door de procedure die eraan vooraf gaat.
- 5 Hij lijkt hiermee verdacht veel op de sociaal-democratische criticasters van het kabinet Lubbers III waaronder Ed. van Thijn en Marcel van Dam die het kabinet en de coalitiepartijen 'mompelend besturen' verweten. Zij verweten de regering niet op basis van overtuiging te functioneren. Juist dat ontbreken van een overtuiging is wat door systeemintegratie lange tijd kan worden gemaskeerd.
- 6 Weber geciteerd door J. Habermas in zijn eerste Tanner-lecture op pag. 53 van 'recht en Moraal'
- 7 J. Habermas, *Recht en Moraal*, pag. 65

5

De rol van de burger in een communicatieve samenleving

5.1

Inleiding

Nu we een uitgebreide normatieve theorie voor de overheid hebben gezien, kunnen we gaan kijken naar de normatieve vooronderstellingen omtrent de rol van de burgers. Dit betekent in feite dat we de rol van de burgers moeten spiegelen aan de rol van de overheid die we in voorgaande hoofdstukken hebben beschreven.

Nu is het opvallend in Habermas' analyse dat hij zelf die weerspiegeling niet geeft. Hij beperkt zich tot debat en kritiek met betrekking tot de overheid en de wetenschap en veronderstelt daarbij burgers. Wat in feite in dit hoofdstuk gebeurt, is het hardop uitspreken van Habermas' veronderstellingen. Dit is een riskante operatie omdat we ons niet direct op Habermas werk kunnen baseren.

Vanwege dat risico is het van belang om enige bescheidenheid aan de dag te leggen en beperkingen te accepteren. Om die reden zal ik allereerst aangeven waar dit hoofdstuk niet over gaat. Hiertoe haal ik allereerst de onderzoeksvragen nog even naar voren.

De eerste onderzoeksvraag van dit betoog is welke rol in de normatieve theorie voor de overheid is weggelegd. De tweede vraag is welke normatieve vooronderstellingen er (dus) gemaakt worden omtrent de rol van de burger.

- In de eerste plaats betekent het woord *rol* dat wij zoeken naar het gedrag van mensen (in het samenspel met de overheid). We zijn niet op zoek naar het mensbeeld dat uit de communicatieve theorie zou spreken. Of mensen goed of slecht zijn doet niet ter zake. Het gaat erom hoe zij het spel moeten spelen.
- In de tweede plaats betekent de eerste onderzoeksvraag dat we ons kunnen beperken tot de rol van de burgers ten aanzien van de overheid. Hoe burgers zich voor het overige op het publieke domein begeven, is alleen relevant voor zover dit gevolgen heeft voor de overheid. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Wanneer men in een straat nauwelijks met elkaar communiceert, dan is dit op zich niet relevant. Betekent dit echter dat men via de overheid elkaar tot de orde gaat roepen dan komt dit gedrag wel weer in beeld.
- In de derde plaats houdt het woord 'normatief' in dat het niet gaat om de rol die burgers in de praktijk spelen, maar welke zij behoren te spelen. Het simpele feit dat burgers liever RTL kijken dan naar een politieke bijeenkomst gaan, vormt dus geen onderwerp van de theorie. Het kan hooguit een kanttekening zijn.

Met deze drie beperkingen in het achterhoofd kunnen we aan de slag. Het is echter niet verstandig om Habermas opvattingen in het luchtledige te bespreken. Om de veronderstellingen te kunnen plaatsen is het verstandig om ze in het licht te plaatsen van wat wellicht de meest overheersende opvatting ten aanzien van de rol van burgers is geweest na de tweede wereldoorlog. Dit is de Civic Culture zoals uiteengezet door Almond en Verba.

5.2

De elitecultuur¹

Anders dan Habermas hebben Almond en Verba² bij het ontwikkelen van hun theorie zich expliciet gericht op de empirie. Als 'kinderen van de oorlog' richtten zij hun pijlen tegen de 'klassieke theorie' waarin massale politieke participatie centraal staat. In plaats daarvan stellen Almond en Verba een systeem met gematigde politieke participatie voor. Deze participatie is gebaseerd op de politieke oriëntatie van de burgers. Deze oriëntatie kan zowel cognitief (feitelijke kennis van het systeem), evaluatief (beoordeling van het

systeem) als affectief (gevoelens voor het systeem) zijn. Deze drie soorten oriëntatie kunnen betrekking hebben op vier soorten politieke objecten:

- 1 Het systeem als geheel (het kiesstelsel, de grondrechten, de functie van de vertegenwoordigende organen).
- 2 De inputkant van het systeem (oftewel 'de upward flow'); hoe kan men invloed uitoefenen op de besluitvorming.
- 3 De outputkant; heeft men vertrouwen in de gezagsdragers.
- 4 de politieke rol van het individu zelf.

Zijn geen van de politieke oriëntaties aanwezig, dan spreken Almond en Verba van een a-politieke cultuur;

Is men overwegend slechts passief op het systeem als geheel en op de output ervan, dan is er sprake van een onderdanencultuur;

Als oriëntaties op alle vier van de politieke objecten aanwezig is, dan spreekt men van een participantencultuur.

Mensen in de elitecultuur zijn enerzijds actief op alle vier de politieke objecten, maar hebben een zeer positieve affectieve oriëntatie op het politieke systeem als geheel. Het pleidooi voor gematigheid van Almond en Verba dat op deze cultuur voortborduurt heeft drie dimensies:

- 1 Voldoende politieke betrokkenheid om een minimumniveau van participatie in stand te houden, maar vooral te weinig om het politieke systeem bloot te leggen aan de gevaren van intens activisme;
- 2 Voldoende gevoelens van saamhorigheid en verbondenheid om te voorkomen dat feitelijke maatschappelijke tegenstellingen het politieke systeem bedreigen;
- 3 Legitimiteitsgeloof; een zekere bereidheid het sturend optreden van de overheid te aanvaarden ook wanneer dit niet tot bevordering van het eigen belang leidt.

Hoewel Almond en Verba zich sterk empirisch hebben georiënteerd, zou het niet juist zijn om de elitecultuur ideologische trekjes te onzeggen. Carole Pateman stelt het als volgt: *"The Civic Culture reflects the widespread confidence of the 1950s and 1960s³ in the Anglo-American political system, it is typical in its celebration of the role of political apathy and disinterest."*

De ideologische inspiratie komt van Schumpeters Capitalism, Socialism and Democracy. In zijn beeld heeft de idee van het plein (de klassieke agora) de vorm aangenomen van het ideaal van de markt; centraal staat niet de totstandkoming van een algemene wil, maar de strijd tussen (wisselende) elite om de gunst van de kiezer-consument.

In een notedop:

*"De gematigde participatie is een smeermiddel en geen doel van een politiek systeem. Te veel van dit smeermiddel zou het systeem juist oververhitten en uiteindelijk kunnen doen ontbranden."*⁴

5.3

De procedurele cultuur

De opvattingen van Habermas staan niet haaks op die van Schumpeter c.s.. Als we kijken naar de drie voorwaarden (voldoende maar beperkte betrokkenheid, gevoelens van saamhorigheid en legitimiteitsgeloof) dan zijn er zeker overeenkomsten te ontdekken.

Legitimiteitsgeloof

Het legitimiteitsgeloof neemt bij Habermas echter een geheel andere vorm aan. In zijn geval is er geen sprake van een geloof, maar een fundamentele bereidheid om de eigen belangen in een vertoog ter discussie te stellen. Deze bereidheid is bij Habermas niet gebaseerd op enige empirische veronderstelling, maar wordt gepostuleerd: het is er gewoon. Bij het geloof van Almond en Verba heeft de bereidheid om eigen belangen ter discussie te stellen echter geen passieve bijmaak. De bereidheid om dat te doen is gebaseerd op de overtuiging dat de procedure fair is. Vandaar ook dat Van den Berg⁵ spreekt van een procedurele cultuur.

Saamhorigheid en consensus

De saamhorigheid die Almond en Verba propageren is niet hetzelfde als wat Habermas onder consensus verstaat. Tegelijkertijd is het ook niet iets anders. Voorgaande twee zinnen verdienen verduidelijking. Waar bij de saamhorigheid sterk gekeken wordt naar

de gevoelens, is de consensus een overeenstemming over wat waar is en onwaar, goed is en slecht, enzovoorts. Ook deze consensus komt via de procedure van het machtsvrije vertoog tot stand. Ook in deze zin kan daarom gesproken worden van een procedurele cultuur.

Participatie

De (beperkte) participatie-gedachte van Almond en Verba is gestoeld op de gedachte dat participatie vraag oplevert. In die zin onderscheidt Habermas zich scherp van Almond en Verba. In Habermas theorie levert de deelname aan het vertoog namelijk niet zo zeer vraag op als wel overeenstemming. Waar vraag beperkt dient te zijn in de zin dat te veel vraag tot overlading van het systeem leidt, heeft overeenstemming deze eigenschap niet. Om die reden wordt bij Habermas geen grens gesteld aan de hoeveelheid participatie die een systeem aan kan. Immers er is geen maximum aan overeenstemming te stellen. Integendeel, hoe meer overeenstemming die tot stand komt in de leefwereld hoe beter het democratisch systeem kan functioneren.

Vanuit de drie vergelijkingen tussen Habermas en Almond en Verba kan een aantal veronderstellingen ten aanzien van de rol van burgers worden geëxpliciteerd:

- Evenals de overheid zijn burgers niet gericht op het nastreven van eigenbelang, maar op het vinden van consensus. Deze consensus wordt in Habermas werk nergens⁶ beperkt ten aanzien van het type uitspraak. Dit betekent dat we ervan uit kunnen gaan dat de burgers zich richten op drie soorten consensus:
 - een gedeelde normatieve wereld;
 - de wereld van gevoelens (indirect kritiseerbaar);
 - een gedeeld beeld van wat waar is en onwaar;Burgers worden dus geacht om voor alle drie dimensies hun eigen belang ter discussie te stellen en ten behoeve van de consensus los te laten.
- Wanneer het vertoog heeft voldaan aan de voorwaarden in hoofdstuk 3 gesteld dan accepteren de burgers de uitkomst zonder dat daar inhoudelijke voorwaarden vooraf aan te stellen
- Burgers zijn bereid om te participeren in het democratisch proces. Deze bereidheid is ruim en zeker niet beperkt zoals bij Almond en Verba.

37

5.4

De rol van burgers als spiegel van het overheidsoptreden

De vergelijking tussen procedurele en elitecultuur biedt een eerste inzicht in de rol van de burger. De rol van burgers in een communicatieve overheid is een actieve. Even als bij de Copernicaanse wending die Idenburg voorstelt zijn burgers aan dragers van ideeën, wensen en klachten. Dit vormt geen bedreiging voor het voortbestaan van de staat, maar is juist de basis. Aan de hand van drie begrippen die een belangrijke rol in de voorgaande hoofdstukken hebben vervuld kan de rol van de burgers nader worden geduïd:

- praktische kennis
- communicatieve rationaliteit
- legaliteit

Praktische kennis

Zoals we hebben gezien is het van groot belang dat burgers overeenstemming bereiken over hetgeen geaccepteerd wordt als zijnde in het algemeen belang⁷. Het gezamenlijk begrip van dit algemeen belang is wat verstaan wordt onder praktische kennis. De rol van burgers is daarbij die van (mede-)gesprekspartner. Op basis van het gesprek (vertoog) waar burgers aan meedoen wordt consensus verkregen over de intenties waaraan (organisaties van) burgers deelnemen aan de samenleving, de normen en waarden die het maatschappelijk functioneren leiden en het beeld van de context waarin maatschappelijk functioneren zijn vorm krijgt.

Communicatieve rationaliteit

De consensus als basis voor het voortbestaan van de staat kan niet worden bereikt indien een ieder zijn eigen belangen nastreeft. Het is zelfs niet voldoende wanneer belangen als gelijkwaardig worden beschouwd. In plaats daarvan dienen burgers zonder voorbehoud gericht te zijn op het bereiken van consensus, ook wanneer hun eigen belang daar niet bij gediend is. Een concept als 'calculerende burger' heeft hierbij duidelijk geen plaats.



Burgers zijn bereid om de uitkomst van het vertoog te accepteren op basis van de eerlijkheid van de procedure. Met andere woorden: niet de uitkomst van het vertoog, maar de weg die tot deze uitkomst leidt, is bepalend voor de acceptatie van burgers van hetgeen in het publieke domein plaatsvindt.

Legaliteit

Habermas' gerichtheid op de wet, als moment waarop sociale integratie plaatsvindt, betekent dat burgers juist bij de wetgeving geacht worden consensus te bereiken. De wet wordt aldus een weergave van wat burgers accepteren als zijnde in het algemeen belang. Dit betekent dat de participatie zich met name richt op het bereiken van overeenstemming over regels.

5.5

Enige conclusies

38

Hoewel Habermas in zijn geschriften de burger vrijwel links laat liggen, kunnen toch een aantal veronderstellingen ten aanzien van die burgers op een rij worden gezet die de gangbare opvatting over burgers en het functioneren van een democratie danig op de kop zetten. Het denken in termen van input en output, vraag en aanbod, overheid als producent versus burger als consument, gaat bij Habermas allemaal niet op. Ook de nadruk op in ieder geval een beheerste participatie heeft in de gedachtengang van Habermas geen enkele plaats. Burgers worden geacht bereid en in staat te zijn deel te nemen aan een vertoog waaraan – we hebben het in hoofdstuk 3 gezien – zware eisen worden gesteld.

De vraag is in hoeverre die veronderstellingen gedeeld worden in de praktijk. Op deze vraag zullen wij in de komende hoofdstukken een antwoord geven aan de hand van de casus Deventer Wijkaanpak.

Noten:

- 1 Hoewel het gebruikelijker is om te spreken van een burgercultuur in verband met de theorie van Almond en Verba wordt hier gekozen voor de term élitecultuur. De term burgercultuur ten opzicht van de procedurele cultuur zou de indruk kunnen wekken dat bij Almond en Verba een belangrijkere plaats is weggelegd voor burgers dan bij Habermas. Het omgekeerde is eerder waar.
- 2 Almond G.A., S. verba, 1963, *The civic Culture; Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton California.
- 3 Het begin van de zestiger jaren wordt hier bedoeld. Dat is dus voor de echt grote Vietnam demonstraties. Ter duiding: voordat Johnson moordenaar werd genoemd.
- 4 Berg, Paul van den, 1992, Pluriforme passies voor participatie in *het communicatieve paradigma* M. Korthals en H. Kunneman (red.) Boom Meppel.
- 5 Berg, Paul van den, Pluriforme Passies voor Participatie in *Het communicatieve paradigma*.
- 6 Levensgevaarlijke uitspraak voor iemand die niet alle werken van Habermas heeft bestudeerd, maar ik heb het inderdaad nergens kunnen vinden.
- 7 Zie ook paragraaf 3.1 van hoofdstuk 4.



. . . EN DE PRAKTIJK VAN EEN SOCIAAL VERNIEUWENDE GEMEENTE





40



6

Deventer in beeld

6.1

Inleiding

In 1992 startte de Adviesgroep Sociale Vernieuwing een experiment in de gemeenten Deventer en Hilversum. Het doel van dat experiment was om een relatie te leggen tussen sociale en bestuurlijke vernieuwing. De achterliggende gedachte was dat sociale vernieuwing niet mocht blijven steken in een aantal aardige projecten, maar dat het proces zou moeten beklijven in de werk- en denkwijze van de overheidsorganisaties. Dit proces diende in de ogen van de coördinerend minister zo dicht mogelijk bij de burgers te beginnen. Dat betekent dat de gemeente het eerst aangewezen overheidsorgaan is om het proces van sociale naar bestuurlijke vernieuwing op gang te brengen. Vandaar ook dat een landelijk experiment in de gemeenten werd uitgevoerd¹. Het rijk speelde daarbij een aanvullende rol. In de praktijk betekende dat de minister had toegezegd knelpunten in regelgeving weg te nemen. Dit zou betekenen dat regelingen tijdelijk niet van toepassing zouden worden verklaard door het kabinet. In de praktijk hebben zich dergelijke knelpunten overigens niet voorgedaan. Wel heeft het ministerie zich behulpzaam getoond bij het verwezenlijken van bijvoorbeeld een theatervoorstelling.

Na het officiële experiment – medio 1994 – heeft de gemeente Deventer besloten om verder te werken aan de relatie sociale en bestuurlijke vernieuwing. In 1995 en 1996 zal het bureau van Dijk, Van Soomeren en Partners het proces verder volgen en de politiek en het bestuur van de gemeente gevraagd en ongevraagd een spiegel voor houden. Het langdurig onderzoekstraject in de gemeente Deventer biedt een ideale kans om uitvoerig in te gaan op de diverse aspecten van sociale vernieuwing. Hierbij heeft Deventer als belangrijke prae dat zij een voortrekkersrol vervult in het wijkgericht werken in Nederland. Overal uit den lande komen gemeenten in Deventer kijken hoe 'het Deventer model' werkt. Ook de gevolgen van de sociale vernieuwing in Deventer voor het werken van de gemeente zijn ongekend groot te noemen. Uit de eind-evaluatie sociale vernieuwing van het Sociaal-Cultureel Planbureau blijkt dat samen met Dordrecht in de gemeente Deventer de sociale vernieuwing het sterkst de samenwerking tussen verschillende afdelingen binnen de gemeente heeft bevorderd. Om de Deventer wijkaanpak te kunnen confronteren met de theorie van Jürgen Habermas zoals deze in de voorgaande hoofdstukken is beschreven, is het van groot belang om een uitgebreide beschrijving te geven van de vernieuwingsprocessen die in Deventer gaande zijn. Overeenkomstig de opvattingen van Habermas zal hierbij uitgebreid aandacht worden besteed aan de context waarbinnen de veranderingen hebben plaatsgevonden. Er kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen drie verschillende contexten. De eerste is de situatie. Wat is Deventer eigenlijk voor stad? Hoe is de politieke samenstelling? Enzovoorts. De tweede context is de historische? Welke processen hebben er eerder in Deventer plaatsgevonden. Anders gesteld, in welke traditie staat de Deventer wijkaanpak? De derde context kan de vernieuwingscontext genoemd worden. Centraal staat hier de vraag te midden van welke overige veranderingen de Deventer wijkaanpak plaatsvindt.

41

6.2

De gemeente Deventer in beeld

Enkele kerngegevens

De gemeente Deventer is een oude hanzestad in de provincie Overijssel, gelegen aan de rivier de IJssel. De gemeente telt 69.069 inwoners per 15 april 1994². De totale oppervlakte van de gemeente is 36,85 vierkante kilometer. Door de ligging aan de IJssel

en het relatief hoge aantal inwoners per vierkante kilometer was Deventer vrij snel aangewezen op inbreiding. Dit betekent dat, anders dan andere steden van deze omvang, Deventer relatief vroeg begonnen is aan stadsvernieuwing. Ook de oude bebouwing en de dreigende verpaupering binnen de gemeentegrenzen noopten het gemeentelijk bestuur hiertoe. Een groot deel van de stad bestaat uit wat oudere bebouwing. Daarnaast heeft de gemeente Deventer een geheel aparte nieuwbouwwijk (Colmschate) waar ongeveer een vijfde van de Deventernaren woont.

Afbeelding 6.1
Plattegrond Deventer



Sociaal

De werkloosheid in Deventer is hoog. 15% van de beroepsbevolking is op zoek naar een baan³. Dit is vier procent hoger dan het gemiddelde in het gebied Midden-IJssel. Voor een middel-grote gemeente heeft Deventer relatief veel allochtone inwoners. 10% van de bevolking valt in de categorie niet-westerse allochtoon. Dit zijn inwoners die of wel geboren zijn buiten noord-west Europa, Verenigde Staten, Australië en Japan, of waarvan de ouders buiten deze gebieden geboren zijn. De twee grootste etnische groeperingen zijn Turken en Surinamers.

Politiek

Lange tijd had Deventer de naam van Moskou aan de IJssel. Dit had voornamelijk te maken met de absolute meerderheid van de sociaal-democraten. In de jaren '80 is hier een kentering in gekomen. Andere partijen als de VVD en D66 wisten voldoende stemmen aan zich te binden om het linkse bolwerk een klein beetje van zijn rode gloed te ontdoen. Nog steeds is echter de Partij van de Arbeid de belangrijkste politieke machtsfactor in Deventer. Sinds de verkiezingen van 1986 is er een drie partijen-college van PvdA, CDA en VVD. De verdeling van de wethouderszetels was daarbij 3 (PvdA); 1 (CDA); 1 (VVD). Daarnaast heeft Deventer een sociaal-democratische burgemeester met een politiek actieve achtergrond. Zowel oud-burgemeester Waal als de huidige burgemeester J. van Lidth de Jeude zijn oud PvdA-wethouders uit respectievelijk Leiden en Utrecht. Ondanks dat het oude cliché Moskou aan de IJssel niet meer op gaat, is er binnen het college tot 1995 altijd nog een ferme vertegenwoordiging van de sociaal-democraten geweest. Sinds het voorjaar van 1995 is hier een klein beetje verandering ingekomen. Na een aantal financiële debacles en een verslechtering van de sfeer binnen de raad is één van de wethouders van de PvdA teruggetreden ten gunste van een D66'er. De huidige zetelverdeling in het college van Deventer is diensgevolge PvdA (2); CDA (1); VVD (1); D66 (1).

Tabel 6.1
Zetelverdeling Deventer

Partij	zetelaantal 1990	zetelaantal 1994
PvdA	13	11
CDA	7	5
VVD	4	5
Deventer belang	4	4
D66	3	4
GroenLinks	1	3
Libertijnen	0	1
Totaal	33	33

Gemeentelijke organisatie

De gemeente heeft een sector model bestaande uit vijf sectoren, te weten de Dienst Milieu en Stadsbeheer (DMS), de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO), de Bestuursdienst en de Dienst Maatschappelijke Ontwikkelingen (DMO) en de Sociale Dienst (SD). Op dit moment vindt er een vrij grote reorganisatie plaats (zie ook vernieuwingen in Deventer), waarbij de gemeente van vijf naar drie sectoren gaat. DMS en DSO zullen daarbij opgaan in één Ruimtelijke Dienst (RD) en DMO en de sociale dienst zullen opgaan in een Maatschappelijke Dienst (MD). De bestuursdienst zal (in afgeslankte vorm) blijven fungeren als ondersteunende sector en verantwoordelijk blijven voor Burgerzaken (zoals paspoorten e.d.).

43

6.3

Vernieuwingen in Deventer

In Deventer draait de vernieuwing vooral om de wijkaanpak. Naar aanleiding van het programma sociale vernieuwing is de wijkaanpak ter hand genomen. Hierbij is gekozen voor een combinatie van inhoud (projecten ter bevordering van een leefbare omgeving, bijvoorbeeld) en infrastructuur (instellen wijkambtenaren, wijkwethouderschap, wijkbudgetten, wijkteams en wijkgericht opbouwwerk).

Daarnaast vlamde in Deventer in 1993 de discussie op over de kerntaken van de gemeente. Oud-burgemeester Waal bracht daarbij een golf van reacties te weeg met zijn voorstel te komen tot een ambtelijk apparaat van 50 mensen. In de loop van 1993 is deze discussie echter weer weggeëbd. Na enkele financiële debâcles is de discussie over de organisatie onder druk van de bezuinigingen weer in een stroomversnelling gekomen.

Een groep van fractievoorzitters, de burgemeester en de gemeentesecretaris hebben zich gebogen over het vraagstuk van bestuurlijke vernieuwing. Hieruit is een rapport gekomen waarover de discussie in maart 1994 nog niet was afgerond. Wat opvalt is dat discussies over dit soort vernieuwing in Deventer stroever verlopen dan de vernieuwing in het kader van de wijkaanpak.

De sociale en bestuurlijke vernieuwing in Deventer staat in tabel 6.2 samengevat.

In Deventer wordt bestuurlijke en de sociale vernieuwing hoofdzakelijk ter hand genomen langs de lijn der wijkaanpak. Essentieel is dat bewoners in de wijkaanpak langs twee lijnen worden benaderd.

Als belastingbetaler hebben zij recht op een goede dienstverlening die is toegesneden op hun wensen (bewoner als *consument*).

Als bewoner zijn zij tegelijkertijd producenten van hun omgeving; *producenten* die hun inzet, inzicht, kennis en vaardigheden kunnen aanwenden om een betere omgeving te creëren. Dat begint al bij vuilnis aan de weg zetten en de voortuin bijhouden. Deze rol van producent impliceert overigens ook dat de overheid op bepaalde terreinen een stap terug zet en de burger een grotere eigen verantwoordelijkheid krijgt.

Tabel 6.2
Vernieuwingen in Deventer 1990 – 1994

	Interne oriëntatie	Externe oriëntatie
Gemeente als politieke arena	I	II
	1 Opstellen lange termijn planning om besluitvorming te coördineren. 2 Intensiveren van het gebruik van de bestuursopdracht. 3 Systematisch nalopen van de wetgeving op mogelijkheden delegatie van de raad naar college.	5 Het wijkwethouderschap waarbij wethouders het aanspreekpunt van het college voor een specifieke wijk vormen. 6 Werkzaamheden van dienst milieu en stadsbeheer (DMS) per wijk aan de burgers ter onderhandeling voorleggen⁴ 7 Kaders van bewoners, georganiseerd in wijkteams besteden budgetten ter bevordering van de leefbaarheid van de wijk. 8 In gezamenlijk overleg tussen gemeente en bewoners opstellen van verkeerscirculatieplannen op wijkniveau. 9 Opstellen wijkveiligheidsplannen waarbij de politie, analoog aan de dienst milieu en stadsbeheer gaat onderhandelen met de buurt over haar werkzaamheden. 10 Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven ten behoeve van de vitaliteit van de stad op het gebied van o.a. werkgelegenheid in de Deventer Ontwikkelingsraad.
Gemeente als dienstverlener	III	IV
	4 Kerntaken van het ambtelijk apparaat formuleren & organisatie ambtelijk apparaat daarop aanpassen van vijf sectoren naar drie.	11 Instelling van een ombudscommissie. 12 Uitbreiden van de wijkaanpak naar andere diensten en sectoren (dit mede n.a.v. bestuursopdracht). 13 Samenwerking arbeidsbureau en gemeente ten behoeve van hulp aan langdurige werklozen (o.a. banenpool, Jeugdwerk garantieplan +)

Wat opvalt is dat Deventer in de uitvoering van sociale vernieuwing bijna vanzelf op bestuurlijke vernieuwing gestuit is. De wijkwethouder, wijkambtenaren, de bestuursopdracht voor de diensten om te kijken wat zij kunnen betekenen voor de wijkaanpak . . . het zijn allemaal vormen van bestuurlijke vernieuwing die de sociale vernieuwing als het ware ten dienste staan. De andere kant van de medaille is dat bestuurlijke vernieuwing die niet in het kader van de wijkaanpak staat, voorsnog weinig vooruitgang boekt. Hierbij kan gedacht worden aan een andere werkwijze van de raad, thema's als besturen op hoofdlijnen of produktbegrotingen, die in andere gemeenten een belangrijk issue vormen voor de wijze van sturen door de politiek⁵. Deze onderwerpen leven in Deventer minder. Het lijkt wel of de wijkaanpak in 'het verkeerscirculatieplan van bestuurlijke vernieuwing' altijd voorrang krijgt in Deventer.

6.4

Wijkaanpak op zijn tijd⁶

Een traditie in sociale vernieuwing

Vrijwel alle ontwikkelingen die als voorgangers van sociale vernieuwing kunnen gelden hebben Deventer aangedaan. Je zou kunnen zeggen dat de sociale vernieuwing in Deventer in een stevige traditie staat. Dat is feitelijk al begonnen met de stadsvernieuwing uit de jaren '70. Vanwege de dichte bebouwing van Deventer en de geringe uitbreidingsmogelijkheden – Deventer zit ingeklemd tussen de IJssel en omliggende gemeenten met agrarische bestemmingen – moest al vrij snel binnen de bebouwde gebieden inbreidingsmogelijkheden worden gevonden. Dat betekende dat de gemeente al in een vrij vroeg stadium met bewoners in de clinch moest.

De gemeente heeft – met ondersteuning van het toenmalige ministerie van CRM – aan het begin van de jaren '80 zich ingespannen om één van de buurten in het noorden van Deventer, Noordenbergkwartier, op te knappen. Dit heeft geleid tot een integrale werkwijze waarbij volkshuisvesting en openbare werken met elkaar samenwerkten. Deze samenwerking was echter vooral technisch van aard. Toen al werd er ervaring opgedaan met bewonersparticipatie, zij het dat in die tijd voornamelijk sprake was van een conflictmodel. De bewoners werden niet zo zeer gevraagd om mee te denken, maar werden geconfronteerd met de ideeën van de gemeente.

Daarnaast zijn binnen de gemeente Probleem Cumulatie Gebieden aangewezen waarbij van verschillende kanten – stedbouw, beheer, welzijn, opbouwwerk – gewerkt werd tegen de verpaupering. Deze benadering is – zoals ook in andere gemeenten – vrij vlot weer losgelaten. Hoewel het beleid redelijk effect sorteerde had de benaming 'probleemcumulatiegebied' een dusdanig stigmatiserende werking dat dit snel weer los werd gelaten.

Vanaf 1988 is men in Deventer begonnen met buurtbeheer. In eerste instantie ging het daarbij om een experiment in een beperkt aantal gebieden. Zowel het opbouwwerk (Welzijn-stichting Raster) als de gemeente zelf (met name Openbare Werken) waren bij dit experiment betrokken. Het buurtbeheer, het woord zegt het al, vond plaats op buurtniveau. Dat wil zeggen dat het gebied aan een aantal kenmerken voldeed. Het werd door de bewoners ook daadwerkelijk ervaren als buurt. Het aantal inwoners per buurt was aanmerkelijk kleiner dan nu per wijk het geval is. De buurten zijn afgeschermd door een aantal duidelijke fysieke barrières, bijvoorbeeld een doorgaande weg. Het experiment buurtbeheer was een zaak van ambtenaren en college. De gemeenteraad was er niet daadwerkelijk bij betrokken. Hoewel de politiek wel op de hoogte werd gehouden, is er van meet af aan het uitgangspunt geweest dat experimenten een zaak zijn van het college.

45

1990: sociale vernieuwing verschijnt op het toneel

Vanaf 1990 staat sociale vernieuwing op de politieke agenda. Het collegeprogramma 1990-1994 geeft de volgende achtergrond bij het thema:

"Ondanks de economische opleving die ons land doormaakt, is er een grote groep burgers die – veelal als gevolg van langdurige werkloosheid – buiten het maatschappelijke leven is geplaatst. Met name het niet-materiële effect (het niet meer nodig zijn, het balanceren op een bestaansminimum, het afhankelijk zijn van controle) schept niet alleen een economisch probleem, maar ook een sociaal maatschappelijk probleem en een cultureel probleem. De gevolgen van "wij hebben u niet meer nodig" worden langzamerhand duidelijker in de vorm van ghettovorming in de steden, toenemende kleine criminaliteit en vandalisme en grote groepen die definitief buiten het arbeidsbestel geplaatst zijn (vooral vrouwen, jongeren, oudere mannen en migranten).⁷

In feite geeft de gemeente een sterk sociaal-economische achtergrond bij de sociale vernieuwing, maar reconstrueert daarbij direct de onderliggende problematiek tot meerdere dimensies: sociaal, cultuur, maatschappelijk en economisch. Ook de fysieke verpaupering van (delen van) de stad wordt hier aan gerelateerd.

In navolging van het collegeprogramma is het ambtelijk apparaat verder gegaan met het uitwerken van het begrip sociale vernieuwing. Anders dan het rijk – waar drie cirkels van sociale vernieuwing worden onderscheiden – geeft Deventer er vier aan:

- De leefsituatie op wijkniveau;
- Arbeid, scholing en inkomen;
- Onderwijs en opvoeding;
- Opvang en hulpverlening;

Net als bij het rijksbeleid⁸ zou je hier kunnen opmerken dat de gemeente niet een beperking aangeeft voor de vernieuwing, maar de uitgebreidheid van het terrein waar het vernieuwingsproces zich dient af te spelen. Niet alleen de gemeente dient zich op dit

terrein in te zetten, maar ook relevante maatschappelijke organisaties. Maart 1992 wordt hiertoe een convenant gesloten met de stichting Raster (Welzijn en opbouwwerk) en de Woningbouwcorporaties. In 1993 wordt deze convenant uitgebreid met twee nieuwe partners te weten de politie en de Stichting Ouderen. Ook het bedrijfsleven wordt geacht mee te werken aan sociale vernieuwing. Om dit te bewerkstelligen wordt de Deventer Ontwikkelingsraad opgericht. In deze raad zijn diverse vertegenwoordigers van het bedrijfsleven – van detailhandel tot grotere bedrijven als Kluwer – vertegenwoordigd. Over het algemeen wordt de slagkracht van deze raad overigens niet erg hoog ingeschat. Met het Sociaal Economisch Offensief, een werkgelegenheidsproject in het kader van de zogenaamde Melkertbanen, is dit overleg nieuw leven ingeblazen.

Sociale vernieuwing: de vier seizoenen

De bewoners worden in eerste instantie benaderd middels avonden waarop zij hun gal kunnen spuwen. Je zou dit de fase van de ontlasting kunnen noemen. Een hoop achterdocht, wantrouwen en ongenoegen moet er in eerste instantie uit voordat er sprake kan zijn van een constructieve plek voor bewoners binnen de sociale vernieuwing. Deventer staat in deze stap niet alleen. Ook andere gemeenten hebben in eerste instantie de bewoners op deze manier benaderd. In Rotterdam gingen de wethouders (letterlijk en figuurlijk) op de koffie bij bewoners, in Heerenveen waren er Op Stelten Cafés, in verschillende stadsdelen van Amsterdam werden inspraakavonden gehouden. Met een berg aan toezeggingen en veel goede voornemens zijn de bestuurders van die avonden teruggekeerd naar het ambtelijk apparaat. Daar bleek vervolgens de toezegging makkelijker gedaan dan de maatregel genomen. De 'responsiviteit' van de gemeente bleek geen kwestie te zijn van snelle maatregelen, maar moest opnieuw georganiseerd worden. Hiermee is het tweede seizoen van de sociale vernieuwing geboren. Er werd een organisatie opgezet om sociale vernieuwing duurzamer gestalte te geven. De gemeente Deventer werd opgedeeld in vijf wijken met ieder een wijkambtenaar, een wijkwethouder, een opbouwwerker en een rayonbeheerder. Per wijk werd een wijkbudget beschikbaar gesteld om snelle maatregelen te kunnen nemen. Daarnaast werden zogenaamde wijkteams, bestaande uit bewoners, ingesteld om de wensen en ideeën van deze groep te achterhalen. Het derde seizoen van sociale vernieuwing zou kunnen worden aangeduid met de term verbreding. Dat wil zeggen dat de overtuiging groeide dat sociale vernieuwing en wijkaanpak zich als een inktvlek over de gehele organisatie zou moeten verbreiden. Het college besloot een 'dag van de Wijkaanpak' te organiseren waarbij alle (!) ambtenaren van de gemeente geacht werden om aanwezig te zijn. Aan hen werd middels lezingen van politici, convenantpartners wijkaanpak en een toneelstuk van het Werkteater duidelijk gemaakt waar wijkaanpak nu om draait. Bovendien werden alle diensten middels een bestuursopdracht verplicht om een visie op de wijkaanpak voor hun organisatie te ontwikkelen. Deze visie-ontwikkeling heeft in 1993 zijn beslag gekregen en er uiteindelijk toegeleid dat met name de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en de woningbouwcorporaties meer betrokken zijn geraakt bij de wijkaanpak. Naast deze verbreding heeft tegelijkertijd een proces van verdieping plaats gevonden. Het gaat hierbij om de betrokkenheid van de politiek bij de wijkaanpak. Hoewel de wethouders in hun functie van wijkwethouder wel aanspreekbaar zijn voor de wijk, bleef de betrokkenheid van de raad ver achter. Op basis van een enquête onder raadsleden⁹ werd geconcludeerd dat extreem veel tijd binnen het stadhuis-circuit werd besteed (zie ook onderstaande tabel 6.3). Sinds de komst van een nieuwe raad is de band tussen wijk en raad bevestigd in de functie van 'contactraadslid'¹⁰.

Tabel 6.3
Tijdsbesteding raadsleden in Deventer per week (raadsperiode 90-94)

Activiteit	Uren gemiddeld per raadslid Deventer ¹¹
Plenaire vergadering	2,5
Raadscommissie	3,5
Fractievergadering	3,0
Partijvergadering	1,0
Lezen/archiveren	0,5
Contact ambtenaren	1,0
Subtotaal intern	11,5
Spreekuren/contactenorganisaties	3,5
Overig	3,5
Totaal	18,5

Het kenmerk van het vierde seizoen – dat nog maar net begonnen is – is de verschuiving van beheren naar investeren. Voor iedere wijk worden perspectieven voor de langere termijn geformuleerd waarbij de sterke en zwakke kanten, kansen en bedreigingen in kaart worden gebracht. Nadat binnen een eerste aanzet uit augustus 1994 werd geconcludeerd dat de betrokkenheid van de bewoners onvoldoende was gegarandeerd, is men in 1995 een aanpak gaan ontwikkelen waarbij de bewoners een prominenter en duidelijkere rol krijgen toebedeeld.

Noten:

- 1 Er zijn ook andere redenen aan te geven. CDA-ideoloog en socioloog Zijdeveld stelt in *Ng-magazine*, 4 december 1992: "Sociale vernieuwing is per definitie geen taak voor de rijksoverheid". Het kabinet was het daar 'officieus' wel mee eens. De afdeling die zich bezig hield met sociale vernieuwing – Afdeling uitvoering Sociale vernieuwing – richtte zich dan ook voornamelijk op ondersteunende en voorlichtende werkzaamheden richting gemeenten. Ook de tijdelijke Wet Sociale Vernieuwing is erg op ondersteuning van gemeenten gericht.
- 2 Dijk, G.W. (eindred.), 1994, *Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden 1994-1995*, SDU uitgeverij, Den Haag
- 3 Gegevens afkomstig van het RBA Midden IJssel.
- 4 Bewoners in de politieke arena, klopt dat wel? Volgens mij wel. Het gaat er bij de wijkaanpak namelijk om dat bewoners niet alleen medezeggenschap krijgen over de diensten die aan hen verleend worden. Zij krijgen ook een functie in het legitimeren (ontwerpen van spelregels in termen van werkwijzen) om zelf beslissingen te nemen. Dit betekent in feite een vorm van directe democratie. De burgers zijn hier belast met het verdelen van middelen. Dit valt bij hem onder de politieke besluitvorming. De politieke arena wordt dus uitgebreid en anders ingericht. In die zin is er sprake van vernieuwing van de politieke arena.
- 5 Zie bijvoorbeeld het Tilburgs model of het BBI-systeem.
- 6 Gemeentelijke verslagen en aanvullend een interview met Tjitse Dijkema d.d. 16 september 1993 – tot 1994 werkzaam bij de gemeente Deventer, mede initiator van de wijkaanpak en het experiment buurtbeheer.
- 7 Gemeente Deventer, April 1990, *Collegeprogramma raadsperiode 1990 – 1994*
- 8 Zie ook paragraaf 1.1. Het begrip sociale vernieuwing beschouwd
- 9 De enquête is ontleend aan het onderzoek van Denters en De Jong, 1992: *Tussen burger en Bestuur, een empirisch onderzoek naar de positie van het raadslid in de Overijsselse gemeenten*, Centrum voor bestuurskundig onderzoek en onderwijs, Universiteit Twente, Enschede. In Deventer is deze enquête in 1993 opnieuw uitgevoerd in het kader van het Experiment Integrale Vernieuwing (waarover meer aan het begin van dit hoofdstuk). De resultaten hiervan zijn weergegeven in het rapport *Raadzame Vernieuwsgierigheid* (Amsterdam 1994) en *Willen kan je niet leren* (Den Haag 1994).
- 10 Hierover in de paragraaf 'De actoren binnen de wijkaanpak meer.
- 11 Respons 15 van de 33 raadsleden (45%). Het onderzoek van Denters en de Jong bevestigt dit beeld overigens voor begin '92 met een respons van 25 van de 30 raadsleden (76%)



48



De Deventer wijkaanpak

Met een korte vogelvlucht door sociale vernieuwingsland zijn wij niet voldoende ingegaan op de 'ins en outs' van de Deventer wijkaanpak om te kunnen vaststellen of de aanpak leidt tot een 'communicatieve overheid' zoals deze in het eerste deel uitvoerig is beschreven. Om dit wel te kunnen doen, moeten we nader inzoomen op de wijkaanpak: de doelstelling, de werkwijze, de deelnemers en de gevolgen. Dat inzoomen vindt in dit hoofdstuk plaats.

49

7.1

Doelstelling

De centrale doelstelling van de wijkaanpak is aan het begin van de raadsperiode 1990-1994 geformuleerd in het werkmodel Deventer Wijkaanpak. Sindsdien is zij enkele malen geherformuleerd¹, maar de strekking is grotendeels hetzelfde gebleven: *"Bevorderen van sociale integratie voor bewoners voor wie de buurt een belangrijk integratiekader is."*

Deze doelstelling kan in twee subdoelen uiteengezet worden:

- Vergroten van de zelfverantwoordelijkheid voor de woon- en leefsituatie van bewoners voor wie de buurt een belangrijk integratiekader is;
- Verbeteren van afstemming van publieke dienstverlening op vragen van bewoners gericht op specifieke omstandigheden in de buurten of wijken;

De wijkaanpak is voor heel Deventer van toepassing. Ook in buurten waar vrijwel iedereen werkt, of waar verpaupering of verwaarlozing niet aan de orde is. Het is ook niet zo dat voor 'probleemwijken' een ruimer budget ter beschikking wordt gesteld.

Deze brede aanpak is niet alleen ingegeven door de wijze les van het Probleem Cumulatie Gebieden-beleid (stigmatiseer door je aanpak nooit een wijk, want dan vergroot je de problemen juist). Er is ook voor gekozen omdat de gemeente de pretentie heeft dat wijkaanpak voor alle bewoners van Deventer van belang is. Wanneer we deze pretentie (of stelling) betrekken op de centrale doelstelling dan is de conclusie onontkoombaar dat het beleid veronderstelt dat voor alle bewoners de buurt (en de wijk) een belangrijk integratiekader is.

Zelfverantwoordelijkheid

De lelijke term 'zelfverantwoordelijkheid' dekt een grote lading. Zoals wij in de paragraaf 'Vernieuwingen in Deventer' hebben gezien, wordt de burger zowel in de rol van consument als producent geplaatst. De eerste rol wordt voldoende bekend verondersteld. De tweede rol verdient nadere toelichting. De vraag is wat burgers (mede) produceren. Kort en krachtig kan hier het antwoord op zijn: de leefbaarheid van zijn omgeving. Dit betekent dat bewoners niet voor iedere klacht aan kunnen kloppen bij de gemeente. Wanneer bij wijze van spreken de openbare ruimte wordt vernield, dan is dat niet de overheid die dat doet, maar de bewoners. Voorafgaand aan het herstel van die openbare ruimte mag daarom de vraag worden gesteld wie verantwoordelijk is voor de achteruitgang van de kwaliteit van de openbare ruimte. Dat zijn in eerste instantie de burgers zelf. Zij kunnen de omgeving misschien niet (helemaal) maken, maar wel breken. De rol die de bewoners hebben is daarmee niet vastgelegd. De Deventer wijkaanpak kenmerkt zich door een open aanpak. Dit betekent dat ook de taken die er uit voortvloeien onderwerp zijn van debat. De aanname dat burgers (mede-)verantwoor-

delijk zijn voor hun omgeving is dan ook geen vrijbrief voor een terugtrekkende overheid, maar een stelling die de gemeentelijke overheid betreft in de discussie met de bewoners.

Afstemming publieke dienstverlening

Tijdens een bijeenkomst van het college van Burgemeester en Wethouders en het management-team, bestaande uit de directeurs van de sectoren en de gemeentesecretaris, stelde één van de wethouders een discrepantie vast tussen de wijze waarop de stad leeft en samenhang toont en de manier waarop er op wordt ingegrepen (door met name de gemeentelijke organisatie). De ingrepen door de gemeente worden veelal vanuit een vak bedacht en geïmplementeerd, dit kan ook met de term sectoraal worden aangeduid. De stad heeft echter een hele andere dynamiek dan de sectoren. Deze discrepantie gaat verder dan de stelling dat de gemeente onvoldoende responsief zou zijn, oftewel onvoldoende zou reageren op vragen van bewoners. Zij heeft ook te maken met het oog dat de gemeente heeft voor specifieke situaties in wijken en buurten. Het reageren op vragen van bewoners plus het oog hebben voor de opbouw van de stad werd door deze wethouder aangeduid met liefde voor de stad. De sectorale benadering met liefde voor het vak. De tweede sub-doelstelling is dan ook tweeledig:

- 1 Het vergroten van de responsiviteit van de gemeentelijke organisatie en instellingen ten opzichte van de wensen en ideeën van burgers;
- 2 Het vergroten van de samenhang binnen de maatregelen die de gemeente neemt ten opzichte van het functioneren van de stad, de wijk en de buurt (als organisch geheel²).

In onderstaand schema wordt de stelling van de wethouder verder uitgewerkt naar het onderscheid tussen leefwereld en systeemwereld. Van belang om op te merken bij dit schema is dat zij niet helemaal strookt met de leef- en systeemwereld van Habermas. Het belangrijkste verschil schuilt in de relatie met een gebied (de wijk) die hier wel wordt gelegd en bij Habermas niet. Juist hierdoor wordt het onderscheid (leef- en systeemwereld) wat concreter te duiden.

Tabel 7.1
Leefwereld en systeemwereld in trefwoorden³

Leefwereld	Systeemwereld
De wijk (territoriaal)	Het vak (professioneel)
Eigen probleemdefinitie van de bewoners	Een probleem wordt door professionals geconstateerd en gedefinieerd
Oplossingen worden in een breder kader gezocht: • wat kan de bewoner er zelf aan doen (zelfredzaamheid) • wat kunnen anderen doen • preventie	Functionele en vakgerichte oplossingen voor problemen; sectorale planning van de uitvoering.
De actieve zelfredzame bewoner (bewoner als producent) en bewoner als consument worden onderscheiden.	Bewoner (op zijn best) als klant/consument
Integraal	Sectoraal
Liefde voor de stad/wijk	Liefde voor het vak

7.2

De aanpak

7.2.1

Eén infrastructuur

De wijkaanpak bestaat niet. Juist omdat de gemeente met de wijkaanpak maatwerk nastreeft, neemt de aanpak in de ene wijk een andere vorm aan dan in de andere. Wel biedt de wijkaanpak een infrastructuur die voor de vijf wijken hetzelfde is. Centraal punt in de aanpak is het wijkplan. Dit plan wordt door bewoners, verenigd in het wijkteam,

opgesteld. Het wijkplan komt jaarlijks uit en vormt een basis-document voor wat er in de wijk speelt en in die periode (een jaar dus) staat te gebeuren. De plannen worden niet door de wijkbewoners alleen bedacht en geformuleerd. Van groot belang is de inbreng door deskundigen⁴. Zij zijn in de eerste plaats aandragers van informatie en deskundigheid.

Het maken van de wijkplannen vormt een aanleiding voor de bewoners en de gemeentelijke organisatie om gezamenlijk na te denken over de problemen die er in een wijk spelen en de mogelijke oplossingen die er gevonden kunnen worden. Het is van belang om hier op te merken dat de wijkplannen (en de uitvoering ervan) niet het doel vormen van de wijkaanpak. Het is een middel. Dit wil nog wel eens tot verwarring leiden. Aangezien de wijkplannen (en de daaruit voorkomende maatregelen) zo tastbaar zijn, wil de kwaliteit van het wijkplan en de uitvoering ervan nog wel eens gelijk worden geschakeld aan de kwaliteit van de wijkaanpak (in die specifieke wijk). Zo werd op basis van het feit dat in 1994 een bepaalde wijk (2) zijn wijkbudget niet opmaakte door bepaalde raadsfracties⁵ opgemerkt dat het misschien wel niet zo goed zou lopen in die wijk.

Hoewel vanaf het eerste begin een methodiek was opgesteld voor het maken van wijkplannen door de loodsgroep⁶, kan niet gesteld worden dat iedere wijk op een zelfde wijze de wijkplannen voorbereidt of opstelt. In het ene wijkteam is nu eenmaal sterker een 'vergadercultuur' dan bij de andere. Dat betekent dat sommige wijken bezwaarlijk in een vergaderritueel kunnen worden getrokken om tot wijkplannen te komen. In eerste instantie draaiden de wijkplannen voornamelijk om maatregelen in het kader van groen en grijs⁷ beheer. In dat kader werd het aanbod van de dienst Milieu en Stadsbeheer per wijk in kaart gebracht en voorgelegd aan de bewoners. Nog steeds draait het overgrote deel van de wijkplannen om groen en grijs beheer, maar de volgorde is nu dat eerst de vraag wordt bepaald vanuit het wijkteam (de bewoners) en vervolgens wordt gekeken naar de afstemming van het aanbod (van de gemeentelijke organisatie).

De wijkteams vormen het tweede onderdeel van de wijkaanpak-infrastructuur. De functie van deze teams is al kort aan de orde geweest bij de wijkplannen. Iedere wijk heeft een wijkteam. Deze is opgebouwd uit een groep bewoners. De begeleiding van deze groep is in handen van het opbouwwerk en de wijkambtenaren. Deskundigen op het gebied van veiligheid (wijkagenten) en milieu- en stadsbeheer (rayonbeheerders) zijn als het ware adviseurs van deze wijkteams.

Een belangrijk discussie-onderwerp in vrijwel alle gemeenten waar buurt- en wijkbeheer wordt ingevoerd is de vraag naar de legitimiteit van de bewonersgroep. Zij worden immers niet verkozen en leggen evenmin (althans officieel) verantwoording af voor hun besluiten. Ongemerkt verschuift hierbij de discussie van legitimiteit naar representativiteit. Het is natuurlijk waar dat een bewonersgroep (in dit geval een wijkteam) nooit een vertegenwoordiging kan vormen zoals een gemeenteraad. De enige manier waarop dit bereikt zou kunnen worden, is het laten kiezen van wijkraden. In Deventer is hier (bewust) niet voor gekozen. In plaats daarvan is in Deventer gekozen voor 'afspiegeling'. Hierbij zijn een aantal procesmatige randvoorwaarden van belang:

- Iedere bewoner krijgt de kans om zich aan te melden voor een bewonersgroep;
- Wanneer plannen worden opgesteld wordt er goed teruggekoppeld naar de buurt, bijvoorbeeld via een wijkkrant, grotere thema-avonden en het werken in tijdelijke taakgroepen;
- Wanneer de plannen gereed zijn, krijgen de bewoners dezelfde inspraakansen als in het oude model, dat wil zeggen inspraakavonden met dezelfde zeggenschap als wanneer de gemeente het plan zou hebben bedacht;
- Er wordt op toegezien dat de samenstelling van de bewonersgroep niet te eenzijdig is. Dat wil zeggen dat er niet alleen mannen, jongeren, autochtonen of bewoners van één bepaald buurtje in de bewonersgroep zitten. Met name de opbouwwerker let hierop. Indien de samenstelling toch te eenzijdig dreigt te worden, onderneemt de gemeente wervingsacties in overleg met de bewonersgroep;

Overigens dient te worden opgemerkt dat wie hier een legitimiteit-discussie aangaat een te grote broek aantrekt. Het merendeel van de beslissingen die nu door het wijkteam worden genomen, werden voorheen genomen door de ambtenaren. Ook zij worden niet verkozen. Weliswaar staan zij (zeer indirect) onder toezicht van de gemeenteraad, maar dat geldt voor de wijkaanpak ook.

Rondom de wijkteams zijn taakgroepen geformeerd. Deze groepen bestaan uit bewoners die zich bezighouden met één bepaalde buurt of onderwerp. De taakgroepen hebben minder continuïteit dan de wijkteams. Vaak is het zo dat één bepaald thema bij de kop wordt gepakt (bijvoorbeeld de herinrichting van een plein) en dat nadat de

beoogde doelen zijn gehaald de groep weer uit elkaar gaat. Hoewel de taakgroepen vooral zijn bedoeld om een bepaald (vaak fysiek) probleem op te lossen, is een belangrijk effect dat mensen elkaar via zo'n taakgroep leren kennen en sterker het gevoel krijgen dat de openbare ruimte ook van hen is. Wie zich een half jaar heeft ingespannen om een mooie speelplek voor elkaar te krijgen, zal niet toestaan dat een stel onverlaten die in een achternamiddag de vernieling in helpen.

Het derde element van de infrastructuur is de loodsgroep. Deze is hier boven al genoemd. De loodsgroep bestaat per wijk uit een opbouwwerker, die zich met name bezighoudt met het begeleiden van de bewoners, en de wijkambtenaar die de maatregelen moeten vertalen richting ambtelijke organisatie. De gemeente Deventer heeft hier (onbedoeld?) een gouden formule mee gevonden. Zowel de wijkambtenaar als de opbouwwerker vormen een herkenbaar aanspreekpunt voor de bewoners. Bovendien is met name de wijkambtenaar een ambassadeur binnen de gemeentelijke organisatie voor de wijkaanpak. Voor bewoners voorkomt de wijkambtenaar een hoop zoekwerk binnen de ambtelijke organisatie. Ook het werven van nieuwe leden voor de wijkteams en het zorgdragen voor de continuïteit van deze groep wordt door de loodsgroep gegarandeerd. Zij kennen de wijk goed en weten waar actieve mensen gezocht moeten worden.

Ieder wijkteam heeft een wijkbudget tot zijn beschikking. De budgethouder is de wijkambtenaar. Het wijkbudget wordt met name gebruikt voor kleinere maatregelen. Het vormt als het ware de smeerolie voor de wijkaanpak. Zaken die voorheen door de ambtelijke molen moesten voordat zij werden opgelost (een losliggende stoeptegels, een kapotte lantaarnpaal) kunnen dankzij het wijkbudget vrij eenvoudig 'besteld' worden. Bij het bezoeken van een wijkteamvergadering bleek hoe zuinig de bewoners met dit wijkbudget omgaan⁸. Waar mogelijk worden reguliere gelden aangesproken. Dit heeft als belangrijk voordeel dat de verschillende afdelingen geconfronteerd (blijven) worden met de wensen van bewoners. Daarnaast wordt naarstig gezocht naar de goedkoopste oplossing voor een (kleiner) probleem. Waar mogelijk doen de bewoners het zelf of schakelen iemand in die ze kennen of van wie ze weten dat hij goedkoop is.

Zonder goede communicatie is de wijkaanpak nergens. Dat heeft men zich in Deventer heel goed in de oren geknoopt. Om die reden wordt in diverse wijken wijkkranten uitgegeven en verschijnt regelmatig een special over de wijkaanpak in het 'Deventer Magazine'.

Ten slotte heeft iedere wijk een wijkwethouder. Ieder lid van het college (uitgezonderd de burgemeester) heeft als het ware een wijk geadopteerd. Zijn of haar functie is met name om de vinger aan de pols van het proces te houden. De belangrijkste vragen daarbij zijn of de vaart er nog in zit, hoe het zit met de continuïteit van de verschillende wijkteams en hoe de wijkaanpak zich verder ontwikkelt en zou moeten ontwikkelen. De officiële functie is echter niet de belangrijkste. Veel belangrijker is dat – naast de portefeuille – de wethouder een meer integrale verantwoordelijkheid erbij krijgt. Bewoners vinden dat zij met kleine problemen bij de wijkwethouder terecht moeten kunnen. Hierdoor wordt de politicus die van zins is 'op hoofdlijnen te sturen' met zijn voeten aan de grond gezet. Bovendien zal hij in reactie op vragen van de bewoners vaak 'de portefeuille moeten rollen' van een collega-wethouder. Zo wordt het non-interventie beginsel doorbroken, de onderlinge afhankelijkheid wordt groter en daarmee de collegialiteit vergroot⁹. Bovendien vergroten de verzoeken uit de wijk de gemeenschappelijke noemer van discussies binnen het college. Waar de aard van het aanbod (de één heeft onderwijs, de ander milieu) nogal uiteen kan lopen, is de vraagzijde veel eenduidiger. Het wijkwethouderschap heeft kortom niet alleen een functie voor de wijkaanpak, maar ook voor het college.

7.2.2

De aanpak zelf

Zoals gesteld bestaat de wijkaanpak niet. Althans, de wijkaanpak doet zich voor in vele gedaanten. Dat maakt het lastig om een sluitende omschrijving te geven. Het onderstaand schema kan hierbij een eindje op weg helpen.

Tabel 7.2
Typologie wijkbeheer¹⁰

	Aanpak van concrete wijkproblemen	Samenwerking tussen meerdere beheerorganisaties	Coördinatie/aansturing vanuit de wijk	Overdracht van taken en verantwoordelijkheden
Enkelvoudige beheermaatregelen	+	-	-	-
Additioneel beheermodel	+	+	-	-
Integraal beheermodel	+	+	+	-
Zelfbeheermodel	+	+	+	+

53

Hoewel in dit schema de term beheer wordt genoemd, kan hiervoor ook aanpak worden gelezen. Het belangrijkste verschil is dat bij de wijkaanpak niet alleen beheerd, maar ook geïnvesteerd wordt. Voor het overige is dit schema een goed uitgangspunt om de wijkaanpak nader te duiden. De verschillende categorieën worden hier onder kort toegelicht.

Enkelvoudige beheermaatregelen worden uitgevoerd door één afdeling binnen de gemeentelijke organisatie of door één instelling. Hierbij kan gedacht worden aan het onderhoud van een plantsoen of het aanleggen van een stoep. De maatregel kan worden uitgevoerd zonder overleg met andere afdelingen of instellingen. Dat wil niet zeggen dat er bij enkelvoudig beheer coördinatie niet gewenst is. Zo is het handig voor bestraters om te weten wanneer de riolering wordt vernieuwd.

Bij het *additionele beheermodel* wordt samengewerkt tussen verschillende beheerorganisaties. Hierbij kan gedacht worden aan de herinrichting van een speelveldje. De afdeling die verantwoordelijk is voor het aanbrengen van speeltoestellen treedt in overleg met de afdeling Groen om te voorkomen dat de glijbaan in de meidoorns uitkomt.

Het integrale beheermodel gaat er van uit dat er wordt samengewerkt met zowel diverse beheerorganisaties als met de bewoners. De bewoners hebben hierbij een aansturende en coördinerende taak. Dat wil zeggen dat hun wensen het uiteindelijke produkt van de gemeente en/of instellingen beïnvloedt en de planning van de werkzaamheden in overleg met hen tot stand komt. Een wijkplan kan hierbij het produkt van zo'n overleg zijn.

Het zelfbeheermodel gaat een stap verder dan het integraal beheermodel. Hier worden taken en verantwoordelijkheden daadwerkelijk naar (organisaties van) de bewoners overgedragen. Zij krijgen bijvoorbeeld de bevoegdheid om te bepalen welke beheermaatregelen in de wijk worden genomen en wie deze uitvoert.

De Deventer wijkaanpak hangt een beetje tussen de derde en vierde categorie in. Aan de ene kant ligt de nadruk sterk op zelf doen. In de praktijk worden wijkplannen opgesteld door de bewoners zelf. Aan de andere kant toetst het college deze wijkplannen (marginaal) en stelt ze vast. Dat is nodig omdat de gemeente verantwoordelijk blijft voor de zorg van de openbare ruimte. Als er een maatregel – genomen, of juist nagelaten, op basis van een wijkplan – leidt tot ongelukken is de gemeente aansprakelijk. Strikt genomen is het juridisch dan ook niet zo dat bewoners verantwoordelijkheden van de gemeente kunnen overnemen. Ook voor het wijkbudget geldt een zelfde constructie. De bewoners geven het geld uit, maar de wijkambtenaar is budgethouder.

Overigens is het niet zo dat de vier vormen van wijkbeheer niet naast elkaar kunnen bestaan. In de Deventer praktijk komen zij zelfs alle vier voor. Natuurlijk wordt er in Deventer ook beheerd en geïnvesteerd zonder dat er een wijkteam aan te pas komt. Ook waar het wijkteam wel wordt betrokken, is er niet altijd sprake van zelfbeheer of integraal wijkbeheer. De wijkteams hebben ook een signalerende functie. Op basis van die signalen kunnen ook enkelvoudige beheermaatregelen worden genomen.

7.3

Overige actoren binnen de wijkaanpak

7.3.1

De convenantpartners

Deventer heeft vanaf het begin van de sociale vernieuwing samenwerking gezocht met bedrijven en instellingen. Voor de wijkaanpak is hierbij de vorm van een convenant gekozen. Op dit moment zijn er zes convenantpartners te weten:

- De gemeente Deventer zelf
- Stichting Raster (welzijn en opbouwwerk)
- Directeuren Overleg Woningbouwcorporaties
- Regiopolitie IJsselland
- Stichting Ouderenwerk Deventer
- Regionaal Instituut Volwasseneneducatie

De convenantpartners hebben zich verplicht om mee te werken aan de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving en zich daarbij te baseren op de door het bewonerskader (de wijkteams dus) aangegeven prioriteiten. Op de terreinen waarop deze organisaties actief zijn, houdt men de wijkindeling van de gemeente aan.

Gedurende de looptijd (tot 1 januari 1998) van het convenant voeren de partners overleg in het Beleidsplatform Deventer Wijkaanpak. Iedere partner heeft verschillende verantwoordelijkheden en toezeggingen binnen de wijkaanpak. De belangrijkste zijn: Gemeente Deventer: een budget per wijk beschikbaar stellen, vijf wijkambtenaren aan te wijzen en jaarlijks de wijkplannen samen met bewoners op te stellen. Stichting Raster is verantwoordelijk voor de ondersteuning van bewoners en het verder ontwikkelen van methoden om bewoners te laten participeren. De innovatieve kant van de werkzaamheden van raster zijn ondergebracht in een Werkplaats Sociale Vernieuwing¹¹.

De woningbouwcorporaties hebben zich verplicht om hun programma's voor woningonderhoud af te stemmen op de wijkplannen. Daarnaast ontwikkelt men op basis van zogenaamde wijkontwikkelingsperspectieven plannen om te gaan investeren in de diverse wijken. Het gaat hierbij om grotere ingrepen in de woningvoorraad.

De regiopolitie heeft zich verplicht per wijk gemiddeld twee wijkagenten werkzaam te laten zijn. Zij stelt daarnaast in samenspraak met de bewoners wijkveiligheidsplannen vast. De Stichting Ouderenwerk Deventer heeft zich verplicht om ouderenparticipatie in het kader van de wijkaanpak te ondersteunen en hiervoor personele capaciteit beschikbaar te maken. Het regionaal Instituut Volwasseneneducatie ten slotte biedt zijn producten wijkgericht aan en zal het pakket toetsen aan de wensen die in de wijk leven (en dan natuurlijk ook aanpassen waar mogelijk).

7.3.2

De raad

In 1994 was nog de vraag 'waar is de raad?'¹². Het raadslid leek onzichtbaar in de hele wijkaanpak. In reactie op een vraag van Paul van Soomeren en mij bij een wijkteamvergadering najaar 1993, gaven de wijkteamleden aan nog nooit een raadslid op een vergadering te hebben gezien. Ook de tijdsbesteding van de raadsleden geeft aan dat de raadsleden in ieder geval weinig tijd vrijmaakten om de wijk in te gaan.

Met het instellen van contactraadsleden is de aandacht voor wat er leeft in de wijken in ieder geval georganiseerd. De raad heeft een duidelijke stap naar de bewoners toe gezet met het structureren en intensiveren van de contacten met de wijkaanpak. De zichtbare aandacht (en soms zorg) van de raad voor de wijkaanpak kan volgens ons niet anders dan positief beoordeeld worden. Toch stelt één van de fractievoorzitters een hele fundamentele vraag bij deze nieuwe betrokkenheid: "Leidt de aandacht tot nu toe tot de gewenste verschijnselen? Met andere woorden: is er sprake van de gewenste *vorm* van bemoeienis?" Deze vraag is zo fundamenteel, omdat een ontkennend antwoord op den duur de relatie tussen burger en bestuur onder druk zet in plaats van verbeterd. De eerste kinderziektes rond het contactraadslidmaatschap verdienen volgens ons dan ook serieuze aandacht, wil dit nieuwe fenomeen geen vroege dood sterven.

Om een begin van een antwoord te geven, is het nodig de invulling van het 'contact-raadslidmaatschap' nader te onderzoeken. Een eerste opmerking die hierbij past is dat de contacten per partij sterk verschillen. De veelzijdigheid van de contacten maakt het spreken over *het* contactraadslid misleidend. In onderstaande tabel hebben we weergegeven hoe de verschillende partijen het contact met de wijkaanpak invullen.

Tabel 7.3
Contacten raad en wijk per partij

Partij	organisatie contact wijk-raad
PvdA	contactleden per wijk
CDA	contactleden per wijk
VVD	contactleden per wijk
D66	contactleden per wijk
GroenLinks	gehele fractie aanspreekbaar ¹³
Deventer Belang	gehele fractie aanspreekbaar
Deventer Libertijnen	gehele fractie aanspreekbaar ¹⁴

Ook de intensiteit waarmee het contactraadslidmaatschap worden ingevuld verschilt sterk. Dit is niet alleen terug te voeren op de partijen, maar hangt ook af van de personen. D66 en Deventer Belang geven expliciet aan zeer actief te zijn. GroenLinks gaat over het algemeen in op uitnodigingen voor bijeenkomsten. Het CDA geeft expliciet aan het aflopen van veel wijkteamvergaderingen te veel van het goede te vinden. Voor het overige is het beeld wisselend.

Het *doel* van het fenomeen contactraadsleden – een aanvulling op de intermediaire functie van de wijkaanpak – is een belangrijk ijkpunt voor het succes van dit nieuwe fenomeen. Om dit doel te bereiken is het van belang dat de raadsleden met de geluiden uit de wijken en wijkteams aan de slag gaan. De vraag is dan wat het raadslid met de signalen uit de wijk doet. Er lijkt consensus te bestaan over drie functies van het contactraadslidmaatschap:

- signaleren wat goed en slecht gaat;
- tonen van betrokkenheid bij de wijkaanpak;
- intermediair vormen tussen problemen in de wijk (niet des wijkteams) en oplossingen die de gemeente kan bieden.

Het bezoeken van de wijkteamvergaderingen is voorlopig nog de belangrijkste vorm waarop het tonen van betrokkenheid vorm heeft gekregen. De waardering voor deze methode is echter niet onverdeeld positief. Een 'overkill' aan raadsleden zou bewoners die niet gewend zijn aan vergaderen kopschuw maken. Bovendien mengden sommige aanwezige raadsleden zich in de besluitvorming binnen het wijkteam. Aangezien het hier een *bewonersplatform* betreft, mag duidelijk zijn dat deze vorm van bemoeienis niet gewenst wordt geacht. Of zoals eerder gesteld werd: "(...)Politici, ambtenaren en de welbekende buurt-inspraak-vergadertijgers past daar slecht een bescheiden plek op de politieke tribune. We bevelen ze zelfs aan die plek te bezetten, maar . . . mondje dicht"¹⁵. Dit heeft geleid tot de eerste strubbelingen tussen raadsleden en wijk-ambtenaren. Twee hebben aangegeven dat de raadsleden op (bepaalde) wijkteam-vergaderingen niet welkom zijn. Dat bleek een bittere pil voor de raadsleden die vanuit de beste bedoelingen een vrije avond opofferen om hun betrokkenheid te tonen.

7.4

De effecten tot nu toe

Op de dag van de wijkaanpak¹⁶ trad het Werkteater op. Tijdens de voorstelling loopt in één keer een dame helemaal naar de voorkant van het podium en roept met een blij gezicht richting zaal: "Wat is hier toch gebeurd in Deventer? Ik ken het helemaal niet meer terug." Zij joelde het uit van geluk dat Deventer, dankzij die wijkaanpak natuurlijk, zo'n prachtige stad is geworden. Waarna zij weer het podium afliep. Een hele korte, eenvoudige, act met een onvoorstelbare impact. Immers: 'wat was er nou uiteindelijk veranderd? Wat levert het op? Waar doen we het eigenlijk voor?' waren de gewetensvragen die in hooguit twee minuten in het hoofd van de 'gelovers in de wijkaanpak' werden geplant. Wanneer je strikt naar de (vooral fysieke) maatregelen kijkt, dan kun je je inderdaad eens achter de oren krabben. Het is niet waarschijnlijk dat al die maatregelen waren uitgebleven als de wijkaanpak er niet was geweest.

7.4.1 Besluitvorming

Een belangrijke verandering die met de wijkaanpak is bewerkstelligd, is de wijze waarop de gemeente beslist over de werkzaamheden die zij zelf uitvoert. In plaats van zelf te definiëren vanuit de sectoren (of afdelingen binnen die sectoren) welke maatregel nodig

dan wel gewenst is, wordt eerst via de wijkteams en het 'panelen' bekeken wat de behoeften zijn. Ondanks de inspanning van de gemeente om te komen tot een verbreding van de wijkaanpak naar andere sectoren binnen de gemeentelijke organisatie, moet echter gesteld dat ook de wijkplannen van '94/'95 zich vooral concentreren op de drie V's: veiligheid, vuiligheid en verkeer. Dat is op zich niet vreemd. De meeste ergernissen van bewoners concentreren zich nu eenmaal rond deze drie aandachtspunten.

Het betrekken van bewoners in een eerder stadium van de besluitvorming heeft als belangrijk gevolg dat problemen meer worden gedefinieerd vanuit de beleving van de bewoners, dan vanuit de vakkennis van de afdelingen. Wie de wijkplannen over een langere tijd beziet, kan constateren dat steeds minder het aanbod van de gemeente de ingang vormen om problemen te bespreken, maar (andersom) de problemen van de bewoners steeds vaker een aanleiding vormen om de maatregelen van de gemeente ter discussie te stellen. Daarnaast krijgen de wijkplannen steeds meer een verschillend karakter per wijk. Dat is zichtbaar in de vormgeving, de stijl en de keuze van illustraties. Maar ook in de concrete maatregelen. Zo wordt in wijk 1, waar het centrum ook onder valt, uitgebreid ingegaan op problemen rond de winkelfunctie¹⁷. Dat de wijkplannen steeds meer een weergave zijn van de belevingswereld van de bewoners blijkt ook uit de terminologie. Waar eerste nog ambtelijke termen werden gebezigd, verschijnen nu probleem-definities als 'de straat is saai' en 'oversteken is gevaarlijk en onhandig'.

Naast de maatregelen, die in het kader van de wijkplannen worden ondernomen, zijn er ook problemen die buiten die plannen worden opgepakt. Veelal gaat het daarbij om kleinere ingrepen. In iedere wijk zijn wijkkranten uitgebracht waardoor de bewoners op de hoogte worden gehouden van de wijkaanpak. Hierin staan ook telefoonnummers vermeld van de loodsopbouwwerker en de wijkambtenaar. Daarnaast zijn in het kader van de banenpool buurtconciërges aangesteld die ook een signalerende functie hebben. Hoewel tijdens de wijkgesprekken¹⁸ naar voren kwam dat sommige klachten onvolgende snel worden opgepakt, is de gang van klacht naar maatregel door de gemeente wel overzichtelijker geworden. Voor iedere wijk is er immers een concreet aanspreekpunt (de wijkambtenaar).

7.4.2

Gevolgen voor de gemeentelijke organisatie

De wijkaanpak heeft de gemeentelijke organisatie zeker niet totaal op de kop gezet. Sterker, de meeste ambtenaren zullen geen 'last hebben' van de wijkaanpak. Voor een tweetal sectoren geldt dit in het bijzonder, de Bestuursdienst en de Gemeentelijke Sociale Dienst. Zij zijn nauwelijks betrokken bij de wijkaanpak. Voor de Bestuursdienst geldt dat de meeste van hun werkzaamheden hetzij intern gericht zijn, hetzij niet aansluiten op de wijkaanpak. Zo heeft het wijkgewijs uitgeven van paspoorten geen functie voor de doelstelling van de wijkaanpak. Alleen de afdeling Onderzoek en Statistiek heeft een functie bij het in kaart brengen van de effecten van de wijkaanpak. De Sociale Dienst heeft met name een wet uit te voeren. Hier geldt dat het verstrekken van uitkeringen en de daarmee samenhangende activiteiten vooralsnog weinig mogelijkheden bieden om mee te doen aan de wijkaanpak. Wel zouden de gegevens over concentraties van werkloosheid in de stad een middel kunnen zijn om een sterktezwakte analyse van de wijken te maken. Dit is tot op heden echter niet gebeurd. De Dienst Stedelijke Ontwikkeling houdt zich met name bezig met 'bovenwijkse' aangelegenheden. Sinds de verkiezingen van 1994 raken zij desondanks meer en meer betrokken bij de wijkaanpak. Op basis van wijkontwikkelings perspectieven zullen namelijk investeringen in de infrastructuur en woningvoorraad worden gepleegd. Deze perspectieven zullen voor een deel gebaseerd zijn op de visie van de wijkbewoners. De Dienst Maatschappelijke Ontwikkelingen biedt onderdak aan de wijkambtenaren en de coördinator sociale vernieuwing. In die zin zijn zij betrokken bij de wijkaanpak. Daarnaast verzorgt de Dienst de contacten met de welzijnsinstellingen. Zoals in de paragraaf 'overige actoren binnen de wijkaanpak' is aangegeven vormt met name de Stichting Raster een belangrijke schakel in de wijkaanpak. De Dienst Milieu- en Stadsbeheer ten slotte merkt in haar reguliere werkzaamheden waarschijnlijk het meest van de wijkaanpak. In de eerste plaats heeft de Dienst haar aanbod per wijk opgedeeld en middels de DMS-wijkplannen kunnen de bewoners aangeven welke maatregelen zij wel en welke zij niet wenselijk achten. Bovendien heeft iedere wijk voor fysieke problemen een rayonbeheerder die ook meedraait in de wijkteamvergaderingen. Ook op het gebied van verkeer heeft de Dienst een belangrijke bijdrage geleverd aan de zeggenschap van bewoners. Dit is gebeurd door voor iedere buurt een verkeerscirculatieplan op te stellen.

7.4.3

Participatie en zeggenschap

In de wijkteams zijn in het totaal zo'n dertig bewoners (± 6 bewoners x 5 wijken) actief. Wanneer alleen hier naar gekeken zou worden, dan kun je niet stellen dat de wijkaanpak een impuls voor de participatiegraad vormen. Daarnaast zijn er echter diverse taakgroepen in de weer met concrete problemen. Het aantal taakgroepen varieert, maar is groter dan honderd. Aangezien er geen registratie is van de mensen die in deze groepen actief zijn, is het moeilijk aan te geven hoeveel bewoners in het totaal betrokken zijn bij de wijkaanpak. Bovendien zijn er veel bewoners die eenmalig mee helpen, bijvoorbeeld aan de herinrichting van het pleintje voor hun huis. Uit de losse pols schatte de coördinator Sociale Vernieuwing in 1994 dat het om meer dan duizend mensen moet gaan. Tijdens de wijkgesprekken kwamen in ieder geval op iedere avond tussen de vijftig en honderd mensen opdagen. Hierbij werd door een aantal bewoners opgemerkt dat 'juist de mensen die het doen' niet aanwezig waren. Hoe het ook zij, een betrouwbaar beeld van het totaal aantal mensen dat mee doet aan de wijkaanpak is onmogelijk te geven.

Wel kan worden aangegeven wat in de ogen van de bewoners de effecten zijn voor betrokkenheid, zeggenschap en kwaliteit van de woonomgeving. De Afdeling Onderzoek en Statistiek heeft op 27 en 28 maart 1995 een stadspeiling gehouden onder 300 Deventernaren. De bevindingen zijn in onderstaande tabel opgenomen¹⁹.

57

Tabel 7.4
Betrokkenheid, zeggenschap en kwaliteit woonomgeving

Vraag	Ja	Nee	Weet niet	Niet op de hoogte van wijkaanpak	Totaal
Denkt u dat de wijkaanpak geleid heeft tot een grotere betrokkenheid van de bewoners bij hun leefomgeving?	66%	19%	8%	7%	100% (n=300)
Denkt u dat de wijkaanpak geleid heeft tot concrete verbeteringen in de woonomgeving van de bewoners	59%	21%	13%	7%	100% (n=300)
Heeft de wijkaanpak geleid tot meer zeggenschap van de bewoners over hun directe woonomgeving?	54%	23%	16%	7%	100% (n=300)

Het eerste dat uit de tabel kan worden opgemaakt is dat maar liefst 93% van de bewoners op de hoogte is van de wijkaanpak. Voor 'een instrument' van de gemeente mag dat gerust erg hoog worden genoemd. De inschatting door de bewoners van de betrokkenheid bij de woonomgeving geeft aan dat de wijkaanpak er in is geslaagd om de betrokkenheid te verhogen. Ook de opvatting van maar liefst 54% van de bewoners dat de zeggenschap over de directe leefomgeving is vergroot is een zonnige indicatie voor de mate waarin met name de tweede doelstelling (het vergroten van de responsiviteit van de gemeente) wordt bereikt door middel van de wijkaanpak.

7.4.4

Gevolgen voor de politiek

In een interview met voormalig burgemeester van Deventer, Waal²⁰, merkt deze op dat de raad buiten beeld blijft. In zijn eigen woorden: *"De raad blijft grotendeels buiten beeld bij de wijkaanpak, de regionalisering en de verzelfstandiging van de diensten. De raad beseft nauwelijks dat de raadspositie fundamenteel in het geding is."*

Wanneer gekeken wordt naar de gevolgen van de wijkaanpak voor de raad, dan dient in eerste instantie opgemerkt te worden dat de raad zelf voor deze gevolgen heeft gekozen. Hoewel de voormalig burgemeester zijn vraagtekens stelt bij de mate waarin de raadsleden zelf zich bewust zijn van deze gevolgen, zijn er wel degelijk duidelijke keuze-momenten geweest.

Één van die moment was het beschikbaar stellen van wijkbudgetten. Dit heeft tot gevolg gehad dat de spreekwoordelijke discussie over lantaarnpalen en stoeptegels uit de raad is verwijderd. Op het niveau van concrete maatregelen heeft de raad immers zijn bevoegdheid weggeschoven richting de bewoners. De vraag is of dit ernstig is. De gemeenteraadsleden geven zelf aan dat zij verreweg het meeste belang hechten aan het bepalen van hoofdlijnen van beleid²¹. Het opkomen voor individuele belangen (waaronder de 'lantaarnpalen en stoeptegels vallen') wordt door slechts 61% van de raadsleden van groot belang geacht. Bovendien kan gesteld worden dat de belangen van de bewoners het beste worden behartigd indien de bewoners zelf in de gelegenheid worden gesteld voor zichzelf op te komen.

De constatering blijft echter dat de raad een deel van zijn bevoegdheden heeft afgestaan ten gunste van de bewoners. Dit is een veel minder banale stap dan een eerste oppervlakkige beschouwing zou doen vermoeden. Hoewel de wijkplannen nog wel geaccordeerd moeten worden, is voor het besteden van overheidsmiddelen een andere weg gekozen dan langs de vertegenwoordigende democratie. Het correctie-mechanisme van verkiezingen wordt immers voor dat deel dat maatregelen in het kader van de wijkaanpak worden genomen feitelijk losgelaten. Hiervoor in de plaats komt een proces waarlangs bewoners zelf problemen kunnen definiëren en gewenste maatregelen kunnen 'bestellen'. Een garantie dat de bewonerskaders die maatregelen nemen, die het merendeel van de (overige) bewoners daadwerkelijk willen, wordt niet gegeven. Om toch de legitimiteit van de maatregelen enigszins te verzekeren, wordt de wijkaanpak met name getoetst op procesmatige aspecten. Vragen hierbij zijn of bepaalde groepen (bijvoorbeeld allochtonen) niet buiten de boot vallen, of er (via wijkkranten) voldoende wordt teruggekoppeld naar de bewoners, of de wijze van besluitvorming niet te ingewikkeld of te technisch is waardoor bewoners buiten de boot vallen. De raad zou hierbij de rol van procesbegeleider op zich moeten nemen. Er zijn echter weinig indicaties dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. De oorzaak hiervoor kan zijn dat de raadsleden het beeld hebben dat het wel goed gaat met de wijkaanpak. Een andere mogelijkheid is dat zij hun rol nog niet als zodanig herkennen. De stelling van oud-burgemeester Waal dat de raad niet weet hoe fundamenteel hun rol in het geding is, wijst in de richting van de tweede verklaring. Op dit moment kan nog niet worden vastgesteld of het contact-raadslidmaatschap iets zal veranderen in de mate waarin de raad de rol van proces-begeleider op zich gaat nemen. In mei 1995 is er wel een werkconferentie geweest waarbij de relatie raad – wijkaanpak ter discussie is gesteld. Of deze conferentie het gevolg heeft dat de raad minder inhoudelijke bemoeienis met de wijkaanpak krijgt en meer het proces gaat 'monitoren' valt nog niet te zeggen.

Het college is al langer en gestructureerder betrokken bij de wijkaanpak. Anders dan de (gewone) raadsleden is vanaf het begin af aan de relatie wethouder – wijkaanpak geregeld door middel van het wijkwethouderschap. Op verschillende bijeenkomsten²² heeft het college de ontwikkeling van de wijkaanpak besproken. In paragraaf 7.2.1 werd gesteld dat het instituut wijkwethouder de collegialiteit binnen het college zou vergroten. De wethouders gaven voor de verkiezingen zelf aan dat dit inderdaad het geval is. Na de verkiezingen hebben enkele incidenten²³ de verhoudingen binnen het college (en tussen college en raad) echter danig onder druk gezet. Hoewel de collegeleden zelf het beeld hebben dat door het wijkwethouderschap het non-interventiebeginsel wordt afgebroken, is dit nog geen voldoende garantie voor collegialiteit.

In relatie tot de wijken is het in ieder geval wel zo dat door het wijkwethouderschap de wethouder een beter beeld krijgt van wat er in een specifiek deel van Deventer gebeurt. Hoewel de invulling van het wijkwethouderschap afhankelijk is van de persoon, wordt door het bezoeken van activiteiten in de wijk de wethouder geconfronteerd met wat daar leeft.

7.4.5

Gevolgen voor instellingen (de convenantpartners)

De convenantpartners worden tijdens bijeenkomsten van het Beleidsplatform Deventer Wijkaanpak geconfronteerd met de werkzaamheden van gemeente en andere instellingen. De samenhang tussen deze werkzaamheden (op wijkniveau) wordt hiermee zichtbaar en bespreekbaar. Het sterkst komt de samenhang tussen de werkzaamheden van de gemeente en het opbouwwerk naar voren. Fysieke maatregelen (door de Dienst Milieu- en Stadsbeheer) worden aangewend om bewoners te betrekken. Voorheen waren de lijnen tussen fysiek beheer en opbouwwerk veel groter. Nu kunnen ingrepen in de woonomgeving worden aangewend om bewoners te betrekken.

Belangrijker voor de bewoners is echter dat iedere partner zich heeft verplicht om een inspanning te leveren ten gunste van de wijkaanpak. Dit betekent dat langs de lijn van

wijkteam, wijkambtenaren en opbouwwerk ook zaken aanhangig gemaakt kunnen worden waar de instellingen over gaan. De wijkveiligheidsplannen van de politie zijn hier een goed voorbeeld van.

De wijkaanpak gaat echter niet zover dat het aanbodspakket van de convenantpartners ter discussie wordt gesteld. De wijkagent hoeft geen opbouwwerker te worden en de ouderenzorg hoeft zich niet met jongeren te gaan bemoeien. Met ander woorden: binnen de taken die de instellingen toch al hadden wordt samenhang gezocht op wijkniveau.

7.5

Conclusie

De wijkaanpak heeft tot gevolg dat de responsiviteit van de gemeente wordt verhoogd. Met name op het terrein van beheermaatregelen (onderhoud van groen, straten en pleinen) heeft de gemeente nu een middel om het aanbod af te stemmen op de vraag van de bewoners. In sterkere mate wordt samenhang gezocht (en gevonden) tussen de publieke dienstverlening van de gemeente en de instellingen. Dit geldt met name voor het opbouwwerk en de politie. De politiek heeft voor de wijkaanpak wel het één en ander mogelijk gemaakt (bijvoorbeeld door middel van wijkbudgetten en beschikbaar personeel), maar heeft nog geen duidelijke eigen plek in de wijkaanpak gevonden. Dit geldt sterker voor de raad zelf dan voor het college. De bewoners beschouwen de wijkaanpak als een fenomeen waardoor hun zeggenschap is vergroot. Dat vertaalt zich (naar eigen zeggen) ook in een hogere betrokkenheid bij de directe woon- en leefomgeving.

59

Noten:

- 1 Gemeente Deventer, 1994, *Collegeprogramma 1994-1998*
- 2 Gemeente deventer, 1994, *Startnota Grote Stedenbeleid*
- 3 Hoewel de wethouder de nadruk legt op het organische van de opbouw van de stad, hoeft dit niet tot de doelstelling te worden gerekend. Steden kunnen even zo goed (misschien wel beter) worden gedefinieerd als een chaotisch geheel. Wanneer dit het uitgangspunt is dan zouden de inspanningen van de gemeente juist meer 'chaos-proof' moeten zijn. Hiermee zou het tweede deel van de sub-doelstelling meer in het verlengde komen te liggen van de eerste – het verhogen van de responsiviteit – . Het feit dat vragen uit de samenleving zich chaotisch aandienen, vormt in dat geval niet langer een argument om die chaotische samenleving te negeren.
- 4 Bron: *Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak*, pag. 16.
- 5 Op het gebied van beheer is dit de rayonbeheerder. Op veiligheidsgebied is dit de wijkagent. Voor het betrekken van bewoners is de opbouwwerker deskundig en voor de gemeentelijke organisatie is de wijkambtenaar het aanspreekpunt. Zie verder ook paragraaf 7.3 'Overige actoren binnen de wijkaanpak'.
- 6 Deventer Belang en D66
- 7 De opbouwwerker van de welzijnsstichting Raster en wijkambtenaar van de gemeente vormen samen de loodsgroep. De methodiek staat beschreven in de 'Werkbeschrijving Deventer Wijkaanpak'. Dit is een soort werkdocument dat in ieder geval zeer vroeg in de hele wijkaanpak het daglicht heeft gezien. De exacte datum van uitkomst is echter onbekend.
- 8 De term groen behelst plantsoenen e.d., grijs beheer behelst de stoepen, wegen etcetera.
- 9 Gedurende het experiment werd door Paul van Soomeren en bij tijd en wijle door mij een dagboek bij gehouden. Los van elkaar schreven Paul van Soomeren en ik in onze dagboeken dat wij in het kader van het Experiment Integrale Vernieuwing bij hielden dat die zuinigheid de gemeente toch een hoop geld moet schelen.
- 10 Voor een uitgebreidere toelichting op de rol van de wethouder zie: Gossink H. en P. van Soomeren: 'De wethouder en Sociale vernieuwing o.g.' in *De wethouder, positie en functioneren in een veranderend bestuur* (red. P.W. Tops e.a.)
- 11 Lagendijk E. en M. van der Gugten, 1994: *Typisch buurtbeheer; Een analyse van de aanpak in Amsterdamse buurtbeheerprojecten*, Gemeente Amsterdam.
- 12 Een methode om bewoners te laten participeren heeft de naam Panelperfect 7.1 gekregen (de opvolger van Panelsoft ware 7.0). Hierin wordt aangegeven langs welke stappen een opbouwwerker kan komen tot het opstellen van een wijkplannen. Hierin wordt ook bijzonder aandacht besteed aan de sociale integratie die door het opstellen van dit soort plannen kan worden bevorderd.
- 13 Soomeren P. van: *Besturen met Liefde voor de Stad en met Liefde voor het Vak*, Deventer (pag. 22)
- 14 Binnen de fractie wordt besloten wie na uitnodiging naar welke vergadering gaat.
- 15 Dit kan natuurlijk niet echt verbazen. De Deventer Libertijnen hebben een eenpersoons-fractie. Veel contacten worden verzorgd door steunfractieleiden en geschiedt naar aanleiding van de raads- of commissie-agenda.
- 16 Soomeren P. van, 1994: *Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak*, Deventer (pag. 31)

- 16 April 1993 kwamen alle gemeente-ambtenaren van Deventer in de schouwburg bijeen om te praten over sociale vernieuwing. Politici, convenantpartners en wetenschappers (Tops en Idenburg) gaven aan wat in hun ogen de wijkaanpak zou kunnen betekenen voor de gemeentelijke organisatie.
- 17 Leegstand winkels en bevoorrading bijvoorbeeld. Zie wijkplan wijk 1, 1994, Hoofdstuk 4.
- 18 Dit zijn avonden met bewoners onder leiding van de burgemeester, waarbij gesproken wordt over de voortgang van de wijkaanpak. In de maanden mei en juni van '95 is er in iedere wijk zo'n avond gehouden.
- 19 Bron: Gemeente Deventer, Afdeling Onderzoek en Statistiek, 29 maart 1995, *Stadspeiling 27 en 28 maart 1995, Grote Stedenbeleid Deventer*
- 20 In het kader van het Experiment Integrale Vernieuwing heb ik in 1993 gesprekken gevoerd met het college van B&W en de fractievoorzitters. Van deze gesprekken zijn (voor wat betreft het college) opnames gemaakt en van de gesprekken met de fractievoorzitters verslagen. De bevindingen zijn vastgelegd in het discussiestuk 'Liefde voor de stad, aanleidingen tot discussie'. Hierna is een discussie-avond gevolgd met fractievoorzitters en college (29 juni 1993). Op basis van deze discussie, de interviews, de enquête onder raadsleden en een reeks van politieke en bestuurlijke documenten (waaronder het collegeprogramma, de (start- en voortgangs)notities sociale vernieuwing is vervolgens het rapport 'Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak' verschenen.
- 21 100% van de respondenten geeft aan dit van groot belang te vinden. Zie 'Raadzame Vernieuwsgierigheid' Bijlage 2, uitkomsten enquête.
- 22 Conferentie in Brinkgreve 1992, discussie-avond 19 juni 1993 en werkconferentie mei 1995.
- 23 Een te kort op de exploitatie van multi-functioneel sportcentrum de Scheg en een financieel debacle ten gevolge van handel in put- en call- opties.

8

De communicatieve overheid en de Deventer wijkaanpak

8.1

Een nadere confrontatie

Nu we de wijkaanpak in vrijwel al haar facetten hebben belicht, kan de confrontatie met de theorie van Habermas plaatsvinden. We zullen hierbij op vier aspecten nader ingaan. In de eerste plaats hebben we in hoofdstuk 2 gezien dat een communicatieve overheid een verschuiving van technisch naar praktisch handelen behelst. Dit heeft een zesttal gevolgen. In onderstaande tabel worden zij schematisch weergegeven.

61

Tabel 8.1
Verschuiving van technisch naar praktisch overheidshandelen

Categorie	Klassieke overheid	Communicatieve overheid
Kennisbelang	Technisch	Praktisch
Doelstelling overheid	Beheersing	Begrip
Handelingstype	Instrumenteel	Communicatief
Medium	Werk	Taal
Vraagstukken	Technisch	Praktisch
Burgers	Passief	Actief

De vraag die hier beantwoord dient te worden is in hoeverre de wijkaanpak deze verschuiving bewerkstelligt.

In de tweede plaats hebben we in hoofdstuk 3 gezien wat communicatief handelen inhoudt. De belangrijkste aspecten zijn:

- 1 De overheid stelt zijn eigen belangen ter discussie;
 - 2 In plaats van een correctie-mechanisme bij verkiezing, wordt in een vertoog gezocht naar consensus;
 - 3 De consensus betreft de stand van zaken, de normen en waarden en de gevoelens ten aanzien van elkaar;
 - 4 De consensus wordt in principe bereikt in een machtsvrij vertoog;
 - 5 De uitkomst van het vertoog wordt van te voren inhoudelijk niet beperkt;
 - 6 De scheiding tussen publieke en private ruimte wordt middels het vertoog bepaald;
- De vraag die beantwoord dient te worden is in hoeverre het overleg binnen de wijkaanpak de kenmerken van 'het vertoog' zoals Habermas dat voorstelt in zich draagt.

In de derde plaats hebben wij in hoofdstuk 4 gezien dat het recht binnen de communicatieve overheid een belangrijke rol vervult in het bereiken van legitimiteit van het overheidshandelen. Deze legitimiteit komt tot stand doordat de procedure waarlangs de regels worden vastgesteld garandeert dat iedereen er mee instemt. Dit betekent een verschuiving van het debat binnen een regelgevend orgaan¹ naar het vaststellen van normen en waarden middels het vertoog. Het handhaven van het recht wordt in de eerste plaats bewerkstelligd door overeenstemming over de regels. Dit betekent dat een systeem van straf en sancties op de tweede plaats komt.

De vraag die beantwoord dient te worden is in hoeverre de wijkaanpak een dergelijke verschuiving in het rechtsbegrip bewerkstelligt.

In de vierde plaats hebben we in hoofdstuk vijf gezien dat de positie van de burger in het beleidsproces in de ogen van Habermas een heel andere is dan gebruikelijk. In onderstaande tabel wordt die positieverschuiving in steekwoorden weergegeven.

Tabel 8.2
Burgers in de elitecultuur en de procedurele cultuur

Categorie	Positie burgers in de elitecultuur	Positie burgers in de procedurele cultuur
Vorm	Inspraak	Vertoog
Deelname	Voornameijk passief	Actief
Procedure	Elites vormen beleid	Gezamenlijke formulering en vaststelling beleid
Integratie	Gevoelens van saamhorigheid en verbondenheid	Deelname aan het vertoog
Legitimiteit	Geloof in uiteindelijk voordeel van het systeem	Geloof in eerlijkheid van de procedure
Inzet burgers	Eigen belang bewerkstellingen	Gezamenlijke overeenstemming bereiken
Produkt deelname	Vraag naar overheidsgoederen	consensus

De vraag die beantwoord dient te worden is in hoeverre bij de wijkaanpak de 'procedurele rol' van de burgers wordt verondersteld.

In hoofdstuk 7 hebben wij de wijkaanpak uitgebreid beschreven. Dit betekent dat wij zonder verdere introductie ons kunnen wijden aan de beantwoording van de vier centrale vragen:

- 1 In hoeverre bewerkstelligt de wijkaanpak een verschuiving van het overheidshandelen van technisch naar praktisch?
- 2 In hoeverre draagt het overleg binnen de wijkaanpak de kenmerken van 'het vertoog' zoals Habermas dat voorstelt in zich?
- 3 In hoeverre bewerkstelligt de wijkaanpak een verschuiving in de rol van de wet?
- 4 In hoeverre worden bij de wijkaanpak de 'procedurele rol' van de burgers wordt verondersteld?

In de volgende paragrafen zullen deze vier vragen uitgebreid aan de orde komen. Alvorens dat te doen is het echter van belang om te bezien in hoeverre de wijkaanpak en de communicatieve overheid een gemeenschappelijke probleemstelling hebben.

8.2

Doelstelling wijkaanpak en probleemstelling Habermas

In het omvangrijke oeuvre van Jürgen Habermas keert steeds weer dezelfde analyse van maatschappelijke ontwikkelingen terug. In 'Strukturwandel der Öffentlichkeit' wordt hiervoor de eerste aanzet gegeven. Burgers betreden steeds sterker de openbaarheid alleen nog maar op economische gronden. De integratie van de samenleving wordt in toenemende mate afhankelijk gemaakt van economische activiteiten en steeds minder van deelname aan iets als het openbaar debat. Hoewel deze vorm van integratie, die Habermas systeemintegratie noemt, niet onbelangrijk is, is zij onvoldoende om op den duur draagvlak voor de *samenleving* (legitimiteit) te garanderen. De politiek en de overheid bevorderen dit onwenselijke proces door de bewoners te belonen voor passiviteit. In ruil voor een passieve houding biedt de overheid steeds meer dienstverlening² aan. Dit is in de ogen van Habermas een doodlopende weg. Waar bewoners niet langer deelnemen aan het openbaar debat wordt ook geen overeenstemming meer bereikt over de normen en waarden die een samenleving bijeen houden. In plaats daarvan wordt het gedrag van burgers gestuurd door middel van straf en sanctie. Ook dit valt in de ogen van Habermas onder systeem-integratie. Op den duur zal straf en sanctie echter onvoldoende blijken om burgers 'in het gareel' te houden. Tijdelijk zal men op basis van een afweging van de kosten (sancties) en de baten (voordeel van eventueel onrechtmatig gedrag) kiezen om binnen de rechtsnormen zoals de overheid die heeft geformuleerd te blijven functioneren, maar op den duur zal men ervoor kiezen

overeenkomstig eigen inzichten en individuele belangen te handelen. Voor dit probleem gesteld construeert Habermas een alternatief voor systeem-integratie, te weten sociale integratie. Hieronder wordt een model voor het openbaar debat verstaan waarbij inhoudelijke overeenstemming wordt bereikt over de normen en waarden die nodig zijn om een samenleving te laten functioneren.

De term sociale integratie keert ook terug in de doelstelling van de gemeente bij de wijkaanpak:

"Bevorderen van sociale integratie voor bewoners voor wie de buurt een belangrijk integratiekader is"

De vraag is echter of hier ook hetzelfde mee wordt bedoeld. Een aantal elementen van de wijkaanpak duidt er op dat dit inderdaad het geval is. In de eerste plaats worden bewoners niet langer gedefinieerd als passieve consumenten, maar even zeer als producenten van de eigen omgeving. Bovendien worden bewoners in de gelegenheid gesteld om hun problemen en wensen naar voren te brengen en wie zich uitspreekt heeft meer kans dat zijn probleem wordt opgelost, dan wie zwijgt. Het belonen van passiviteit wordt daarmee verruild voor het belonen van deelname aan het 'publiek domein'. Zoals we hebben gezien aan het begin van hoofdstuk 7 wordt geen specifieke doelgroep voor de wijkaanpak benoemd³. Dit betekent dat in principe voor alle burgers het van belang is dat sociale integratie wordt bevorderd. Maar wordt er door middel van de wijkaanpak ook een debat gevoerd over normen en waarden? Op het eerste gezicht zou deze vraag ontkennend moeten worden beantwoord. De discussies gaan over concrete maatregelen op een fysiek terrein. Die eerste indruk is echter misleidend. Een gevolg van het bijdragen aan concrete verbeteringen van bewoners aan de woon- en leefomgeving en de signalerende functie die de wijkteams hebben, is dat mensen elkaar leren kennen, met elkaar in gesprek raken en de zorg voor hun omgeving serieuzer gaan nemen. Wie een vrije zaterdagmiddag heeft opgeofferd om zijn omgeving een beetje beter te maken, zal niet makkelijk toestaan dat één of andere onverlaat dat werk weer te niet doet. De openbare ruimte wordt kortom weer een beetje van hem en daarmee gaat zijn idee van hoe de openbare ruimte eruit moet zien een rol spelen in de publieke discussie.

Een belangrijk verschil met de probleemstelling van Habermas is evenwel dat hier een concreet integratiekader wordt benoemd. In het latere werk van Habermas vormt (het vertoog over) het recht dat sociale integratiekader. Hier is dat de buurt. Voor de probleemstelling van Habermas maakt dat niet zo veel uit. Voor de aard en de inhoud van het vertoog is het echter wel van belang⁴. Wanneer Habermas stelt dat het recht een integratiekader kan vormen – weliswaar niet door sanctioneren, maar door debatteren – , dan strekt de discussie zich uit over het gehele terrein waar de overheid rechtsnormen over heeft opgesteld. Bij de wijkaanpak is de inhoud van het vertoog echter beperkt tot de openbare ruimte. Dit hoeft echter geen al te grote beperking te zijn. Wanneer opgemerkt wordt hoe de wijkaanpak zich uitbreidt naar veiligheid, verkeer en grootstedelijke ontwikkelingen (aan de hand van de wijkontwikkelingsperspectieven), dan is de conclusie gerechtvaardigd dat de openbare ruimte een eerste aanleiding vormt voor een veel omvattender terrein van discussie.

8.3

Het praktisch gehalte van de wijkaanpak

De kritiek van Habermas, in navolging van Horkheimer, op de beperkte technische benadering van maatschappelijke vraagstukken, wordt in tabel 8.1 in trefwoorden weergegeven. Het moge duidelijk zijn dat dit schema louter is bedoeld voor het opnieuw bepalen van de gedachte. De strekking van de kritiek is immers niet een aantal losstaande 'verschuivingen', maar een veel omvattender betoog. Wanneer de wijkaanpak op basis van dit betoog⁵ wordt beschouwd, dan valt direct een aantal belangrijke overeenkomsten in het oog.

In de eerste plaats is met name in de harde sector (bijvoorbeeld bij DMS) goed zichtbaar dat een nieuw soort informatie van belang wordt bij de voorbereiding en uitvoering van werkzaamheden. Heel eenvoudig gesteld is dat de vraag: 'wat willen de bewoners?'. Achter deze eenvoudige vraag ligt echter een hele reeks van vervolgvragen:

- Hoe moeten klachten van bewoners begrepen worden?
- Wat is de samenstelling van de buurt?
- Hoe krijgen wij de wensen van bewoners boven tafel?
- In welke gevallen is de kwaliteit van de openbare ruimte een zaak van de bewoners (in hun rol van producenten) en wanneer van de (lokale) overheid?

In de praktijk van de Deventer wijkaanpak worden dit type vragen beantwoord door met de bewonerskaders in gesprek te raken, door samen te werken met wijkambtenaren en opbouwwerk. Kortom, een sectorale (beheersmatige) benadering wordt ingeruild voor een meer integrale (begripsmatige) aanpak.

In de tweede plaats hebben we in hoofdstuk 7 gezien dat de wijze waarop problemen in de wijkplannen worden geformuleerd steeds dichterbij de leefwereld van de bewoners komen te staan. Het feit dat de probleemformulering dichterbij de bewoners komt te staan, maakt een vraagstelling echter nog niet praktisch in de 'Frankfurter' zin van het woord. In zowel de theorie van Horkheimer als van Habermas dient hiertoe de zingevingsvraag te worden gesteld. Nu heeft de term zingeving een wel erg zware lading in het geval van vragen over de directe leefomgeving. Toch is die vraag niet overtrokken. Anders geformuleerd zou je kunnen zeggen: 'Wat betekent de omgeving voor mij in mijn dagelijks leven'. Die vraag komt op een hele praktische manier wel degelijk aan de orde bij de analyse van de wijk (en de buurten daarbinnen). Zo worden de inspanningen van de Dienst Milieu- en Stadsbeheer aangepast op de beleevingswaarde die bijvoorbeeld een plein voor bewoners heeft.

De derde belangrijke overeenkomst is dat door de verschuiving van het kennisbelang van technisch (beheersmatig) naar praktisch (aansluitend bij de beleevingswaarde) de toegankelijkheid voor burgers toeneemt. Doordat eerst de vraag en dan pas het aanbod wordt bepaald, hoeven de burgers niet eerst te weten wat de precieze mogelijkheden van de gemeente zijn. Dat komt gedurende het proces naar de wijkplannen toe wel boven tafel.

Bovenstaande geeft een bijzonder idyllisch beeld van de wijkaanpak. Voor een deel is dat terecht. Aan de andere kant is het zo dat de mate waarin binnen de discussies een verschuiving van technisch naar praktisch plaats vindt in belangrijke mate wordt bepaald door de vaardigheden van met name de professionals (de ambtenaren) van hen wordt verwacht dat zij in staat zijn een brug te leggen tussen de beleevingswaarde van de buurt door bewoners en de werkzaamheden van de diensten. Toen de Dienst Milieu- en Stadsbeheer hun maatregelen in de wijk ter onderhandeling voorlegden aan de bewoners, bleek dit niet eenvoudig. De bewoners konden aangeven aan welke maatregelen zij meer prioriteit gaven en eventueel aanbieden om zelf iets te doen. Van een echte uitruil was evenwel geen sprake. De aanbieding van de plannen sloot te veel aan op de planmatige werkwijze van de Dienst en te weinig bij de ideeën van de bewoners zelf. Dit soort ervaringen vormen een belangrijk onderdeel van het leerproces waarin de wijkaanpak zich nog steeds bevindt. De les is dat de professionals vraaggericht moeten leren werken. Dat wil zeggen, eerst inventariseren wat de wensen zijn en daarop waar mogelijk het aanbod aanpassen. Andersom – eerst het aanbod bepalen en daar de vraag tegenover stellen – verloopt de communicatie een stuk moeilijker. Ook uit dit voorbeeld blijkt echter hoezeer de wijkaanpak verknoopt is met wat Habermas onder het praktisch kennisbelang verstaat. De communicatie tussen bewoners en gemeentelijke organisatie is vooral vruchtbaar wanneer de discussies praktisch – en niet technisch – van aard zijn.

De eisen aan de wijze waarop de discussies moeten zijn ingericht brengen een vierde element naar boven van het praktische gehalte van de wijkaanpak. De combinatie van het medium werk en taal. Juist op dit terrein bewijst de genuanceerde benadering van Habermas zijn nut. Werk als instrumenteel handelen⁶ heeft ook binnen de wijkaanpak zeker een belangrijke functie. Habermas verwerpt dat medium ook niet, maar stelt dat het niet het enige moet zijn. Naast instrumentele- is echter ook functionele rationaliteit van belang. Deze rationaliteit zou in dit geval gebaseerd zijn op de waarde die het publieke domein voor de bewoners heeft. Die waarde dient geformuleerd te worden. Hiertoe is de taal het geëigende medium. Ook bij bijvoorbeeld de politie is de opkomst van het medium taal goed zichtbaar. Boeven vangen is een vak, maar onveiligheidsgevoelens en angst onder bewoners kunnen niet alleen met dit vak worden verholpen. Juist om die beleevingselementen te achterhalen is het nodig om met de bewoners in overleg te treden. De wijkveiligheidsplannen vormen hiervoor een goed excuus. Overigens kan het daarbij best zo zijn dat men helemaal niet uitkomt op maatregelen van de professionele boevenvangers. Ook zaken als verlichting, onderhoud van het groen en de levendigheid van een straat kunnen naar voren komen⁷.

Juist vanwege de vakmatige kennis die van belang is voor het behoud of verwezenlijking van die waarde kan niet worden volstaan met 'praten' alleen. Het medium werk is dus niet uitgerangeerd. Waar in hoofdstuk 2 gewezen werd op de overheersing van de technische benadering, is hier het medium werk in een dienende rol terechtgekomen. Het is dus niet of een technische of een praktische benadering, maar een combinatie van beiden waarbij het technische als een afgeleide van het praktische moet worden beschouwd.

De praktijk van sociale vernieuwing in Deventer kan deze relatie wat verduidelijken.



De wijkteams formuleren het wijkplan dat gebaseerd is op hun ervaringsdeskundigheid in de wijk. Dit zou je de praktische kennis kunnen noemen. De vraag of bepaalde wensen haalbaar zijn, worden mede op basis van technische inzichten beoordeeld. Hoeveel kost het om zo'n plantsoen te onderhouden, hoe vandalisme-gevoelig is de inrichting van het pleintje? De gemeente wordt vervolgens (voor een groot deel van de plannen) aan het werk gezet. Hierbij komen technische inzichten om de hoek kijken.

8.4

Het communicatieve gehalte van de wijkaanpak

8.4.1

Het eigen belang

In hoofdstuk 3 hebben we aan de hand van een verschuiving van strategisch naar communicatief handelen aangegeven dat bij het laatste de overheid zijn eigen belangen actief ter discussie stelt, terwijl bij strategisch handelen de eigen belangen hooguit als gelijkwaardig tot inzet van de discussie wordt gemaakt. In het laatste geval is de uitkomst hooguit een 'fair compromis' waarbij de deelnemers aan de besluitvorming hun eigen belangen niet hebben losgelaten, maar ten gunste van een gewenste samenwerking water bij de wijn hebben gedaan. Het eigen belang blijft echter de wijn en de belangen van anderen het water.

De vraag is in hoeverre de Deventer politiek de eigen belangen heeft losgelaten. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat in ieder geval de zeggenschap van de gemeenteraad over concrete maatregelen grotendeels is losgelaten. We hebben echter ook de vraag gesteld in hoeverre die zeggenschap al niet richting ambtenarij was verschoven. In ieder geval geeft het feit dat de gemeente heeft gekozen voor het model van 'integrale wijkaanpak' en zelfs zelfbeheer aan dat het belang van de politiek op *dit terrein* ondergeschikt wordt gemaakt aan de belangen van bewoners. In hoeverre zij hun eigen belangen nastreven of gericht zijn op daadwerkelijke inhoudelijke overeenstemming wordt verder op in dit hoofdstuk besproken.

Je kunt je echter in rede afvragen welk belang politici hebben bij het kunnen beslissen over vraagstukken waar bewoners in hun directe omgeving veel meer kaas van hebben gegeten. Zoals we hebben aangegeven vinden politici het belangrijker om beleid op hoofdlijnen te sturen dan individuele belangen te behartigen. Een cynicus zal stellen dat de politiek zo stom is geweest om een kans tot scoren uit handen te geven. Wanneer je echter nog een stap cynischer zou zijn, zou je erop wijzen dat de politieke spits liever geen kansen wil hebben die hij toch voor het merendeel verprutst.

De vraag is echter of zo'n cynische discussie ook een vruchtbare is. Gedeeltelijk wel. Het ondergeschikt maken van politieke belangen aan bewonersbelangen op het terrein waarop de wijkaanpak zich begeeft, draagt een erkenning van onvermogen in zich. Het onvermogen bestaat eruit dat het voor de (lokale) politiek niet te doen is om per buurt een praktische discussie te voeren. De probleemdefinities van politici sluiten op dit terrein onvoldoende aan op de belevingswaarde van de buurt voor de bewoners. Het is in dat geval niet meer dan verstandig om het eigen (politieke) belang ter discussie te stellen. De centrale vraag is daarbij: wat voor belang hebben wij nog bij het bepalen van al die verschillende concrete maatregelen op buurt- en wijkniveau? Het antwoord is geschiedenis: onvoldoende om de discussie te onthouden aan zij die er direct mee te maken hebben, de buurt- en wijkbewoners.

Tegelijkertijd wordt hiermee een politieke doelstelling van een grote groep binnen de raad⁸ verwezenlijkt, te weten het vergroten van de betrokkenheid van de bewoners bij de eigen woon- en leefomgeving. De vraag of de lokale overheid zijn eigen belangen ter discussie heeft gesteld, is hiermee positief beantwoord. Hoe fundamenteel het eigen belang van de overheid ter discussie is gesteld komt verderop in deze paragraaf aan de orde.

8.4.2

Een zoektocht naar consensus?

Habermas bepleit een verschuiving van het democratisch correctie-mechanisme verkiezingen naar een voortdurend gezamenlijke zoektocht naar consensus. Voor zover maatregelen binnen de wijkaanpak worden genomen, is in ieder geval het verkiezingsritueel niet meer erg relevant. De maatregelen worden vastgesteld door middel van overleg tussen bewoners en overheid in het wijkteam. Die wijkteams komen niet door middel van verkiezingen tot stand. Het verschuiven van gekozen vertegenwoordigingen naar (ongekozen) bewonersgroeperingen is echter geen garantie voor een stap richting een communicatieve overheid. In dat geval zou een Deventer staatsgreep door een

groep bewoners ook als 'zeer communicatief' kunnen worden opgevat. Zoals gesteld in hoofdstuk 7 worden de garanties voor legitieme besluiten van het wijkteam met name in procesmatige voorwaarden gezocht. Op zich vormt dat al een belangrijke overeenkomst met de wijze waarop Habermas legitimiteit tracht te bewerkstelligen.

De vraag is echter in welke mate daadwerkelijk naar consensus wordt gezocht en wat de reikwijdte van deze consensus is. Habermas onderscheidt voor wat betreft het laatste drie categorieën⁹:

- 1 standen van zaken;
- 2 normen en waarden;
- 3 gevoelens ten aanzien van elkaar;

De problemen die benoemd worden zijn gebaseerd op de waarneming van de bewoners in zake 'de standen van zaken' en de normen die zij hanteren voor wat betreft de gewenste situatie in de openbare ruimte. Het voorbeeld dat in hoofdstuk 7 van zo'n probleemdefinitie werd gegeven – 'de straat is saai' – geeft heel goed aan wat hier onder verstaan moet worden. Kennelijk heeft men in het wijkteam ongeveer eenzelfde perceptie gehad van die specifiek straat (men is het eens over de stand van zaken) en meende men allemaal dat die saaiheid ongewenst is. Hieraan ligt de (normatieve) opvatting ten grondslag dat saai slecht is en levendig goed. In ieder geval wordt binnen deze twee categorieën overeenstemming bereikt. Immers, er worden maatregelen geformuleerd waarmee het wijkteam instemt. Dat instemmen alleen is echter niet voldoende om het predikaat 'Habermas-consensus' mee te kunnen krijgen. Hiervoor is het in de eerste plaats nodig dat alle belanghebbenden kunnen toetreden tot het vertoog. Dat is bij de wijkaanpak inderdaad het geval¹⁰. Iedere bewoner die een wens of klacht heeft, kan deze in principe indienen bij de loodsgroep of leden van het wijkteam. Daarnaast is het opbouwwerk actief op zoek naar problemen¹¹. Ook de besprekingen in het wijkteam van de geconstateerde problemen en te nemen maatregelen is vrij toegankelijk. In die zin worden er geen belemmeringen opgeworpen. Daarnaast wordt via wijkkrant, Deventer Magazine en Deventer Dagblad actief gewezen op de mogelijkheid om een wens in te dienen.

De eis van unanimiteit die Habermas stelt om een machtsvrij vertoog te garanderen wordt echter niet altijd gehandhaafd. Met name in de fase van prioriteren wordt deze eis losgelaten. Dit prioriteren houdt in dat bepaald wordt welke maatregelen binnen het budget moeten worden genomen. Het wensenlijstje is immers vaak groter dan het budget. In die zin vormt de besluitvorming niet een zuiver machtsvrij vertoog. De vraag is echter of het middel (unanimiteit) niet erger is dan de kwaal (het loslaten van een machtsvrij vertoog). Hoe groot zou de barrière voor bewoners zijn indien zij wisten dat zij net zo lang met elkaar in discussie moesten tot nergens meer een verschil van mening over was. De vluchtroute (passief blijven) zou hiermee wel erg aantrekkelijk worden gemaakt.

De derde dimensie – gevoelens ten opzichte van elkaar – zou geherformuleerd moeten worden om zinvol te kunnen bespreken. Ruiter spreekt bij 'expressive speechacts' (die sterk overeenkomen met de Expressive Sprechakte van Habermas) over houdingen ten aanzien van standen van zaken. Het woord houding 'ten aanzien van elkaar' lijkt mij gelukkiger dan gevoelens. De waarachtigheid van die houding zou in de theorie van Habermas moeten blijken uit overeenstemming tussen de uiting ('de gemeente neemt bewoners serieus') en het handelen ('de gemeente neemt de tijd om te luisteren naar bewoners, argumenteert met hen, enzovoorts'). Juist op dit terrein vinden veel moeilijk vast te leggen discussies plaats. 'Jullie zeggen wel dat jullie ons serieus nemen, maar . . . ' en dan komt er een verhaal over slecht luisterende ambtenaren, klachten die maanden en soms jarenlang blijven liggen. In de ogen van Habermas zouden dit soort zaken expliciet ter discussie gesteld moeten worden om te kunnen spreken over een 'vertoog ten aanzien van de expressieve dimensie'. Ik heb niet de indruk dat dit gebeurt in Deventer¹². Natuurlijk ontmoet een gemeente die naar de burgers toestapt met de mededeling 'nu gaan we u serieus nemen' een hoop scepsis. De strategie is dan echter om niet op de scepsis te concentreren, maar op de problemen die de bewoners aandragen. Het probleem is dat het expliciet ter discussie van de waarachtigheid van een expressieve uiting ervaren zal worden als een aanval op de integriteit van hetzij bewoners, hetzij bestuur. Zo'n discussie is funest voor de sfeer tussen de verschillende partijen. In ieder geval vindt er geen discussie plaats die het predikaat 'vertoog ten aanzien van de expressieve dimensie' zou kunnen dragen.

8.4.3

Machtsvrij vertoog?

Is er sprake van een machtsvrij vertoog? Één van de voorwaarden daarvoor was dat er sprake zou moeten zijn van unanimiteit. We hebben inmiddels gezien dat dit niet het geval is. Een tweede voorwaarde is dat er niet één actor de uitkomsten van het vertoog

bij voorbaat beperkt. Nu is het zo dat de uitkomsten (i.c. maatregelen) van welk overleg dan ook binnen de wijkaanpak bij voorbaat zijn ingeperkt door de gemeente in een bepaald aantal opzichten:

- De voorgestelde maatregelen dienen des wijks te zijn. Dat betekent dat bijvoorbeeld van een doorgaande weg geen woonerf kan worden gemaakt.
- De maatregelen moeten binnen een bepaald budget uitgevoerd kunnen worden.
- De maatregelen moeten in principe binnen het voorzieningenpakket van de gemeente (en de instellingen) liggen.
- Het achterwege laten van een bepaalde maatregel om iets anders te kunnen doen, mag niet leiden tot veel grotere kosten in de toekomst¹³.

... en dan staan er natuurlijk nog wetten in de weg en praktische bezwaren.

De vraag is echter of hier sprake is van een afspraak waar het wel en waar het niet binnen het vertoog over zal gaan, dan wel van een daadwerkelijke inperking van de uitkomst van het vertoog. Hiervoor is van belang of de afspraken ook onderdeel zijn van een consensus tussen alle deelnemers. Wel nu, dat zijn zij niet. De gemeentelijke organisatie (en in uiteindelijke instantie de gemeenteraad en het college) hebben deze grenzen vastgesteld. Binnen het vertoog speelt aldus een actor een rol als machthebber. Het discours is niet machtsvrij.

Wie echter nader naar de voorwaarden kijkt, ziet een reden voor deze beperking. De bewoners van een wijk, verenigd in het wijkteam, worden zover in hun macht beperkt dat zij niet kunnen besluiten voor groeperingen die niet in de gelegenheid zijn om aan het vertoog deel te nemen.

Indien een wijkteam een besluit met stedelijke gevolgen zou kunnen nemen zou weliswaar binnen de wijk sprake kunnen zijn van een machtsvrij vertoog, maar het wijkteam zou ten aanzien van bewoners uit andere wijken de rol van 'dictator' vervullen. Die 'buitenwijkse bewoners' worden immers maatregelen opgelegd, waarvan zij wel de consequenties ondervinden, maar geen enkel middel ter beschikking hebben om te corrigeren¹⁴.

Indien het wijkteam zou kunnen besluiten om ongebreideld geld uit te geven, dan zou dit ten koste gaan van andere wijkteams of andere posten op de gemeentelijke begroting. Ook hier geldt dat zij die daarvan de consequenties ondervinden niet in de gelegenheid zijn om in te grijpen.

Hetzelfde geldt voor bewust achterstallig onderhoud. In dat geval wordt geld uitgegeven van bijvoorbeeld toekomstige wijkteams die gedwongen worden te investeren in het te niet doen van deze 'te korten'¹⁵.

De enige beperking die niet aan deze redengeving voldoet, is het beperken van maatregelen tot het voorzieningenpakket van de gemeente. De reden voor deze beperking is echter volkomen voor de hand liggend: het is zinloos om allerlei maatregelen te vragen aan een organisatie die deze niet kan uitvoeren. Wel kan het zo zijn dat op basis van signalen van bewoners een nieuwe voorziening wordt gecreëerd. Een voorbeeld hiervan is de buurtconciërge. Deze beperking moet dan ook niet al te streng worden opgevat.

Hoe je het ook wendt of keert, het machtsvrije vertoog van Habermas is en blijft een ideaal-type dat ook in de Deventer praktijk niet kan worden gevonden.

67

8.5

De wijkaanpak en het rechtsbegrip

8.5.1

Faire procedures

Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk reeds is gesteld, zou het wellicht relevanter zijn om op landelijk niveau het rechtsbegrip van Habermas te toetsen aan de sociale vernieuwingswetgeving. Dit zou mogelijk zijn door de Tijdelijke Wet Stimulering Sociale Vernieuwing onder de loupe te nemen. Deze wet is echter volkomen irrelevant voor de wijkaanpak. In geen van de documenten over de wijkaanpak speelt deze wet enige rol. In geen enkel gesprek gedurende de drie jaar onderzoek in Deventer, is verwezen naar deze wet. De wet heeft vooral zijn functie¹⁶ ten aanzien van het terrein werk en inkomen. Zo'n toetsing zou weinig zinvol zijn.

Verreweg het belangrijkste onderdeel van de rechtstheorie van Habermas, voor een lokale toetsing van sociale vernieuwingsbeleid is de wijze waarop de relatie tussen burgers onderling en overheid wordt gereguleerd. In navolging van zijn eigen werk (en van dat samen met Karl-Otto Apel) stelt hij dat deze regulering vooral procedureel zou moeten zijn. De procedure dient ertoe te leiden dat de betrokkenen een dermate faire kans hebben gehad dat zij de uitkomst (welke deze ook zijn moge) accepteren.

De overeenkomst met de wijze waarop wijkaanpak wordt gereguleerd, is hierbij frappant. Voor zover de diverse wijkaanpakkers aan regels zijn gebonden, zijn dit met name procedurele regels en een aantal randvoorwaarden (die in de vorige paragraaf uitgebreid besproken zijn). Het gaat daarbij met name om het zo groot mogelijk maken van bewoners om hun wensen en ideeën te verwoorden. Hierbij spelen een aantal elementen een rol:

- Mogelijkheden om deel te nemen aan de wijkaanpak worden bij de bewoners bekend gemaakt;
- Specifieke belanghebbenden van een bepaald probleem worden actief benaderd;
- Er worden zo min mogelijk formele of materiële barrières worden opgeworpen voor deelname¹⁷;
- gemotiveerd wordt waarom welke maatregel wel en welke maatregel niet tot uitvoering komt.

Tegelijkertijd ligt in de procedure ingebakken dat bewoners onderling en bewoners met bestuurders rechtstreeks in discussie treden over problemen en gewenste maatregelen. Wanneer iemand iets ter berde brengt, kan dit direct worden besproken. Die rechtstreeksheid vergroot de kans dat bewoners de uitkomst van het besluitvormingsproces fair vinden.

8.5.2

Rechtsgelijkheid en kans-structuur

In de ogen van Weber moet de sociale vernieuwing echter een gruwel zijn. Vrijwel het enige dat is vastgelegd, is een doelstelling. Juist zulke doelstellingen horen in de ogen van Weber niet in een wet. De vorm van algemene en abstracte wetten in een samenhangende structuur op basis waarvan het optreden van uitvoerende en rechtsprekende macht voorspelbaar wordt, dreigt met het binnensluipen van dit soort doelstellingen te worden vernietigd. Bovendien wordt aan wijkambtenaren en wijkteams ook nog eens maximale beleidsvrijheid geboden om te doen wat in de ogen van de bewoners goed is. De strikte binding aan de wet, die Weber zo wenselijk acht, is hiermee ver te zoeken. Inderdaad zou je kunnen stellen dat het insluipen van de doelstelling in de regels die de gemeente in het kader van de wijkaanpak heeft gesteld¹⁸ tot gevolg heeft gehad dat de binding aan regels wat losser is geworden. Dat is echter maar voor een beperkt deel waar. De belangrijkste regels¹⁹, die procedureel van aard zijn, worden zeer strikt in de gaten gehouden door bewoners, opbouwwerk en wijkambtenaren gezamenlijk. De open aanpak, in die zin dat uitkomsten van het proces zo min mogelijk worden vastgelegd, vindt zijn 'counterpart' bij een vrijwel sluitend proces. In hoofdstuk vier wordt aangegeven dat gelijkheid voor de wet alleen tot gelijkheid van kansen leidt indien bewoners gelijke toegang tot die wet hebben. De procesmatige voorwaarden, waar in de Deventer wijkaanpak zo de nadruk wordt gelegd, moeten ook in dat licht worden gezien:

- Het panelperfect waar in uit en te na wordt aangegeven hoe problemen van bewoners en bijbehorende maatregelen boven tafel worden gebracht;
- De speciale aandacht waarmee gekeken wordt naar de samenstelling van de wijkteams;
- De zeer diverse vormen (wijkteam, tientallen verschillende taakgroepen) waarin bewoners actief kunnen worden;
- De aanvullende wijze waarop in stadspeilingen en stadsgesprekken een beeld van de ideeën van bewoners wordt gecreëerd.

Het zijn allemaal methoden om de opportunity structure voor de bewoners zo gelijk mogelijk te maken. In plaats van rechtsgelijkheid zou het begrip kansgelijkheid beter op zijn plaats zijn.

Er is ook een andere reden waarom rechtsgelijkheid los wordt gelaten. Dat is de behoefte om maatwerk te kunnen leveren. Waar strikt zou worden vastgehouden aan rechtsgelijkheid zou de gemeente nooit voor één specifieke situatie een stapje meer kunnen zetten. Dit zou een precedent scheppen voor volgende situaties. Juist van die voorzichtigheid wil men af. Marian ter Velde (wethouder van 1990 tot 1995) omschreef de gewenste houding als volgt: *"We springen in de IJssel en zien wel of we kunnen zwemmen"*. Om in haar beeldspraak te blijven: wanneer je van te voren je ook nog moet afvragen of een sprong in het Twentekanaal of de Dinkel goed zou aflopen, dan raak je het water nooit.

Geconcludeerd kan worden dat, voor zover het loslaten van de rechtsgelijkheid leidt tot het bereiken van kansgelijk en het bewerkstelligen van een procedure die fair is in de ogen van de deelnemers, Habermas met deze benadering zou instemmen. Gezien het aantal burgers dat aangeeft door de wijkaanpak meer zeggenschap te hebben, lijkt de conclusie gedeeltelijk gerechtvaardigd dat dit inderdaad het geval is. Aan de andere kant

blijkt de deelname van allochtonen – die in theorie toch een nadelige positie hebben in de opportunity-structure – te wensen over te laten. De vraag of het afbreuk doen aan de voorspelbaarheid van het overheidshandelen, wordt gerechtvaardigd vanuit de wens om kansgelijkheid te verwerven kan niet eenduidig worden beantwoord. Binnen de wijkaanpak zouden juist de groepen die achterblijven in de kans-structuur om die reden meer aandacht behoeven. De gemeente voldoet hier gedeeltelijk al aan met het benoemen van de aandachtsgroepen. Bovendien wordt hier nu al meer aandacht aan besteed. Hier lijkt mij echter niet de inspanning van de gemeente, maar het resultaat voor de kansen van achterstandsgroepen²⁰ bepalend.

8.6

De wijkaanpak en de burger

De functie die participatie van burgers in de procedurele cultuur van Habermas heeft, is fundamenteel verschillend van de plaats die Almond en Verba participatie in het besluitvormingsproces geven. In het geval van Habermas zou je het produkt van participatie overeenstemming kunnen noemen. Die overeenstemming behelst daarbij de dimensies standen van zaken, normen en waarden en gevoelens of, beter, houdingen. In paragraaf 8.4.2 is hier al op ingegaan. Almond en Verba spreken daarentegen van 'vraag' als produkt van participatie. Die vraag fungeert als input voor de overheid. Juist dit onderscheid bepaalt het antwoord op de vraag of participatie al dan niet beperkt moet worden. Het bepaalt ook de veronderstelde inzet van de burgers bij participatie. Zijn zij op zoek naar consensus en hiertoe bereid hun eigen belangen ter discussie te stellen (Habermas) of wensen zij hun eigen belangen behartigd te zien (Almond en Verba)? Hiermee komt het participatiemotief van burgers ter discussie te staan.

69

8.6.1

Motieven tot meedoen

Grofweg kunnen bewoners meedoen aan de wijkaanpak door lid te worden van een wijkteam of van een taakgroep. Die twee categorieën mogen voor wat betreft de motivatie van de leden ervan zeker niet over één kam worden geschoren. In de taakgroepen zijn burgers kortere tijd actief. Deze groepen worden vaak ook opgeheven wanneer een bepaald probleem is opgelost. De belangrijkste voordelen van het lid worden van zo'n groep zijn de concrete verbeteringen in de directe woon- en leef-omgeving die de eigen bijdrage opleveren. Juist omdat de maatregelen op een klein gebied betrekking hebben (een plein of een straat bijvoorbeeld), zijn resultaten snel zichtbaar. In termen van Habermas zou je kunnen spreken van het nastreven van eigenbelang.

De leden van de wijkteams bespreken problemen en maatregelen die ook niet direct in de eigen buurt liggen. Een lid van wijkteam 2 kan bijvoorbeeld in de buurt Rode Dorp wonen, zodat hij (of zij) van een maatregel in voorstad/oost (ook in wijk 2) niet direct voordeel ondervindt. De voordelen van deelnemen aan een wijkteam zijn dan ook niet gelijk aan de voordelen van het deelnemen aan een taakgroep. Voor een deel kunnen de motieven van de wijkteam-leden wel gerelateerd worden aan eigen belang. In de eerste plaats heeft het lid iets meer invloed dan een modale bewoner waardoor hij zijn eigen ideeën en belangen makkelijker kan verwezenlijken. In die zin speelt eigen belang ook binnen het wijkteam wel een rol. Een ander aspect van het lidmaatschap van een wijkteam is echter een sociale. Via het wijkteam leert men mensen kennen men wordt een soort aanspreekpunt voor de buurt, hetgeen zowel de sociale status als het sociale netwerk kan vergroten en je hebt de mogelijkheid om met je interesses op het gebied van openbare ruimte aan de slag te gaan. De motieven om mee te doen aan een wijkteam zijn dus in ieder geval wat breder dan alleen eigen belang.

Hiermee is niet gezegd dat bewoners bereid zijn om hun eigen belang op te geven om daadwerkelijke inhoudelijke consensus te bereiken. Het is onmogelijk om van een wijkplan vast te stellen of dit nu een 'fair compromis' is of een produkt van daadwerkelijk consensus.

Het is echter wel zo dat met de wijkaanpak de bewoners beloond worden voor het actief zijn. Die beloning is drieledig:

- De kwaliteit van de eigen leefomgeving wordt vergroot;
- Sociale status en netwerk wordt vergroot;
- Er wordt een mogelijkheid tot een soort 'hobbyisme' geboden.

Het eigen belang van de input, dat in het model van Almond en Verba een centraal motief tot meedoen vormt, is in het geval van de wijkaanpak in ieder geval te beperkt.



8.6.2

Produkten van meedoen

Het produkt van meedoen is in het model van Almond en Verba 'vraag aan de overheid'. Habermas stelt hier overeenstemming tegenover. In paragraaf 8.4.2 hebben we gezien dat in ieder geval ten aanzien van de definitie van problemen (welke een feitelijke en een normatieve component heeft) overeenstemming wordt bereikt. Het gevaar van aktivisme is in de ogen van Almond en Verba dat het politieke systeem overvoerd raakt. De impliciete veronderstelling hierbij is dat van politiek en overheid wordt verwacht dat zij de vraag omzetten in antwoorden²¹. Die antwoorden krijgen de vorm van beleid en dat beleid moet worden uitgevoerd door diezelfde overheid. Te veel vragen leidt tot te veel (uit te voeren) beleid van de overheid. In het kader van de wijkaanpak beperken de bewoners zich echter niet tot het formuleren van vraag naar overheidsgoederen. De conversie van vraag naar beleid die in het model van Easton een taak is van de overheid, wordt hier mede door de bewoners vormgegeven. Dit is een eerste belangrijk verschil met de participatie in de ogen van Almond en Verba. Het feit dat de bewoners meedenken over de oplossingen (maatregelen) verkleint de kans op 'oververhitting'. Immers, onoplosbare problemen worden zo uit de vraag gefilterd. Het onderscheid gaat echter nog verder. De maatregelen die uiteindelijk worden geformuleerd worden niet per definitie door de overheid uitgevoerd. De bewoners zijn net zo goed mogelijke uitvoerders. Wanneer met de ogen van Habermas gekeken wordt naar de producten van participatie in het kader van de wijkaanpak, dan ligt het woord consensus voor op de tong. Het instemmen met een maatregel en het bijdragen aan zo'n maatregel gaat immers een stuk verder dan het (gezamenlijk) formuleren van een probleem. Juist de 'producentenrol' van burgers doet het produkt van participatie verschuiven van vraag naar consensus.

70

Noten:

- 1 Landelijk is dit de staten-Generaal, op provinciaal niveau de staten en in de gemeente de raad. Belangrijke kanttekening is hierbij dat de gemeente niet zozeer regels uitvaardigt als wel beleid vast stelt. Op landelijk niveau zou zo'n vergelijking tussen een puur vertegenwoordigende werkwijze en een 'vertoog' wellicht wat relevanter zijn.
- 2 Habermas spreekt hier van het uitbreiden van de surrogaatschotel.
- 3 Er zijn overigens wel een aantal aandachtsgroepen zoals langdurig werklozen, ouderen en allochtonen. Onder deze groepen is de integratie door middel van economische activiteit (werk) minder vaak mogelijk. Zij zijn dus meer aangewezen op sociale integratie. Belangrijk is echter dat hier een graduëel en geen principieel verschil wordt gemaakt.
- 4 Overigens geeft de gemeente Deventer hier onbedoeld een antwoord op het probleem dat Guéhenno schetst in 'Het einde van de democratie'. Guéhenno geeft aan dat mensen en bedrijven voor hun economische activiteiten steeds minder afhankelijk zijn van een bepaald gebied. Hierdoor wordt het steeds moeilijker om normen en regels op nationaal niveau te handhaven. In plaats daarvan zou je kunnen zeggen dat mensen nog altijd ergens moeten wonen en dat die woonplek het uitgangspunt kan zijn om normen af te dwingen. Die woonplek is precies wat de gemeente Deventer als uitgangspunt genomen heeft als integratiekader.
- 5 Uitgebreid weergegeven in hoofdstuk 2
- 6 In de zin van rationeel wanneer gekeken wordt naar de relatie doel en middel.
- 7 Juist dit is natuurlijk kenmerkend voor de integrale benadering die in hoofdstuk 7 tot geënt op de leefwereld wordt gerekend.
- 8 Te weten de college-fracties die dit in het college-programma van 1990 hebben opgenomen (CDA, VVD en PvdA) en de oppositiepartijen die deze stellingname hebben onderschreven (GroenLinks en D66).
- 9 Ik kan mij goed voorstellen dat de lezer op dit punt iets heeft van 'ik heb dit ergens gelezen, maar waar heeft hij het in vredesnaam over.' Welnu, in dat geval kan het herlezen van 'De rationaliteit van het communicatieve handelen' (hoofdstuk 3) uitkomst bieden.
- 10 Met een voorbehoud van de 7% die niet van de wijkaanpak op de hoogte is. Wie de wijkaanpak niet kent, kan zich natuurlijk onmogelijk mengen in discussies in dat kader.
- 11 Dat klinkt agressief, maar is het zeker niet. Het wil zeggen dat het opbouwwerk, met name door het panelen, problemen opspoort en structureert voor bespreking in het wijkteam.
- 12 Althans ik ben zo'n expliciete discussie niet in enig document tegengekomen. Noch bleek mij uit de interviews met wethouders en fractievoorzitters dat dit wel eens aan de hand zou kunnen zijn. Bij navraag bij T. Dijkema – die de wijkaanpak in Deventer mede heeft opgezet – gaf hij aan dat dit in zijn herinnering niet expliciet gebeurt.
- 13 Zo dient er in de groenvoorzieningen in ieder geval basis-onderhoud gepleegd te worden om te voorkomen dat later nieuw groen moet worden aangeschaft.
- 14 Hooguit een actie organiseren . . . maar geen formeel middel, zoals het wijkteam wegsturen, meedoen aan het overleg, etcetera.
- 15 Overigens zijn de meeste overheden voor zichzelf minder streng getuige begrotingstekorten en achterstallig onderhoud aan straten, rioleringen enzovoorts, enzovoorts.
- 16 Voor zover de hele wet enige functie heeft. Dat lijkt mij persoonlijk een onderzoek waard.
- 17 Sterker nog de deelname moet (in de ogen van de opbouwwerkers) leuk zijn. Zo worden prioriteiten gesteld door middel van het zogenaamde songfestival-systeem, treedt er tijdens wijkgesprekken een cabaretier op, enzovoorts.
- 18 Zie de werkbeschrijving Deventer wijkaanpak
- 19 'Gij zult uit en te na burgers raadplegen, informeren en betrekken'
- 20 Achterstand in termen van de relatieve positie in de kansstructuur
- 21 Conversie noemt Easton dat.

9 Conclusies

9.1

Inleiding, wat er vooraf ging

Het begrip sociale vernieuwing hebben we in de inleiding gedefinieerd als een Copernicaanse wending. Deze wending houdt in dat de verhoudingen tussen rijk-gemeente-instellingen-burgers in plaats van top down, bottom up worden bekeken. Sociale vernieuwing gaat uit van een overheid die luistert en activeert. Een actieve houding van burgers wordt verondersteld en wenselijk geacht. Voor de bottom up activiteiten zijn sociale netwerken en processen van burgers essentieel. De vraag die in de daarop volgende hoofdstukken is gesteld, is in hoeverre deze Copernicaanse wending ook een Habermasiaanse wending inhoudt. Hiertoe hebben we in de hoofdstukken 2 tot en met 5 eerste uitgebreid de theorie van Habermas beschreven. We hebben deze de theorie van de communicatieve overheid gedoopt. De reden hiervoor is dat de benadering van Habermas hier vooral op de overheid wordt toegespitst. Een vraag die telkens weer terugkomt in het werk van Habermas is hoe duurzaam draagvlak voor een samenleving kan worden bereikt. Habermas constateert dat wat hij systeem-integratie noemt hiervoor niet voldoende is. Systeem-integratie is bijvoorbeeld de economie – handel, werk, etcetera – en het recht als systeem van straf en sanctie. Naast deze integratie is ook sociale integratie nodig. Deze sociale integratie kan worden omschreven met het bereiken van overeenstemming over normen en waarden. Hiervoor is communicatie nodig die vrij is van leugens, vrij is van nastreven van eigen belang en van macht en die aansluit bij de leefwereld van de burgers. De procedure voor deze communicatie noemt Habermas het vertoog. Hij constateert dat binnen de democratie zo'n vertoog niet plaats vindt. De overheid belooft burgers om passief te blijven. De verkiezingen geven geen weergave van de normen en waarden die er leven in een samenleving, maar een beeld van het (vluchtige) eigenbelang van burgers. De overheid zelf is hooguit bereid hun belang als gelijkwaardig aan die van anderen te beschouwen en niet bereid dit belang ondergeschikt te maken aan een daadwerkelijke overeenstemming.

De volgende vraag is of binnen de sociale vernieuwing zo'n vertoog tot stand komt. Als voorbeeld is de Deventer Wijkaanpak genomen. De wijkaanpak in Deventer geldt als landelijk voorbeeld van geslaagde sociale vernieuwing. De aanpak in de gehele stad is gerust uniek te noemen. We hebben geconstateerd dat de wijkaanpak er inderdaad voor zorgt dat het aanbod van de gemeente meer aansluit bij de vraag van de bewoners. Ook de definitie van problemen komt dicht bij de leefwereld van burgers te staan. De besluitvorming binnen de wijkaanpak voldoet aan een aantal kenmerken van het vertoog. In de eerste plaats worden bewoners beloofd voor een actieve houding. In de tweede plaats heeft de wijkaanpak met Habermas' benadering gemeen dat er een sterke nadruk ligt op het proces (of de procedure) waarlangs bewoners overeenstemming bereiken. In de derde plaats zijn de discussies niet het resultaat in termen van maatregelen alleen maatgevend, maar ook de manier waarop de verschillende partijen met elkaar omgaan.

In een aantal opzichten onderscheidt de wijkaanpak zich van het vertoog volgens Habermas. Waar Habermas een sterke nadruk op het recht legt voor sociale integratie, ligt in Deventer veel meer de nadruk op fysieke en ruimtelijke aspecten als aanleiding om de discussie over het publiek domein aan te gaan. Bovendien is de uitkomst van besluitvorming binnen de wijkaanpak niet vrij. De belangrijkste reden hiervoor is dat de zeggenschap van de wijkteams begrensd wordt aan de hand van de toegankelijkheid voor bewoners. Zo zullen zaken waar bewoners buiten de wijk nadrukkelijk de consequenties van ondervinden niet binnen het wijkteam besloten kunnen worden. Ten slotte speelt het eigenbelang, zeker bij de taakgroepen, een belangrijke rol als stimulans

om deel te nemen aan de wijkaanpak. Habermas acht het juist van groot belang dat dit eigenbelang losgelaten wordt om daadwerkelijke consensus te kunnen bereiken. Het algemene beeld is echter dat de Copernicaanse wending en de Habermasiaanse wending meer met elkaar gemeen hebben dan dat zij verschillen. De Deventer wijkaanpak vormt een belangrijk instrument om sociale integratie te bevorderen. De effecten van de wijkaanpak in termen van gevolgen voor politie, participatie en zeggenschap, gevolgen voor de gemeentelijke organisatie en besluitvorming, rechtvaardigen deze algemene conclusie.

9.2

Deventer naar Habermas

De vraag is wat de wijkaanpak van Habermas zou kunnen leren. In de eerste plaats zou de theorie een goed kader kunnen zijn waarbinnen de wijkaanpak wordt beschouwd en bij de les wordt gehouden. Met dat laatste bedoel ik de nadruk die binnen de wijkaanpak op het effect van sociale integratie zou moeten liggen. Het is erg verleidelijk om wijkaanpak te beoordelen op basis van duidelijke fysieke maatregelen. Het gemak van de toetsbaarheid verleidt daarbij tot een ongemerkte en ongewenste verschuiving van het doel van de wijkaanpak. Juist een bredere inbedding van de aanpak in een theorie van hoe integratie – de samenhang binnen een samenleving – tot stand dient te komen, kan hierbij een belangrijke functie vervullen.

In de tweede plaats wordt door de theorie van de communicatieve overheid de beperkingen van de wijkaanpak in beeld gebracht. De kwaliteit van de openbare ruimte als *aanleiding* om bewoners het publiek domein te laten betreden heeft weliswaar bewezen goed te functioneren, het is lang niet de enige aanleiding. Met name het recht, de vorming van wetten en regelgeving, zou een alternatieve aanleiding kunnen vormen. Dit is trouwens een les die niet alleen de gemeente zich aan zou moeten trekken, maar ook (en misschien vooral) het rijk.

De tweede beperking vormt de mogelijke *uitkomst* van het overleg binnen de wijkaanpak. Hoewel de redenen om wijkteams in hun bevoegdheden te beperken legitiem zijn, zou hier het denken niet op moeten houden. Wanneer niet de wijkteams het aangewezen podium vormen om zo'n vertoog te houden, welke andere podia zouden dan ingericht moeten worden op stedelijk niveau? Het antwoord ligt voor de hand: de gemeenteraad.

De les die de gemeenteraad van de theorie van Habermas zou kunnen leren is dat zij meer als een soort 'stadsteam' moet gaan functioneren. Zowel de procedurele voorwaarden die Habermas stelt, als de procesmatige voorwaarden van de wijkaanpak kunnen hierbij een rijke bron van inspiratie vormen. Aandachtspunten hierbij zijn:

- Aansluiting van de probleemdefinitie bij de leefwereld van bewoners;
- Voortdurende aandacht voor betrokkenheid van bewoners (bij voorkeur in een vroeg stadium van de besluitvorming);
- Gerichtheid op overeenstemming in plaats van eigen (partij-politieke?) belangen;
- De besluitvorming zo inrichten dat alle betrokkenen het gevoel hebben dat de procedure 'fair' is geweest;
- De uitkomsten van de besluitvorming zo min mogelijk van te voren vast proberen te leggen;
- Bijzondere aandacht geven aan de inbreng van mensen en/of groepen die achtergesteld zijn in de kans-structuur;
- Proberen in het beleid de motivatie van burgers om mee te doen te bevorderen;
- Het produkt van de besluitvorming breder opvatten dan een nieuw aanbod van de overheid;
- De maatregelen toetsen op de vraag of het bewoners beloond voor passivisme of juist activeert.

Naast de aandacht voor de doelstelling van de wijkaanpak en de mogelijkheden tot uitbreiding van de aanpak, valt er ook een aantal aandachtspunten voor de huidige werkwijze te formuleren. Het gaat hierbij niet altijd om nieuwe aandachtspunten. Daarnaast krijgt ook het bestaande beleid van de wijkaanpak een bredere inbedding. Zo wordt de extra aandacht voor werklozen en allochtonen gerechtvaardigd door de relatief ongunstige plaats die deze groepen innemen binnen de kansstructuur. De verbreding van de wijkaanpak naar andere sectoren binnen de gemeente en andere instellingen wordt gerechtvaardigd vanuit de idee dat de uitkomst van vertogen niet van te voren moet worden vastgelegd. Dat nu nog onvoldoende allochtonen worden bereikt, vormt een ernstige tekortkoming van de wijkaanpak. Deze tekortkoming wordt aan de

hand van kansstructuren aanhangig gemaakt.

Het belang van de relatie tussen politiek en wijkaanpak wordt onderstreept door de sombere analyse van de huidige werking van het politieke systeem en het draagvlak dat daarbinnen wordt gecreëerd.

Bovendien valt er uit de theorie van Habermas (zowaar!) een aantal praktische lessen te trekken:

- Probeer in de benadering van problemen in de buurt aandacht te besteden aan de vraag wat de buurt voor de bewoners betekent (wat is de functie van de buurt voor bewoners?);
- Geef in de definiëring van problemen aangrijppunten voor veranderingen in de relatie burger-bestuur¹;
- Probeer stemmingen e.d. zoveel mogelijk te voorkomen als middel om uit een discussie te geraken;
- Tracht maatregelen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de probleemdefinitie van bewoners. Toets de maatregelen op de problemen die bewoners hebben gedefinieerd. Zo wordt voorkomen dat het aanbod van de gemeente als het ware los komt te staan van de vraag van de samenleving;
- Toets voortdurend bij bewoners of de gevolgde procedure nog als fair ervaren wordt;

73

9.3

Naar een normatieve theorie van sociale vernieuwing

De vraag die in dit onderzoek centraal stond, was: Welke normatieve theorie over de verhouding burger-overheid ligt ten grondslag aan het sociale vernieuwingsbeleid?

Aan de hand van de theorie van een communicatieve overheid van Habermas is getracht zo'n theorie te ontwikkelen. Op deze plaats gekomen is de vraag gerechtvaardigd in hoeverre Habermas een theorie voor sociale vernieuwing biedt.

Er zijn drie redenen om Habermas' theorie inderdaad als de theorie voor sociale vernieuwing te aanvaarden:

- 1 De verschuiving van strategisch naar communicatief handelen. Dat wil zeggen dat de overheid niet zijn eigen beelden van de werkelijkheid en daaruit volgende belangen centraal stelt, maar een gemeenschappelijke zoektocht met burgers onderneemt.
- 2 De nadruk op het praktisch kennisbelang. Dat wil zeggen dat kennis van normen en waarden zoals die leven in een samenleving de basis vormt voor overheidshandelen.
- 3 De activerende rol van de overheid. Dat wil zeggen dat de overheid in zijn werkwijze burgers belooft om actief te zijn, in plaats van apathie en passiviteit te belonen.

Een theorie voor sociale vernieuwing zou echter juist de nadruk moeten leggen op welke rol de burgers nu in de samenleving hebben. In die zin voldoet het werk van Habermas niet. Waar de overheid uitgebreid wordt geanalyseerd, laat Habermas burgers vrijwel links liggen. Het terugtrekken van burgers op het private domein heeft bij Habermas als belangrijkste (en enig uitgewerkte) oorzaak het optreden van de overheid. Andere ontwikkelingen – zoals toenemende mobiliteit, uitstoot van arbeid en individualisering – hebben in het werk van Habermas geen duidelijke plaats. Ook een feitelijke onderbouwing van de capaciteiten van burgers om deel te nemen aan het publiek domein blijven buiten beschouwing. Voor een deel mag dit gerechtvaardigd worden door een verwijzing naar het idealistische karakter van het werk van Habermas. Dit laat onverlet dat in de praktijk van sociale vernieuwing een duidelijker beeld van burgers zeer belangrijk is. Nog belangrijker wordt dit beeld wanneer de verscheidenheid van burgers als uitgangspunt wordt genomen. Het vertoog zou vanwege die verscheidenheid een veelvoud aan verschillend ingerichte vertogen moeten zijn.

Een tweede verschil tussen een theorie van een communicatieve overheid en dat van sociale vernieuwing is het kader voor sociale integratie. Habermas wijst hier op de wetgeving. Op verschillende niveaus hebben overheden echter verschillende mogelijke integratiekaders. De openbare ruimte is zo'n integratiekader. Hierbij spelen heel andere overwegingen een rol dan bij de wet. Waar het bij de wet redelijk helder verondersteld mag worden voor wie deze geldt, is het moeilijker om betrokkenen bij openbare ruimte af te bakenen. Iedere toevallige passant ervaart de kwaliteit van de openbare ruimte. Dit betekent niet dat iedere passant deelnemer aan het vertoog moet zijn. Wat is dan de rechtvaardiging om bepaalde deelnemers van zo'n vertoog uit te sluiten? Dit is aan de hand van het werk van Habermas onmogelijk te bepalen.

De tweede tekortkoming ligt in het verlengde van de eerste. Juist de sterke focus op de overheid en het veronachtzamen van de burgers verklaart (deels) de eenzijdige nadruk op wetgeving. Wie denkt aan discussies over normen en waarden binnen de overheid zal immers snel bij wetgeving uitkomen. Zeker bij de rijksoverheid zal dit het geval zijn.



Wanneer echter de burger als uitgangspunt wordt genomen, dan ligt er een scala aan mogelijke integratiekaders open. Het zal de burgers bot gesteld worst wezen in welk integratiekader uitwisseling van standpunten plaatsvindt. Zolang het proces maar fair is. Je zou kunnen stellen dat in de theorievorming van Habermas nog geen Copernicaanse wending heeft plaatsgevonden.

De theorie van een communicatieve overheid vormt kortom voor een belangrijk deel de theorie van sociale vernieuwing. Voor een bepaald deel is de theorie van een communicatieve overheid echter te beperkt. De rol van burgers verdient zeker nadere uitwerking. Bovendien verdienen ook andere kaders voor sociale integratie nadere uitwerking. Pas wanneer dit is gebeurd kan gesproken worden van een theorie van sociale vernieuwing.

9.4

Tot slot

74

De theorie van de communicatieve overheid en de praktijk van sociale vernieuwing zijn niet gelijk. Zij zijn (wederzijds) echter wel degelijk relevant. De theoretische inbedding van sociale vernieuwing kan van een modekreet een blijvend richtsnoer voor overheids-handelen maken:

Activerend maar zelf ook actief;

Luisterend maar geen lege spiegel;

Praktisch en kritisch;

Gericht op consensus, maar ook op daden;

De Rotterdamse uitvinding zou kunnen worden omschreven met een kleine aanpassing van het Feyenoord-lied: van 'Geen woorden, maar daden' naar 'Woorden èn daden'.

Noten:

- 1 Je zou problemen zo kunnen definiëren dat zij strikt van de overheid zijn (de gemeente haalt het vuilnis niet vaak genoeg op) of dat zij vooral van de bewoners zijn (de bewoners produceren te veel afval). Dat is een keuze-moment dat door de kritische theorie nadrukkelijk onder het voetlicht wordt gebracht.

Geraadpleegde literatuur

Achterhuis H.

1988 *Het Rijk van de Schaarste van Thomas Hobbes tot Michel Foucault*, AMBO Baarn

75

Almond, G.A. en S. Verba

1963 *The Civic Culture; Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, California.

Adviesgroep Sociale Vernieuwing

1994 *Tussen Rijk en Wijk* (slotadvies AGSV inzake Sociale en Bestuurlijke Vernieuwing), Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, mei.

Bernstein R.J.

1976 *The restructuring of Social and Political Theory*, University Press, London

Bertels C.P., E.J. Petersma (red)

1987 *Filosofen van de 20e eeuw*, Van Gorcum, Maastricht.

Bruinsma G.J.N., M.A. Zwanenburg

1992 *Methodologie voor Bestuurskundigen, Stromingen en Methoden*, Coutinho, Muiderberg.

Denters S.A.H., H.M. de Jong

1992 *Tussen Burger en Bestuur, een Empirisch Onderzoek naar de Positie van het Raadslid in Overijsselse Gemeenten*, Centrum voor bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs, Enschede

Deventer

1990 *Collegeprogramma 1990 – 1994*, Deventer PvdA/CDA/VVD, april.

Deventer

1991 *Sociale Vernieuwing in Deventer, programma 1991*, DMO Deventer, oktober.

Deventer

1994 *Collegeprogramma 1994 – 1998*, Deventer PvdA/CDA/VVD, april.

Deventer, Bureau Onderzoek en Statistiek

1995 *Stadspeiling 27 en 28 maart 1995 Grote stedenbeleid Deventer*, maart.

Deventer

1995 *Diverse wijkplannen*

Deventer, werkplaats Sociale Vernieuwing

1995 *Panelperfect Seven.1*

Doorne F. van, M. Korthals

1986 *Filosofie en Maatschappijkritiek, in debat met Habermas*, Boom, Meppel

Gossink H., P. van Soomeren

1993 *Liefde voor de stad, aanleidingen tot discussie*, Amsterdam, juni.

Gossink H. (m.m.v. R. Bruinsma, M. van Lonkhuizen en P. van Soomeren)

1994 *Raadzame Vernieuwsgierigheid (een onderzoek naar twee raden en hun rol bij sociale en bestuurlijke vernieuwing)*, Amsterdam, april.

Gossink H., P. van Soomeren

1995 *Van Liefde die Beklijft*, Amsterdam, maart.

Habermas J.

1962 *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied

Habermas J.

1970 *Towards a Rational Society*, (vertaald door Jeremy Shapiro), Beacon Press, Boston.

Habermas J.

1970 *Theory and Practice* (vert. John Viertel) Beacon Press, Boston.

Habermas J.

1971 *Knowledge and Human Interests*, (vertaald door Jeremy Shapiro), Beacon Press, Boston.

Habermas J.

1973 *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp verlag, Frankfurt am Main.

Habermas J.

1981 *Theorie des Kommunikativen Handelns, Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main

Habermas J.

1981 *Theorie des Kommunikativen Handelns, Zur Kritik der funktionalistische Vernunft*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.

Habermas J.

1988 *Recht en Moraal*, Kampen

Horkheimer M.

1972 *Critical Theory*, Seabury Press, New York

Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing (IPSV)

1991 *Allen Machtig!*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing (IPSV)

1991 *Sociale Vernieuwing: nachtkaars of Fakkel* (slotadvies IPSV), Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Idenburg Ph.A

1992 *Sociale vernieuwing een copernicaanse wending*, in: Nelissen, N.J.M, T. Ilink, A.W. van de Ven: *Overheid: vernieuwer of vernieler*, Stenfert Kroese Uitgevers, Leiden/Antwerpen.

Idenburg Ph. A., P.F. van Soomeren, H. Gossink:

1993 *Interimrapportage Experiment Integrale Vernieuwing*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Idenburg Ph. A., P.F. van Soomeren

1993 *Social renewal in the Netherlands*, Amsterdam/Utrecht 1993.

Jay M.

1977 *De Dialectische Verbeelding, een geschiedenis van de Frankfurter Schule en het Institut für Sozialforschung 1923-1950*, AMBO Baarn.

Korthals, M. H. Kunneman

1992 *Het communicatieve Paradigma, Mogelijkheden en beperkingen van Habermas Theorie van het communicatieve handelen*, Boom, Meppel.

Legendijk E., M. van der Gugten

1994 *Typisch buurtbeheer, een Analyse van de Aanpak in Amsterdamse Buurtbeheer-projecten*, Gemeente Amsterdam.

Onderzoeksgroep Lokale Democratie (P.W. Tops, S.A.H. Denters, P. Depla, J.W. van Deth, M.H. Leijenaar en B. Niemöller)

1991 *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam/Den Haag/Utrecht/Eindhoven/Tilburg/Nijmegen/Zwolle (7 delen)* Eburon, Delft.

Soomeren P.F. van (m.m.v. H. Gossink en Ph. A. Idenburg)

1994 *Besturen met liefde voor de stad en liefde voor het vak, evaluatie van twee jaar Deventer wijkaanpak en een blik vooruit*, Amsterdam, februari.

Werner W.

1991 *De legitimiteit van juridische oordelen, een onderzoek naar praktische rationaliteit in het recht*, Universiteit Twente, Enschede.



78



Colofon

De Brink, Plein of Markt?

Theorie van een Communicatieve Overheid
en Praktijk van Sociale Vernieuwing vergeleken

79

Afstudeerscriptie

in het kader van de studie Bestuurskunde
aan de Universiteit Twente

Productie

Van Dijk, Van Someren en Partners, Amsterdam

Auteur

H.J. Gossink

Afstudeercommissie

Prof Mr Dr H.M. de Jong

Dr K. Aarts

Drs P.F. van Someren

Ontwerp en layout

Roel Heerema, bNO (DSP)

Foto's, met dank aan

Auke Pluim / Cross-Fade Video, Deventer

Bestellen

Telefonisch à f 30,00 (inclusief BTW en verzendkosten) bij

Van Dijk, Van Someren en Partners, 020 – 625 75 37



80

