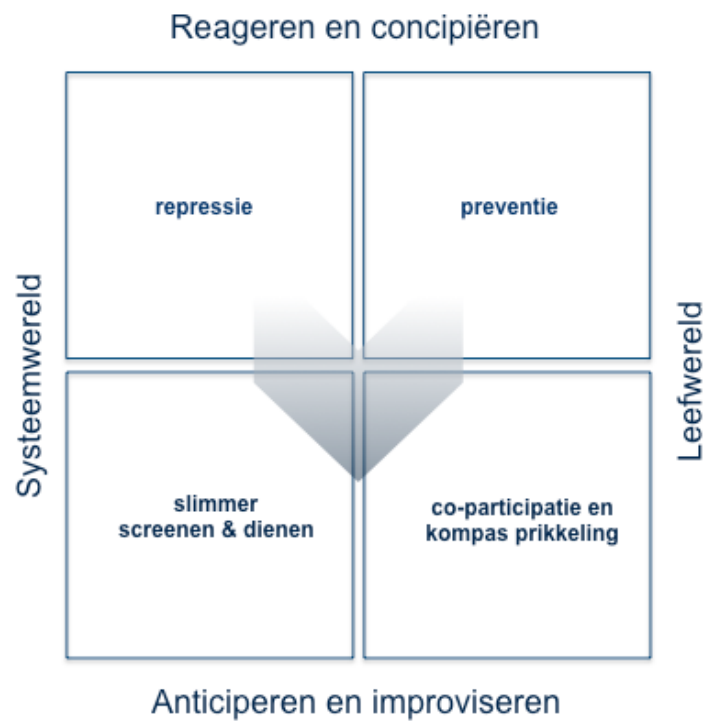


Van hoogwaardig handhaven naar natuurlijk naleven

Een macroperspectief



Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

Colofon

versie	1.0
datum	April 2013
auteurs	Stefan Soeparman Gabriel van den Brink

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. keuzes in de identificatie van relevante trends	6
3. (Bestuurlijke) trends in de systeemwereld van overheden.....	7
Regressie: de terugtrekkende overheid als permanente transformatie	7
Oscillatie: transformatie als constante regelreflex met de beste bedoelingen.....	10
Hybriditeit: uitdagingen van meervoudigheid aan hoogwaardige dienstverlening	20
Een tussenstand: trends in de systeemwereld en implicaties voor handhaving.....	28
4. (Maatschappelijke) trends in de leefwereld van burgers.....	30
Vitaliteit: initiatief, ondernemerschap en burgerkracht in de prestatie­maatschappij.....	30
Sclerose en saturatie: maatschappelijke verharding en gestegen prikkelgevoeligheid ...	37
Transparantie: openheid, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid	43
Een tussenstand: trends in de leefwereld en implicaties voor handhaving	48
5. Technologische trends in leef- en systeemwereld	50
Sociabiliteit en crowdsourcing: van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?.....	50
Predictie: big data en het voordenen van beleid en uitvoering	54
Een tussenstand: technologische trends en implicaties voor handhaving.....	62
6. Van hoogwaardig handhaven naar natuurlijk naleven: twee nieuwe stijlen	63
co-participatie & kompas prikkeling.....	66
slimmer screenen & dienen	68

1. Inleiding

Dit essay is een uitvloeisel van het traject 'Van hoogwaardig handhaven naar natuurlijk naleven'. In dit traject heeft het RCF Kenniscentrum Handhaving de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB), de Erasmus Universiteit Rotterdam en B&A partners uit Nijmegen gevraagd met haar mee te denken over de kaders voor en contouren van een nieuwe handhavingsstrategie in de sfeer van werk en inkomen.

De voorliggende bijdrage van de TSPB identificeert enkele macro trends, die volgens de TSPB van betekenis zijn voor een verbreding van inzetbare handhavingsconcepten. Door aandacht te besteden aan relevante (bestuurlijke) trends in de systeemwereld van overheden, (maatschappelijke) trends in de leefwereld van burgers en een identificatie van mogelijke relevante technologische ontwikkelingen, moet deze rapportage worden gezien als een globaal perspectief: een decor waartegen handhaving in de toekomst verder vorm kan krijgen.

Dit macro decor is echter niet volstrekt eenduidig of determinerend in zijn doorwerking en praktische consequenties. Doordat aan de uiteenlopende trends een verschillend belang kan worden toegekend, is er in dit essay voor gekozen dit macroperspectief in een tweetal kleurschakeringen uit te laten monden. Men zou ook kunnen spreken van een tweetal stijlen die elk leiden tot een verbreding van het mogelijke handhavingsrepertoire. Naast al lang bestaande handhavingsstrategieën, die in meer of mindere mate ofwel repressief of preventief zijn georiënteerd, onderscheiden wij twee mogelijke nieuwe stijlen: 'slimmer screenen en dienen' en 'co-participatie en (burger)kompas prikkeling'. Beide scenario's geven ten eerste uitdrukking aan een beweging waarbij handhaving minder in de systeemwereld van instanties en meer in de leefwereld van burgers wordt gepositioneerd. Ten tweede is in beide scenario's sprake van een minder reagerende en concipiërende handhavingsstijl en zijn zij meer anticiperend en improviserend van karakter. In beide gevallen kunnen deze scenario's in onze ogen bijdragen aan de natuurlijke nalevingsbereidheid van burgers.

Nadrukkelijk merken wij op dat dit macroperspectief niet zelfstandig uitmondt in een strak omljnd nieuw concept over handhaving of een daaraan verbonden concrete implementatie agenda. Ten eerste moet de TSPB bijdrage in samenhang worden gezien met de andere rapportages op meso niveau (Erasmus Universiteit) en micro niveau (B&A partners). De drie bijdragen vormen zo op verschillende analyseniveaus een onderlegger voor een toekomstvisie op handhaving (en naleving) waarnaar het RCF Kenniscentrum Handhaving op zoek is. In de drie bijdragen wordt een beweging van hoogwaardig handhaven naar natuurlijk naleven aanbevolen. Ten tweede moeten de bijdragen gezamenlijk niet als sluitstuk worden gezien, maar juist als startpunt voor verdere gedachtevorming door het Kenniscentrum in samenspraak met haar achterban, stakeholders en samenwerkingspartners.

2. keuzes in de identificatie van relevante trends

In dit essay passeren in totaal acht (macro)trends de revue. De keuze in trends is natuurlijk enigszins arbitrair. Door echter bestuurlijke, maatschappelijke en technologische trends in samenhang te bezien, kunnen echter wel belangrijke aanknopingspunten worden gevonden, die voor een heroriëntatie of hernieuwde gedachtevorming over handhaving van belang zijn. De acht trends zijn hieronder weergegeven en zijn met hun mogelijke implicaties voor handhaving in het verdere van dit essay uitgewerkt.

Acht macrotrends			
Bestuurlijk	Regressie: De terugtrekkende overheid als permanente transformatie	Oscillatie: Transformatie als constante regelreflex met de beste bedoelingen	Hybriditeit: Uitdagingen van meervoudigheid aan hoogwaardige dienstverlening
Maatschappelijk	Vitaliteit: initiatief, ondernemerschap en burgerkracht in de prestatie maatschappij	Sclerose en saturatie: maatschappelijke verharding en gestegen prikkelgevoeligheid	Transparantie: openheid, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid
Technologisch	Sociabiliteit en crowdsourcing: van burgerparticipatie naar overheids-participatie?	Predictie: big data en het voordenen van beleid en uitvoering	

3. (Bestuurlijke) trends in de systeemwereld van overheden

Regressie: de terugtrekkende overheid als permanente transformatie

Met de aanstaande decentralisatie van werk & inkomen verandert er de komende tijd veel in de sociale zekerheid. In feite is deze beweging te zien als onderdeel van een al lang bestaande dominante trend in de hervorming van sociale zekerheidsarrangementen. Het betreft een verschuiving van een stelsel waarin collectieve verantwoordelijkheid op de voorgrond stond, naar een stelsel van individuele verantwoordelijkheid, het nemen van eigen initiatief en het zelf afdekken van risico's. Bijvoorbeeld risico's rondom onverhoopte tegenslagen in werk, gezondheid of de ongemakken van ouderdom (e.g. De Kam, 2007; Van Gestel, De Beer & Van der Meer, 2009).

De overheid trekt zich dus terug. De decentralisaties naar de "eerste overheid" passen in dat beeldⁱ. Zij veronderstellen waarschijnlijk terecht dat gemeenten beter in staat zullen zijn die grote beweging te accommoderen. Gemeenten staan nu eenmaal dicht bij de burger. Overigens valt in de praktijk te zien, dat gemeenten onderling vaak nauwer samen gaan werken om de nieuwe verantwoordelijkheden het hoofd te kunnen bieden. Daarmee is in het openbaar bestuur momenteel niet sprake van een enkelvoudige of dubbele, maar zelfs drievoudige transitie of "triple transition". Allereerst verschuiven in normatieve zin verantwoordelijkheden horizontaal: van de overheid naar burgers en andere maatschappelijke actoren. Ten tweede is in verticale zin een formele verschuiving gaande van hogere bestuurslagen naar lagere: van rijksniveau naar lokaal niveau. Ten slotte is op dat lokale niveau juist sprake van schaalvergroting: netwerkvorming in multi-actor coalities en regionalisering winnen daardoor in materiele zin aan belang.

De decentralisaties vormen zo de nieuwste poging om sociale zekerheidsarrangementen aan te passen en blijvende welvaart voor Nederland te bevorderen. Ze staan in een lange traditie van permanente transformatie en transitie rondom provisie- en participatie-arrangementen. Arrangementen die een belangrijke grondslag vormen voor

het handhavingsvraagstuk dat in dit essay centraal staat. Alleen al sinds de eeuwwisseling kan worden gewezen op een groot aantal veranderde materie- en organisatiewetten en daarbij ondersteunende uitvoeringsarrangementen of dienstverleningsconcepten. Sinds 2001 is voortdurend “verbouwd, terwijl de winkel open bleef”. Dit gebeurde bovendien onder sterk wisselende conjuncturele condities en veranderende politieke voorkeuren. Zo lijkt er sinds de invoering van de wet SUWI in 2001 geen enkel jaar te zijn geweest, dat niet in het teken stond van nieuwe aanpassingen in wet en regelgeving. Allen hadden zij consequenties voor de uitvoering en de bijbehorende dienstverleningⁱⁱ.

Hoewel gemeenten dus wel wat gewend zijn, lijkt de komende transitie in omvang en scope formidabel. Als men bedenkt dat de decentralisaties niet in één domein, maar min of meer gelijktijdig in drie domeinen vorm moeten krijgen en er bovendien efficiënter moet worden gewerkt, doet de vraag zich voor hoe groot en veerkrachtig de implementatiecapaciteit van gemeenten is om deze complexe transitie te accommoderen. Voor gemeenten betekent het dat zij hun handelingspraktijk – als geheel van dienstverleningsconcepten, samenwerkingsverbanden, werkprocessen, informatierelaties, besturingsvormen en benodigde professionele expertise – de komende tijd ingrijpend en in onderlinge samenhang onder de loep moeten nemen. Dat vraagt tijd, middelen, maar bovenal toegewijde aandacht. Het is ondanks een zekere regionalisering bovendien aannemelijk, dat decentralisatie vanuit landelijk perspectief zal leiden tot een zekere blijvende lokale variatie. Natuurlijk in het tempo waarin de veranderingen daadwerkelijk in volle omvang gestalte krijgen. Er moet in meer structurele zin echter ook worden gedacht aan mogelijke consequenties die voortvloeien uit de sterk versnipperde uitslag van de recente gemeenteraadsverkiezingen, waarin lokale partijen bovendien sterk hebben gewonnen. In veel gemeenten zijn daardoor brede coalities benodigd. Enerzijds kan dat leiden tot een breed draagvlak voor beleid, maar anderzijds liggen verschillen van inzicht op de loer. Tussen gemeenten zal de kleur en focus van politieke coalities sterk van elkaar kunnen verschillen, wat bovenlokale samenwerking op zijn beurt niet eenvoudiger maakt.

Decentralisatie kan overigens worden gezien als een poging om institutionele differentiatie tegen te gaan. Meer verantwoordelijkheden worden samengebracht bij één bestuurlijke actor: de gemeente. De achterliggende beleidstheorie veronderstelt, dat minder versnippering en een vergrote eenheid van handelen door een actor die dichter bij burgers staat, de effectiviteit van het beleid en de efficiëntie van de uitvoering bevorderen. Overigens is er in de praktijk een begrijpelijke neiging van gemeenten aanwezig om met de aanstaande decentralisaties meer integraal te gaan werken en wellicht schaalvoordelen te realiseren door samen met andere gemeenten op te trekken. We hebben zojuist betoogd dat dit in het bestaande gemeentelijke politieke landschap niet altijd eenvoudig zal zijn. Waar succesvol zal het zoeken naar schaalvoordelen echter oude beleidsmatige of organisatorische scheidslijnen doen vervagen en roept het ook binnen en tussen gemeenten nieuwe ordenings- en coördinatie vraagstukken op. De veronderstelde eenheid van handelen is zo relatief, omdat zij zeker niet onmiddellijk en ook niet vanzelf tot stand komt.

Regressie: mogelijke implicaties voor een handhavingsstrategie

Hoewel de decentralisaties voor de dienstverlening ook grote kansen bieden, betekent dit alles, dat een nieuwe handhavingsstrategie – als opvolger van het bestaande concept *Hoogwaardig handhaven* – nog geruime tijd rekening zal moeten houden met een context van lokale of regionale variatie en voortdurend schuivende panelen. De aandacht van gemeenten zal daarbij noodzakelijkerwijs gespreid zijn over verschillende beleidsdomeinen en organisatorische gebieden. Er kan daardoor niet zondermeer worden verwacht, dat een vastomlijnde nieuwe handhavingsstrategie – die overwegend steunt op initiatie, organisatievermogen en commitment aan de kant van de “systeemwereld” – binnen afzienbare tijd ook daadwerkelijk krachtig wortel kan schieten. Zeker niet gezien de meer fundamentele spanningen in uitgangspunten rond handhaving en fraudebestrijding die nu al zichtbaar zijn tussen politiek, beleid en bestuur op centraal niveau enerzijds en gemeenten anderzijds. Daarover hieronder meer. In onze ogen zou een handhavingsstrategie om succesvol te zijn een bredere basis moeten vinden. Bijvoorbeeld door zowel in te zetten op een toegewijd commitment vanuit de systeemwereld, als op een vertrouwen in het natuurlijk nalevingsvermogen van burgers. Handhaving zou daarmee zowel in de systeem- als leefwereld geworteld

moeten zijn. Dat gaat overigens verder dan bestaande preventieve handhavings strategieën nu al beogen. Die worden doorgaans grotendeels in de systeemwereld geconcipeerd, in relatieve isolatie van potentiële betrokkenheid uit de leefwereld. Burgers zijn vooral leidend voorwerp van pogingen tot preventie en in veel mindere mate actieve vormgevers daarvan. De achterliggende gedachte daarbij is veelal, dat een verbeterde informatievoorziening richting burgers en een minder ingewikkeld dienstverleningsproces de nalevingsbereidheid zullen versterken doordat burgers zo meer kennis hebben over regelgeving en minder barrières ondervinden in het naleven van die regels. In die zin maakt preventie bijvoorbeeld nog maar weinig gebruik van de kracht en dynamiek van sociale verbindingen en vormen van maatschappelijk initiatief in het hart van de samenleving, die vandaag de dag overal zijn te ontwaren. Ook worden mogelijkheden voor overheden om daarbij aan te sluiten en daarin te participeren nog nauwelijks benut. Ook daarover later meer.

Oscillatie: transformatie als constante regelreflex met de beste bedoelingen

De nieuwe *Wet Handhaving- en sanctiebeleid SZW wetten* kan niet zondermeer op de volle instemming rekenen van gemeenten. Iets wat bijvoorbeeld blijkt uit de volgende recente koppen.

'Fraudewet leidt tot knelpunten in de uitvoering'

(Divosa, website, 14 februari 2014).

'Nieuwe aanpak uitkeringsfraude dupeert onschuldige gezinnen'.

(RTL nieuws, website, 1 maart 2014).

Gemeenten laken onder andere het gebrek aan proportionaliteit in de wet en vrezen een negatieve invloed op de re-integratie. Gemeenten betogen dat schuldvorming door opgelegde boetes en een sterk repressieve aanpak activering en participatie zullen belemmeren (e.g. VNG, 13 feb. 2014)ⁱⁱⁱ. Iets wat overigens ook daadwerkelijk blijkt uit meta-analyse van onderzoeken naar succesfactoren bij uiteenlopende re-integratie projecten (e.g. De Gier, 2010).

Net zoals de decentralisaties een onderdeel zijn van de langjarige trend van een terugtrekkende overheid, vormt de fraudewet een voorbeeld van een andere langjarige trend. Deze tweede trend zorgt er voor dat de “permanente transformatie van de terugtrekkende overheid” ook opmerkelijke constanten kent. In zekere zin zijn de veranderingen en hervormingen in sociale zekerheidsarrangementen van de afgelopen jaren (of zelfs decennia) niet lineair van karakter. Hoewel feitelijke arrangementen veranderen (zoals eerder bijvoorbeeld werd ingezet op ketensamenwerking en nu wordt ingezet op decentralisatie), oscilleert die transformatie zelf rondom een constante reflex. Een reflex die Willem Trommel in zijn oratie uit 2009 enigszins provocerend *honger naar maatschappelijke orde of gulzig bestuur* heeft genoemd. Deze reflex wordt in beleidsmatige zin allereerst geconcretiseerd in een type sociaal beleid dat als *New Welfare* bekend staat. Ten tweede wordt ze in beheersmatige zin gedreven door de uitgangspunten van het zogenaamde *New Public Management*. Ten slotte wordt ze bestuurlijk gevoed door het idee van *New Social Governance*. Een uitleg is op zijn plaats.

New Welfare

Het geloof van weleer in een maakbare samenleving is sterk afgenomen. Toch valt tegelijkertijd te constateren dat overheden steeds verder en ingrijpender interveniëren in het dagelijks leven van mensen. Bijvoorbeeld via bezoeken “achter de voordeur”, kleding-eisen aan werkzoekenden of een verscherpt fraudebeleid. Die interventiedrang komt voort uit een zeker onbehagen en de vrees grip kwijt te raken op een maatschappelijke werkelijkheid die complex, taai en weerbarstig is. Ze wordt versterkt door de terugtrekkende beweging die het overheidsapparaat zelf doormaakt: waar de overheid op het eerste gezicht eigen handelingsruimte lijkt te verliezen, worden strengere eisen geprojecteerd op de objecten en subjecten van het beleid om de veronderstelde belangen van de publieke zaak te beschermen. Bijvoorbeeld bescherming tegen private keuzevorming die wellicht met de publieke zaak in tegenspraak is. Zo schrijft Trommel: ‘*Gulzig bestuur duidt [...] niet primair op een toename van het aantal overheidstaken. Voorop staat een kwalitatieve verandering in het overheidshandelen, met als eerste doel om private en civiele loyaliteiten dienstbaar te maken aan een overkoepelend publiek belang*’ (2009: 6). De sociale rechten die kenmerkend waren voor het tijdperk van de verzorgingsstaat komen daarmee sterk

onder druk te staan: *'New Welfare is erop gericht het gebruik van deze rechten terug te dringen of overbodig te maken, en wel via een oneindige reeks interventies in het concrete denken en doen van burgers. Verwaarlozing van jonge kinderen, slechte loopbaankeuzen, ongezond eten, de kantjes eraf lopen, frequent kroegbezoek, te weinig bewegen, te veel op internet leven, niet je best doen op school, de Nederlandse taal niet leren, je tijd verluimelen, de wereld rondzeilen: al deze en nog vele andere zaken kunnen de nationale welvaart schade berokkenen en behoren dus tot het jachtgebied van de New Welfare programma's'* (2009: 7).

Wellicht is Trommel te somber. Overheden willen in de meeste gevallen oprecht en in het belang van burgers een positieve bijdrage leveren aan de publieke zaak. Trommels sombere beeld doet wellicht in eerste instantie denken aan de metafoor van *Big Brother* die constant en argwanend met ons mee kijkt. De metafoor van *Soft Sister* lijkt ons echter meer op zijn plaats. Veel interventies worden immers gedaan met de beste bedoelingen en zachte – hoewel niet minder dwingende – hand.

Aan New Welfare arrangementen is echter onmiskenbaar een specifiek beeld van de burger verbonden dat vaak sluimerend en soms expliciet aanwezig is. Burgers zouden maar beperkt in staat zijn zelf de juiste verantwoorde keuzes te maken of erger: burgers neigen vooral naar het slechte. Burgers zouden maar beperkt rationeel handelen en waar ze dat doen allereerst handelen uit eigenbelang. In de praktijk leidt dat – veelal impliciete – mensbeeld van overheidswege niet zelden tot een aanzienlijke mate van bevoogding, bemoeizorg en een proces van normatieve ophoging. Daarbij staan doorgaans meer plichten en strengere eisen centraal, waarbij repressie en sanctionering veelvuldig gekozen gereedschappen zijn in het handelingsrepertoire van beleidsmakers en uitvoerende instanties. Een repressief georiënteerde handhavingsstijl is in onze ogen vandaag de dag een van de primaire pijlers onder de handhaving.

Er zijn echter grenzen aan de resultaten die van steeds verdergaande en striktere interventie verwacht kunnen worden. In de terugtrekkende beweging die de overheid maakt, ligt voor instanties uit de systeemwereld in een dergelijke strategie "overrekking" of overbelasting op de loer, met alle gevolgen van dien voor de

effectiviteit van de gedane inspanningen. In meer fundamentele zin signaleren wij een ander probleem. Het keurslijf dat burgers wordt aangemeten kan gaan knellen of roept een self fulfilling prophecy op: wat men zaait zal men oogsten. Een gebrek aan vertrouwen en geloof in eigen initiatief roepen zo hun eigen tegenkrachten op. Zo ontstaan onherroepelijk wrijvingen met andere doelstellingen van het (provisie en participatie) beleid waar juist gebouwd en vertrouwd moet worden op initiatief van burgers (zoals bij re-integratie) of eerlijkheid (zoals bij naleving van regels). Gemeenten lijken zich dit met hun bezwaren tegen de fraudewet duidelijk te realiseren. Een vorm van handhaving die minder eenzijdig uitgaat van het ophogen van plichten, normen en eisen lijkt dan ook op zijn plaats. Wij pleiten in de sfeer van handhaving daarmee niet zozeer voor een softere aanpak, maar voor een minder eenzijdige aanpak. Een aanpak waarbij in het handavingsrepertoire meer balans aanwezig is en ruimte wordt gelaten of zelfs actief ruimte wordt georganiseerd voor burgers “het goede” te doen.

New Public Management

In het openbaar bestuur is al vanaf de jaren zeventig een duidelijke omslag naar een zakelijke beoordeling van handelen zichtbaar (e.g. Bekke, 2003). Verzakelijking heeft geleid tot andere verhoudingen tussen uitvoerende professionals, politiek en bestuur. Zo werden uitvoering en beleid sterker van elkaar gescheiden. Tegelijkertijd werd ook het functioneren van de uitvoering steeds nadrukkelijker gevolgd en aan allerhande monitors onderworpen. Marktwerking won sinds de jaren tachtig sterk aan waardering. Prestatiesturing werd een wijdverbreid fenomeen.

Al deze fenomenen kunnen onder het New Public Management (NPM) worden geschaard. Het bepleit een organisatie van publieke diensten die vooral wordt afgerekend op output en concrete prestaties. Hoe iets wordt georganiseerd is niet van belang, als het maar leidt tot de beoogde resultaten. De bestemming telt, niet de weg er naar toe. De vele veranderingen in sociale zekerheidsarrangementen van de afgelopen jaren kunnen dan ook in belangrijke mate worden verklaard uit een terugkerende politiek-bestuurlijke onvrede met bestaande (uitvoerings)arrangementen die niet hebben geleid tot de beoogde resultaten. Paradoxaal genoeg is die nagestreefde outputlegitimiteit wellicht illusoir en is de beoogde bestemming een fata morgana,

waardoor verandering geen uitzonderingstoestand, maar eerder regel is geworden in de organisationele werkelijkheid van alledag. Permanente transformatie en transitie overspoelen zo de instanties uit de systeemwereld. Een gebrek aan tastbare en betrouwbaar te meten maatschappelijke outcomes lijkt het beleid en de arrangementen rondom provisie en participatie op te breken. In de sfeer van participatie schrijven van Gestel et al. (2013: 99) bijvoorbeeld: *'re-integratie is in Nederland – ondanks het activeringsbeleid – nooit een groot succes geweest'*. Ook anderen kwamen eerder tot die conclusie. Vrooman (2010) onderzocht (nog voordat de conjuncturele effecten van de huidige crisis in volle omvang zichtbaar werden), bijvoorbeeld de hervormingspogingen van de sociale zekerheid tussen 1985 en 2010. Hij schrijft: *'...Ook bleek het paradepaard van de activeringsstrategie, de re-integratiemaatregelen voor werklozen en arbeidsongeschikten tot nu toe weinig effectief. Vooral bij ouderen en mensen met een langdurige aandoening lijkt een "inclusieve arbeidsmarkt" daardoor allerminst verwezenlijkt'* (2010 p. 375).

Er lijkt dus gerede twijfel te bestaan over de effecten van het (participatie c.q. re-integratie)beleid en de uitvoering. Bovendien is het effect van nieuwe ingrepen in de sociale zekerheid allerminst eenduidig en is het onduidelijk in hoeverre die in de toekomst verder kunnen bijdragen aan een structurele versterking van de Nederlandse economie. Zo schrijft de WRR (2013, 12): *'De mogelijkheden om markten (nog) beter te laten functioneren, zijn in Nederland grotendeels uitgenut. Het effect van verdere maatregelen op dit vlak wordt gemakkelijk overschat. Van bijvoorbeeld een herziening van de sociale zekerheid valt, zeker als de al geplande hervormingen worden uitgevoerd, niet veel structurele verbetering meer te verwachten'*. In dat licht is het de vraag of de verwachtingen niet te hoog gespannen zijn over de bijdrage die gemeenten in het nieuwe decentralisatie-arrangement kunnen leveren aan het vergroten van de politiek-bestuurlijk gewenste output legitimiteit. De kostbare structuringrepen in de systeemwereld die in het verleden al veelvuldig hebben plaatsgevonden, beoogden in belangrijke mate het zicht op een gewenste eindbestemming – kwantificeerbare resultaten, vaak in de vorm van meer effectiviteit en meer efficiency – te verbeteren. Het schaven aan institutionele of organisationele structuren biedt naar de toekomst toe in onze ogen echter weinig houvast, gegeven het persistent vluchtige karakter van

outcomes in provisie en participatievraagstukken. Er is een gereede kans dat het doel altijd buiten bereik blijft, ongeacht de gemaakte keuze voor specifieke arrangementen.

New Social Governance

De interventiedrang en het streven naar tastbare prestaties worden ten slotte gecombineerd door wat Trommel (2009) een *discours van daadkracht* noemt. Harde (structuur)ingrepen en normatieve ophoging van plichten zijn zo ook van grote symbolische waarde. Hoewel de overheid zich terugtrekt wil zij bovendien wel van bovenaf blijven regisseren. Beide verschijnselen zijn onderdeel van een type sturing dat Trommel als New Social Governance betitelt. De neiging om op een dergelijke sturingsmodaliteit terug te vallen, roept de vraag op of de horizontalisering die eerder werd genoemd als onderdeel van de “triple Transition” geen schijnbeweging is. Krijgen burgers en andere maatschappelijke actoren naast eigen verantwoordelijkheden in de toekomst ook daadwerkelijk meer speelruimte om hier invulling aan te geven? Hetzelfde zou kunnen worden gezegd over de verticale beweging van centraal naar lokaal bestuur. Het is niet uit te sluiten dat gemeenten te maken krijgen met de zogenaamde ‘decentralisatie paradox’. Gemeenten krijgen dan wel meer verantwoordelijkheden, maar krijgen zij en hun lokale (handavings)partners ook daadwerkelijk meer ruimte om lokaal beleid te voeren en lokale keuzen te maken, of wordt die ruimte via de lijn van bezuinigingen, verantwoording en toezicht sterk geminimaliseerd? Wordt de stelselverantwoordelijkheid van de (centrale) overheid niet zo ver opgerekt dat zij op gespannen voet komt te staan met de uitvoeringsverantwoordelijkheid (de autonomie) van de gemeenten? Is er in de toekomst wel sprake van voldoende discretionaire ruimte voor gemeenten? Een en ander heeft verstrekkende consequenties voor de werkelijke uitvoeringskracht die gemeenten in het sociaal domein kunnen ontwikkelen.

Oscillatie: mogelijke implicaties voor een handavingsstrategie.

Ondanks de terugkerende roep om maatwerk en cliëntgerichte dienstverlening kunnen veel van de historische hervormingen in de sociale zekerheid wellicht beter worden geduid met het concept “managerialism”. Hierin staan dus drie constanten centraal, in de grote transitie die zich in en rond het werk van overheden voltrekt. De vraag doet zich dus voor hoe transformatie als oscillatie rondom deze constanten kan worden

doorbroken of in elk geval beter in lijn kan worden gebracht met nieuwe vereisten die van belang zijn voor een meer uitgebalanceerde handhavingsstrategie?

De eerste constante betreft een situatie waarin de participatiesamenleving welhaast eenzijdig van overheidswege wordt 'afgedwongen'. Dat is natuurlijk enigszins gechargeerd, maar de burger wordt onmiskenbaar in vele facetten van het leven blootgesteld aan verscherpte eisen aan gedrag en voorkomen. Die tendens tot een normatieve ophoging van de plichten waaraan moet worden voldaan, gaat niet zelden gepaard met een nadrukkelijker sanctionering en een repressief getint handhavingsrepertoire (zoals in de fraudewet). De meetlat voor de burger wordt zo in het beleid *ex ante* verhoogd, terwijl zijn of haar handelen bij het handhaven pas *ex post* in ogenschouw wordt genomen als mogelijke afwijking of overtreding van de norm. Het moment waarop burgers feitelijk vragen hebben, problemen ervaren, keuzes maken of diensten afnemen blijft relatief onderbelicht. De vraag doet zich inmiddels voor of die constante normatieve ophoging geen last begint te krijgen van de wet van afnemende meeropbrengst. Hoelang kan dat nog een dominant onderdeel zijn van het handelingsrepertoire en hoever kunnen we nog doorgaan op de ingeslagen weg?

Het lijkt tijd voor een uitbreiding van het instrumentarium. Daarin zou in onze ogen meer focus moeten liggen op een *ex tempore* aanpak. Met die aan de muziek ontleende term bedoelen we bijvoorbeeld dat handhaving een meer geïmproviseerd karakter zou moeten hebben. Dat klinkt wellicht eng en als kunst en vliegwerk. Toch is het in onze ogen essentieel. We zullen dat nog uitvoerig toelichten in onze bespreking van maatschappelijke trends: in het bijzonder het hoofdstuk over vitaliteit. We zien improvisatie als een wijze waarop overheden zich kunnen verhouden tot een nieuwe realiteit van maatschappelijk initiatief, burgerkracht en ondernemerschap. Nu volstaan we ermee te zeggen dat handhaving in onze ogen meer *in situ* "ingebakken" zou moeten worden in ontmoetingen tussen burgers en overheid die in potentie meer ruimte laten voor wederkerigheid. Dat impliceert in normatieve zin bovenal een kanteling van het beeld over de burger. Het vereist een grondhouding die er vanuit gaat dat niet alleen de overheid, maar ook de burger in beginsel met de beste bedoelingen handelt. Dat is niet naïef, er is ook daadwerkelijk reden toe. We zullen verderop zelf betogen dat eerlijkheid

ook een belangrijke kernwaarde is voor veel burgers, de neiging tot eerlijk gedrag ook versterkt kan worden, burgers best in staat zijn rationeel te handelen, niet altijd calculerend te werk gaan en ook niet altijd in de eerste plaats het eigen belang voorop stellen. De werkelijkheid is veel subtieler dan het mensbeeld uit New Welfare programma's doet vermoeden. De bijdrage van Fenger en Maan (het meso perspectief) laat bovendien zien dat aan fraude niet overwegend kwaadwillende bedoelingen van burgers ten grondslag liggen. Burgers raken vaak gewoon de weg kwijt in het woud van wetten en regels. Lang niet alle burgers beschikken over de bureaucratische competenties die nodig zijn om de logica van de systeemwereld te doorgronden. Een ex tempore aanpak zal in meer praktische zin overigens ook betekenen dat handhaving niet los staat, maar veel meer verweven en veel directer gelinkt is met het primaire dienstverleningsproces rondom participatie en provisievragestukken. Het zou niet moeten volgen op de dienstverlening, maar daarvan een onlosmakelijk onderdeel moeten zijn, zoals musici in improvisatie ook direct op elkaar reageren. Dat vereist echter wel een bewustere omgang van professionals met handhavingsvereisten in het dienstverleningsproces dan nu wellicht het geval is. Een betere inbedding van handhaving in het primaire dienstverleningsproces sluit beter aan op de vraaglogica van burgers op het moment dat er veranderingen in hun dagelijks leven plaatsvinden of zij daarin problemen ervaren. Een betere inbedding van handhaving in het primaire dienstverleningsproces sluit ook beter aan op een provisielogica van publieke diensten waarin *integraliteit* naar verwachting steeds belangrijker wordt.

De tweede constante laat een voortdurende hang naar betere tastbare prestaties en verhoogde maatschappelijke effecten zien. Onderzoek lijkt echter uit te wijzen dat de nagestreefde outputlegitimitieit in het domein van provisie en participatie wellicht maar beperkt reëel is. Veel energie gaat daarmee verloren in een voortdurende, kostbare, tijdrovende en gecompliceerde aanpassing van organisatorische arrangementen en dienstverleningsconcepten, die na verloop van tijd zelf ook weer blootstaan aan kritiek. Wellicht kan de energie die opgaat aan voortdurende stelselingsrepen en structuuraanpassingen, die handhaving bemoeilijken, productiever worden aangewend. Bijvoorbeeld door te investeren in een handhavingsstijl die meer in de leefwereld van burgers is ingebed.

Handhaving is in onze ogen gebaat bij de prikkeling van het kompas van burgers langs culturele of sociaalpsychologische weg en de keuze-architectuur die hen wordt aangeboden in hun omgang met beleid, regels en voorzieningen. Daarmee vallen we in belangrijke mate terug op het werk van gedragseconomen en psychologen zoals Richard Thaler en Cass Sunstein (2008), Daniel Kahneman (2011)^{iv} en Dan Ariely (2012). Thaler en Sunstein bieden met de term *Nudging* een verfrissende kijk op de interactie tussen overheid en burger. Hierin staat niet een formeel-juridische, maar bovenal een behavioristische insteek centraal. Gedrag wordt daarbij niet via regels, plichten en geboden of verboden gekanaliseerd, maar vooral via *nudges* of “duwtjes” in de goede richting. Thaler en Sunstein schrijven daarover: *‘zo’n duwtje in de goede richting [heeft] betrekking op alle mogelijke aspecten van de keuzearchitectuur die het gedrag van mensen op voorspelbare wijze veranderen zonder opties te verbieden of de financiële stimulansen aanzienlijk te wijzigen. [...] Het is geen verplichting. Fruit op ooghoogte neerzetten geldt als een duwtje in de goede richting, junkfood verbieden niet’* (2008: 14).

Intermezzo

Een van ons, Soeparman, woonde tijdens zijn studie enige tijd in een grote studentenflat. Enkele honderden studenten woonden hier samen in gangen van 8 tot 16 kamers. Het gebouw kende relatief grote portieken op de begane grond. Direct bij de ingang van elk portiek waren de brievenbussen geplaatst. De rest van de ruimte was eigenlijk onbenut en bovendien vaak matig verlicht. Een prachtige plek om je overbodige huisraad te doneren aan de rest van de flat! Als het niet aan de - uiteraard veelvuldig mopperende – dames van de schoonmaak had gelegen, konden ook volle en open vuilniszakken hier blijvend rekenen op een laatste rustplaats.

Dit alles veranderde echter spontaan nadat iemand (waarschijnlijk van de woningstichting, helaas is ons onbekend wie) een tamelijk geniale inval moet hebben gehad. Van het ene op andere moment waren de portieken veel opgeruimder en schoner. Niet door strenge regels te stellen, boetes op te leggen of sancties in te voeren, niet door meer inspecties of cameratoezicht. Ook niet door het belonen van goed gedrag. Zelfs niet door het verbeteren van de verlichting. Hoewel dat laatste later wel gebeurde en zeker een verder positief effect had.

De opgeruimde portieken ontstonden vrijwel spontaan door verplaatsing en evenredige

verspreiding van de brievenbussen langs de wanden van de hele ruimte. Het hele portiek kreeg daarmee een duidelijke functie die als vanzelf door veel meer studenten werd gerespecteerd. Waar sommigen hun troep toch nog achter wilden laten, werden ze veel eerder aangesproken door andere bewoners die immers ook graag bij hun post wilden. De eerlijkheid gebied te zeggen, dat na verloop van tijd ook camera's in de ruimte werden geplaatst die waren verbonden met het interne TV systeem. Ook vreemde ogen konden zo dwingen, hoewel het waarschijnlijker lijkt, dat veel studenten eerder naar MTV of zelfs het 18+ kanaal zullen hebben gekeken (het internet bestond nog niet). Voor het panopticum is echter geen actief toezicht nodig, alleen de suggestie daarvan.

De aangrijpingspunten voor dergelijke duwtjes in de rug kunnen in belangrijke mate worden gevonden in een bewustere omgang van overheden met de wijze waarop mensen tot keuzes komen. Kahneman – hoogleraar psychologie & public affairs aan Princeton University en winnaar van de Nobel prijs voor economie – onderscheidt daarin twee specifieke systemen. Het eerste systeem valt vooral terug op onbewuste intuïtie, de emotie, de ervaring en menselijke automatismen. Het tweede systeem valt vooral terug op bewuste afweging, toegewijde aandacht en logica. Elk systeem heeft specifieke voor- en nadelen of biases. Een bekende onbewuste keuzestrategie is bijvoorbeeld “verankering” (anchoring), waarbij mensen hun keuze in hoge mate baseren op de eerste informatie die ze wordt aangeboden (het anker) tijdens of voorafgaand aan het nemen van een beslissing. Dat kan ver gaan, veel verder dan we doorgaans denken. Onderzoek in Duitsland laat bijvoorbeeld zien, dat rechters een hogere straf aan winkeldieven oplegden als ze kort daarvoor van onderzoekers dobbelstenen moesten gooien en daarbij een hoog getal als uitkomst hadden. Een bewuste omgang met dergelijke ‘biases’ zorgt er in de context van fraudebestrijding bijvoorbeeld voor, dat de neiging om eerlijk gedrag te vertonen ook kan worden versterkt en wel door de subtiele toediening van passende prikkels. Ariely – hoogleraar psychologie en behavioristische economie aan Duke University en oprichter van het centrum voor *advanced hindsight* – laat bijvoorbeeld zien dat de neiging om fraude te plegen afneemt als we op het juiste moment worden herinnerd aan ethische normen. Opvallend genoeg werkt dat zelfs beter dan het stellen van regels of de dreiging van straf. Ook de oefening van de wilskracht en zelfbeheersing vergroten ons gemak om verleidingen te weerstaan en eerlijk te handelen. Het stellen of aangeven van grenzen werkt daarbij bevorderend op

onze eerlijkheid, ook dat zijn ankers. Door het cultiveren van (soms lage) drempels, neemt de kans op wangedrag af. Ten slotte doet goed voorbeeld goed volgen. Mensen zijn eerder geneigd eerlijk te handelen als mensen om hen heen dat ook doen. Het omgekeerde geldt helaas ook. De kracht van groepsdruk moet in dat verband niet worden onderschat en zo mogelijk juist positief worden aangewend. Voor overheden, zeker in de sfeer van handhaving, lijkt er zo een uitdaging te liggen in de identificatie en beredeneerde toepassing van handelingsstrategieën en interventies die rekening houden met de wijze waarop mensen keuzes maken in een specifieke setting of sociale context.

De derde constante in de langjarige transformatie van de terugtrekkende overheid is er een van onderbenutting. Vitaal en actief burgerschapspotentieel, maatschappelijk initiatief of werkelijke decentrale uitvoeringkracht worden, zeker in combinatie met elkaar, nog maar mondjesmaat en suboptimaal aangeboord. Dit, terwijl er op die gebieden volop kansen liggen. Wij zullen dat in het verdere van dit essay in elk geval betogen. Gelukkig is dit ook wat de komende decentralisaties veronderstellen. Ook daarom zou in de handhaving meer aandacht moeten worden ingebouwd voor sturingsmodaliteiten die explicieter vertrekken vanuit een gelijktijdig vertrouwen in burger en eerste overheid om met elkaar een productieve relatie aan te gaan. Snel schakelen, laagdrempelige persoonlijke interactie en een hogere mate van integraliteit zijn daarin wezenlijke elementen. Dergelijke, meer bottom up georiënteerde, modaliteiten kunnen zo een tegenwicht vormen tegen een terugkerende neiging op centraal niveau van politici en beleidsmakers om top down te blijven sturen.

Hybriditeit: uitdagingen van meervoudigheid aan hoogwaardige dienstverlening

De laatste trend aan de kant van de systeemwereld die wij in dit essay signaleren betreft hybridisering. Niet alleen op het niveau van individuele instanties of organisaties, maar vooral ook op het hogere niveau van de samenwerkingsarrangementen. Publieke dienstverlening dient vandaag de dag aan uiteenlopende en soms ook moeilijk verenigbare vereisten te voldoen. Enerzijds lijkt vanuit het perspectief van eenheid van handelen of politieke verantwoording een beweging naar vormen van horizontale

samenwerking niet altijd even opportuun. Anderzijds verhouden noodzakelijke horizontale vormen van samenwerking en interactie zich weer moeizaam tot hiërarchische en sterk geformaliseerde sturingsmechanismen. Enerzijds is er ook de noodzaak om doelgericht te opereren. Om praktisch te handelen, maatwerk te leveren en daarbij de menselijke maat te hanteren. Om naar de eisen van het moment en de context op te treden. Een oog voor de specifieke situatie, het vertonen van het juiste of meest passende gedrag en het kunnen houden van de goede maat zijn allen eisen die worden gesteld aan professionals op de werkvloer van de publieke dienstverlening (e.g. Hartman & Tops, 2005). Anderzijds echter, is dat werk vaak ingebed in een bredere specifieke organisationele, juridische of institutionele realiteit, die voor elke betrokken organisatie (gedeeltelijk) andere vereisten met zich mee brengt.

In de sfeer van werk en inkomen is dat overduidelijk. Zowel complexiteit in de beleidsuitdagingen zelf, als praktische noodzakelijkheden in de uitvoering, genereren meervoudige prikkels. Zo kunnen provisie en participatievraagstukken, maar daarvan afgeleid ook allerlei overwegingen over handhaving, in terminologie van Rittel en Webber (1973) betiteld worden als “wicked problems”. Hiervoor zijn geen eenvoudige of enkelvoudige oplossingen voorhanden. De noodzaak tot samenwerking, het vormen van brede probleemcoalities, individuele verantwoordingsarrangementen per instantie en specifieke professionele overwegingen leggen uiteenlopende vereisten op aan het beleid en de uitvoering. Ondanks de komende decentralisatie(s) zal dat niet veranderen.

Ondanks de decentralisatie(s) zal ook in de toekomst zeer waarschijnlijk in hoge mate moeten worden vertrouwd op samenwerking met andere partijen om beleidsdoelen rond provisie en participatievraagstukken of afgeleide handhavingsdoelen te kunnen realiseren. In economische termen zouden “hoge transactiekosten” (lees ingewikkelde en soms moeizame vormen van samenwerking) die werden ervaren bij voorgaande arrangementen, zich nu in een soort waterbed beweging op andere wijze kunnen manifesteren. De realiteit is immers, dat gemeenten in financiële zin onder druk staan en met de aanstaande decentralisaties wel meer verantwoordelijkheid op zich nemen, maar lang niet alles zelf (of samen) kunnen. De maatschappelijke problematiek is daarvoor ook vaak simpelweg te complex en te meerlagig. De uitvoering zal dan ook met

andersoortige partijen vorm moeten krijgen. In de sfeer van werk en participatie alleen al valt dan bijvoorbeeld te denken aan andere publieke instanties, maar vooral ook aan een grotere betrokkenheid van ondernemers en allerlei vormen van maatschappelijk initiatief. Het publieke en het private zijn daarin niet strikt gescheiden, maar lopen vloeiend in elkaar over. Dat leidt tot meervoudigheid omdat de betreffende arrangementen moeten voldoen aan divergerende vereisten. Zo moeten we alleen al in de sfeer van omgangsvormen beseffen dat de systeemwereld een aantal normen en waarden vooronderstelt, die niet automatisch door burgers en andere private c.q. maatschappelijke actoren gedeeld worden. Terwijl het in de systeemwereld vooral om formele en functionele zaken gaat, staat de leefwereld van burgers in belangrijke mate in het teken van normatieve voorkeuren en hechten zij (net als ondernemers) aan goede persoonlijke informele betrekkingen en “warme” contactmomenten. Spanningen liggen zo op de loer. Het kost grote moeite om te komen tot een voldoende mate van overlap, niet alleen tussen de leefwereld van een bewoner en de systeemwereld van een professional, maar ook tussen de professionele systemen onderling. We zullen verderop overigens betogen dat juist in die professionele dimensie van de (gemeentelijke) handelingspraktijk een oplossing ligt voor de uitdagingen die hybridisering opwerpt.

Hybriditeit, als de vereiste om aan uiteenlopende prikkels, uitgangspunten en overwegingen recht te doen, werkt zo op verschillende manieren door in de multi actor arrangementen waarvan de publieke dienstverlening afhankelijk is. Het behelst een proces waarin de voortbrenging van die publieke diensten niet zondermeer eenduidig, maar vooral meervoudig van karakter is. Die meervoudigheid kan niet makkelijk worden geacommodeerd in formele regels of procedures en statische arrangementen. Sterker nog, vaak zijn informele en relationele factoren van veel groter belang. De Gier (2010) identificeerde bijvoorbeeld vraaggerichte, aanbodgerichte en institutionele succesfactoren bij de activering van langdurig werklozen in de bijstand. Aan de vraagzijde is bijvoorbeeld *‘Een blijvend actieve en daarnaast niet-ambtelijke benadering en begeleiding van werkgevers’* (2010, P. 313) van belang. Aan de aanbodzijde zijn onder andere aandacht en betrokkenheid bij de cliënt en een sociale benadering boven financiële sanctionering van belang. In institutionele zin blijkt *‘Het belang van een evenwichtige en juiste beeldvorming van de betrokken partijen*

(uitvoeringsfunctionarissen sociale diensten, werkgevers en individuele cliënten) over elkaar' (2010, p. 314) een grote rol te spelen in het succes van activeringsprojecten. Dergelijke constatering roepen dan ook vragen op over de wijze waarop handhaving het beste vorm kan krijgen: als uitgekristalliseerde en vooraf geconcipeerde blauwdruk of als emergent onderdeel van de *modus operandi* van professionals in hun dagelijkse handelingspraktijk?

Hybriditeit: mogelijke implicaties voor een handhavingsstrategie.

In onze ogen vraagt meervoudigheid meer om “arrangeren” dan om “arrangementen”. Het kan beter worden ondervangen via “organiseren” dan via “organisatie” en het heeft meer baat bij “verbinden” dan bij “verbanden”. Regels, procedures, werkwijzen, dienstverleningsmodellen, convenanten of structuren staan of vallen bij de inzet van de professionals die elke dag moeten omgaan met de hybriditeit waar hun organisaties mee te maken hebben.

Een systeemwereld die, naar het zich laat aanzien, nog geruime tijd te maken heeft met schuivende panelen en publieke diensten met een inherent meervoudig karakter, is vooral gebaat bij professionals die creatief en kundig kunnen inspelen op zo’n “vloeibare” werkelijkheid. Dat betekent overigens niet dat professionals volledig de vrije hand moeten krijgen. Zij blijven immers werkzaam in een omgeving waar specifieke publieke waarden zoals zorgvuldigheid, rechtmatigheid, doelmatigheid en gelijke behandeling een blijvende leidraad vormen voor de handelingspraktijk.

Veel eerder moet worden gedacht aan het creëren van voorwaarden die aan de frontlijn van de publieke dienstverlening duurzame verbindingen bevorderen tussen de systeemwereld als het domein van professionals aan de ene kant en de leefwereld als het domein van burgers aan de andere kant. In onze ogen zouden professionals in die verbinding wel meer dan nu het geval is een vitale scharnierfunctie moeten vervullen. Dat vraagt echter wel om een gedeeltelijke heroriëntatie op professionaliteit, een herwaardering van professionele ruimte en een zeker vertrouwen in ontregeling. In essentie zou professionals de ruimte moeten worden geboden zich op een andere manier dan nu gebruikelijk te verhouden tot de hybriditeit van hun handelingspraktijk.

Paradoxaal genoeg betekent dat ten dele een beweging terug naar het klassieke Weberiaanse ideaal van de publieke bureaucratie. Bureaucratie heeft vaak een negatieve connotatie omdat bureaucrativering in het alledaagse spraakgebruik vaak in verband wordt gebracht met een overmaat aan regels, stroperigheid en formalisme.

Wij pleiten in navolging van Pollit en Bouckaert (2011) echter voor een herwaardering van elementen uit Webers oorspronkelijke ideaaltype van de bureaucratie. Het betreft dan rechtsstatelijke beginselen zoals geconcretiseerd in het bestuursrecht met belangrijke waarden van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

Ook dienen echter enkele elementen uit het eerder besproken New Public Management te worden behouden. De interne oriëntatie op bureaucratistische regels wordt verschoven naar een naar buiten gerichte oriëntatie, waarin de plichten, rechten, behoeftes en wensen van burgers meer integraal worden geadresseerd. Handhaving en dienstverlening worden zo steviger op elkaar betrokken. Daartoe is een sterkere relationele oriëntatie op de verhouding tussen systeem en leefwereld noodzakelijk. Voor dit laatste vormt "warme" interactie tussen professionals en burgers een belangrijke grondslag. Met die warme interactie doelen we dan niet in de eerste plaats op hartelijke en correcte omgangsvormen in de tegemoet treding van de burger. Hoewel dat natuurlijk nooit kwaad kan. Burgers stellen daarop doorgaans in zeer hoge mate prijs.

We doelen wel op ruimte voor persoonlijk contact, laagdrempeligheid en (waar van toepassing) kort cyclische interactie, waarin de burger minder gefragmenteerd wordt benaderd als subject van rechtsregels binnen specifieke en afgebakende beleidsdomeinen. In onze ogen verwoorde Tof Thissen het in zijn Ab Harrewijn rede uit 2007 bijzonder treffend: *'We willen graag mensen op maat helpen. Burgers met meerdere problemen tegelijkertijd - en dat zijn er nogal wat - krijgen met reeksen en ketens van instellingen te maken die allemaal eigen toelatingscriteria hebben en contra-indicaties. Waar ze het meest kwetsbaar in zijn, worden ze geacht beter te kunnen dan al die professionals: namelijk al die professionals coördineren en op elkaar afstemmen.*

Mensen met meervoudige problematiek ervaren zichzelf als een en ondeelbaar, maar voor hulpverleners vallen ze uiteen in fragmenten' (DIVOSA, 2007: 22). Dat moet dus anders.

De sleutel voor succes van een meer integrale benadering van burgers ligt in onze ogen in de eerste plaats bij de attitude en het feitelijk gedrag van individuele publieke professionals, maar wel als onderdeel van een institutionele setting die integraliteit en een naar buiten gerichte oriëntatie ondersteunt. Een professionele cultuur van hoogwaardige dienstverlening waarin professionals zich ondernemend opstellen en zich reflexief verhouden tot hun omgeving is eveneens onontbeerlijk. Zelf schreven we daarover elders: *'De eigenlijke kern van het professionele leven is goed te zijn in je werk, maar vooral ook om te blijven streven om steeds beter te worden in wat je doet. Het gaat om een specifiek soort motivatie. Het permanente streven naar kwaliteitsverbetering als doel op zich als grondslag voor eigenwaarde is een van de belangrijkste drijfveren van de vakman of professional: het steeds beter willen worden in een complexe vaardigheid'* (Van den Brink et al., 2011: 72).

Rondom handhavingsvraagstukken spelen dan verschillende professionele kwaliteiten en vaardigheden een rol. De navolgende figuur geeft een beeld van uiteenlopende kanten, of sterker nog prestatievelden, in de handelingspraktijk van publieke professionals. De figuur is een bewerking op basis van eerder onderzoek dat o.a. in TSPB verband is gedaan naar het gezag van politiefunctionarissen (De Mare et al., 2014), maar is in onze ogen ook van toepassing op andere publieke professionals die te maken hebben met toezicht en handhavingsvraagstukken. In de figuur is allereerst te zien dat de handelingspraktijk vaak zowel harde kanten als zachte kanten kent. In onze ogen zijn ze onlosmakelijk met elkaar verbonden. Als twee zijden van dezelfde medaille. Daarnaast kent de handelingspraktijk in relationele zin, dus in de interactie tussen burgers en overheid, drie niveaus: institutioneel, functioneel en persoonlijk.

	Harde kant van de handelingspraktijk	Zachte kant van de handelingspraktijk
Institutioneel niveau	Stevig handhaven ! <ul style="list-style-type: none"> • Wet is wet • Handhaving 	Zorgvuldig optreden ! <ul style="list-style-type: none"> • Onpartijdig • Bescherming
Functioneel niveau	Doelmatig werken ! <ul style="list-style-type: none"> • Doelgericht • Rechtlignig 	Alle burgers helpen ! <ul style="list-style-type: none"> • Betrokken • Dienstbaar
Persoonlijk niveau	Steeds alert blijven ! <ul style="list-style-type: none"> • Stevig • Alert 	Empathie opbrengen ! <ul style="list-style-type: none"> • Invoelend • Aanspreekbaar

Ervaren professionals die eer stellen in hun werk stellen dienen zich op alle prestatievelden uit de tabel evenwichtig te ontwikkelen, maar dienen ook expliciete ruimte te krijgen om naar eigen inzicht vorm te geven aan de interactie met burgers. Regels, procedures en richtlijnen in het werk zijn dan in relatieve zin minder belangrijk dan de professionele afweging over het meest passende optreden. Dat maakt professionalisering niet alleen een zaak van persoonlijke competenties, maar ook een zaak van institutioneel commitment en een organisatorische wil om ruimte te geven aan de publieke professionals die in direct contact staan met de burger. Ervaren professionals die over voldoende beweegruimte beschikken, voelen beter aan waaraan mensen behoefte hebben, maar hebben tegelijkertijd een scherp oog voor deviant gedrag. Hoogwaardige dienstverlening dient zo ruimte te bieden aan professionals om zich eerder reflexief op te stellen dan simpelweg zelf de voorgeschreven procedures te volgen. Ze kunnen zo betekenisvol werk verrichten met een hoge mate van persoonlijke betrokkenheid en situationele begripsvorming. Op hun beurt voeden die de intuïtief, het fingerspitzengefühl en de ervaring verder, Het verlenen van diensten, maar ook het

handhaven van regels wordt zo meer verinnerlijkt in het professionele optreden. Reflexiviteit vereist dat de dienstverlening daarnaast expliciet ondernemend – want in een externe oriëntatie proactief en verbindend – is, maar meer in ambachtelijke dan zakelijke zin. Hierbij dienen in ethische zin hoge maatstaven te worden nagestreefd. Bijvoorbeeld om naar eer en geweten te kunnen handelen en wederzijds voordeel te willen creëren tussen publiek belang en het belang van individuele burgers. Zo ontstaat een nieuwe synthese voor publieke diensten die niet zozeer is gestoeld op organisationele principes of rechtsregels, maar vooral op professionele attitude. Natuurlijk krijgt professionalisering in de praktijk al volop aandacht. Vaak wordt deze echter geconceptualiseerd op het niveau van- en wordt zij beperkt tot- de individuele competenties van ambtenaren in de taken die zij verrichten. Met de nadruk op een professionele cultuur van kwalitatief hoogwaardige dienstverlening kiezen we hier voor een meeromvattend perspectief op professionaliteit als wezenlijke en noodzakelijke brug tussen systeem- en leefwereld om hybriditeit te accommoderen. Dit laat zich samenvatten in de onderstaande tabel:

Antwoord op hybriditeit: synthese van klassieke en ondernemende professionaliteit		
	Klassieke bureaucratische professionaliteit (Weber)	Aanvullende elementen in een reflexieve conceptie van professionaliteit
Oriëntatie van de organisatie	Standaardisering van het handelen, volgend op rechtsstatelijk kader.	Permanente kwalitatieve innovatie van het handelen
motivatie van de professional	Rechtsstatelijke gedrevenheid (ambtenaar)	innerlijke gedrevenheid en beroepstrots (ondernemer)
focus in het werk	rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid	goed werk, kwaliteit, maatwerk, verbinding en prestatie
Rol van professional i.r.t. organisatie en burger	poortwachter, contactambtenaar, monitor	intermediair, entrepreneur, verbinder, coach, initiator, loods
Interactie gekenmerkt door	Formaliteit: interactie vanuit deeldomeinen in de systeemwereld, fragmentatie	Relaties: warme interactie vanuit ondeelbaarheid in de leefwereld, integraliteit
Omgeving	relatief stabiel	vaker nadrukkelijk complex en in beweging
Prevalent gedrag	reguleren, controle, toezicht,	ook meedenken en mogelijk maken,

	handhaven regels	prestaties afspreken, resultaten beoordelen, uitnodigen, richting en ruimte geven, prikkelen, inspireren
aanspraak op deskundigheid	vooral juridisch en procedureel	vooral vakinhoudelijk en op basis van ervaring
Sturing	via scheiding van functies, via hiërarchie en procedures	op samenwerking met anderen, effectiviteit en pragmatisme, targets

Een tussenstand: trends in de systeemwereld en implicaties voor handhaving

In het voorgaande zijn door ons drie trends in de systeemwereld geïdentificeerd: regressie, oscillatie en hybriditeit. Het betreft in alle gevallen langjarige trends. Natuurlijk met onderlinge verwantschappen, maar ook elk met hun eigen kenmerken. Samen zijn ze in hoge mate van invloed op de verhouding tussen overheid en burger.

We hebben daarbij op hoofdlijnen aangegeven welke mogelijke implicaties van deze trends uitgaan voor handhaving. In een aantal gevallen hebben we zelfs gepleit voor manieren van handhaving die de meer problematische aspecten van deze trends mogelijksterwijs kunnen ondervangen en vooral aangrijpen op de kansen die de komende decentralisaties en verwachtingen over de participatiesamenleving bieden. Zo is handhaving in onze ogen vooral gebaat bij een bredere basis in systeem én leefwereld. Handhaving is daarnaast gebaat bij meer balans, waarbij minder wordt gedacht in arrangementen en meer in sturing op het kompas van burgers. Ten slotte is handhaving in onze ogen gebaat bij een heroriëntatie op professionaliteit.

De tabel op de volgende bladzijde geeft een en ander nogmaals weer. De tabel vormt als het ware een tussenstand. De bespreking van trends in de leefwereld en bespreking van technologische trends zullen uiteindelijk leiden tot een verder uitgewogen tweetal mogelijke stijlen die het repertoire voor handhaving kunnen verbreden.

Trends	Kenmerken van trends	Implicaties voor handhaving
Regressie	De terugtrekkende overheid is een langjarige trend, momenteel in de vorm van een "Triple transition". Met name de decentralisaties vragen veel toegewijde aandacht van gemeenten. Schuivende panelen en complexe verandertrajecten zullen nog geruime tijd domineren. Handhaving is daar slechts een onderdeel van.	Handhaving is gebaat bij een bredere basis. Handhaving kan niet overwegend gebaseerd zijn op initiatie door en commitment van partijen uit de systeemwereld, maar moet ook inzetten op vertrouwen in het natuurlijk nalevingsvermogen van burgers in de leefwereld.
Oscillatie	Er zijn opmerkelijke constanten in de trend van de terugtrekkende overheid. (1) Het beeld van de burger is eenzijdig. Er ligt veel nadruk op een proces van normatieve ophoging. Verscherpte eisen aan de burger en sanctionerende handhaving prevaleren. (2) Beleid en uitvoering zijn sterk gericht op de outputlegitimiteit in provisie en participatievraagstukken. Die legitimiteit is deels illusoir, maar veel energie gaat desondanks verloren in voortdurende structuurdiscussies en stelsel-veranderingen. (3) Er is nog sprake van een onderbenutting van vitaal burgerschap in combinatie met lokale uitvoeringskracht.	Handhaving is gebaat bij meer balans in het beeld over de burger. Handhaving dient niet softer te worden, maar is wel toe aan een uitbreiding van het repertoire. Zowel overheid als burger handelen overwegend met de beste bedoelingen. Handhaving als onderdeel van het primaire dienstverleningscontact. Sturingsmodaliteiten die inzetten op een wederkerige "warme" relatie tussen overheid en burger. Naast aandacht voor "koude" formele structuren en regels in de systeemwereld, meer prikkeling van het kompas van de burger.
Hybriditeit	Provisie en participatievraagstukken zijn "wicked problems". Noodzakelijke multi-actorcoalities genereren meervoudige prikkels. Statische arrangementen kunnen die complexe context minder goed accommoderen dan kundige en creatieve professionals.	Handhaving is gebaat bij hoogwaardige dienstverlening en een heroriëntatie op professionaliteit, een herwaardering van professionele ruimte en vertrouwen in ontregeling. Doel is de bevordering van meer robuuste en duurzame verbindingen tussen systeem- en leefwereld.

4. (Maatschappelijke) trends in de leefwereld van burgers

Vitaliteit: initiatief, ondernemerschap en burgerkracht in de prestatimaatschappij

Anno 2014 staat Nederland bol van maatschappelijke initiatieven. Informele zorgarrangementen, buurtbeheer door bewoners, lokale energie-coöperatieven, fablabs^v, zelfhulpgroepen bij re-integratie, sociaal ondernemerschap in de wijk, gezamenlijke “broodfondsen” van zelfstandigen als bescherming tegen arbeidsongeschiktheid, deel- en ruilinitiatieven of vormen van crowdfunding. Het zijn slechts enkele voorbeelden. Soms onttrekken dergelijke initiatieven zich geheel aan het gezichtsveld van instituties uit de systeemwereld. Bij dergelijke vormen van maatschappelijk initiatief ligt het handelingsprimaat daadwerkelijk meer bij burgers (al dan niet in de hoedanigheid van bewoner of ondernemer) en minder bij de overheid. Deze relatief nieuwe vormen van maatschappelijk initiatief zijn in de afgelopen jaren uiteenlopend betiteld. Zo is daaraan bijvoorbeeld gerefereerd als *doe-democratie* (van de Wijdeven, 2012; Van de Wijdeven en Hendriks, 2009), *Blended social action* (Sampson et al. , 2005) of *alledaags politiek burgerschap* (Verhoeven, 2006).

Hoe we ze ook noemen, veel van die initiatieven kunnen worden gerekend tot wat de Moor (2013) een “derde golf van maatschappelijk initiatief” noemt. Dit type maatschappelijk initiatief is deels een reactie op- en deels een evolutie van- het discours over de relatie tussen staat, markt en samenleving, zoals dat in de afgelopen decennia opgang heeft gemaakt. Liberalisering, deregulering, marktwerking, privatisering en bedrijfsmatig handelen zijn maar enkele van een reeks verwante begrippen uit dit discours. Hoewel de huidige economische crisis en de wisselende ervaringen met marktwerking van de afgelopen jaren het geloof in de markt hebben getemperd, is uit dit discours (en het daaraan verbonden beleid) ook ontegenzeggelijk veel goeds voortgekomen. Al was het maar omdat daarmee een voorgaand geloof werd afgezwakt. Het naoorlogse Keynesiaanse *grote compromis* was eind jaren zeventig ontspoord geraakt. Waarschijnlijk zeer tegen de wil van Keynes, werd de Staat in de praktijk voor alles als een permanente oplossing gezien (zoals dat later ook met de markt zou gebeuren). De gedachte dat de Staat het dominante, ordenende of allocerende

mechanisme in de samenleving zou moeten zijn, werd vanaf ongeveer 1977 echter steeds sterker ontzenuwd. Sterke verstatelijking en een tot dan toe ongebreideld uitdijende verzorgingsstaat werden – retorisch en beleidsmatig – een halt toegeroepen. In het buitenland kan dan worden gedacht aan het idee van de “ownership society” van Margareth Thatcher of Ronald Reagans latere “Morning for America”. Ook in Nederland nam de kritiek op de sterke verstatelijking van de voorgaande decennia vanaf de tweede helft van de jaren zeventig sterk toe.^{vi} Waar in het politieke discours ordening, vooruitgang en vitaliteit in de samenleving eerst werden geassocieerd met het statelijke, nam het idee van de markt die rol in de jaren tachtig vrij abrupt over. Afgezien van die specifieke omwenteling richting de markt, werden bestaande statelijke arrangementen ook daadwerkelijk door veel burgers als een knellend keurslijf ervaren. De verzorgingsstaat creëerde zijn eigen paradox. Doordat solidariteit steeds meer werd ervaren als een verplichting en gedwongen vorm van “naastenliefde”, brokkelde de bereidwilligheid van mensen om voor anderen klaar te staan af. Cuperus (2011) spreekt in dit verband van *solidariteitsinflatie*. De Staat verstikte als het ware onze eigen bereidheid iets voor een ander te doen en riep met zijn collectieve arrangementen zo een eigen tegenreactie op.

De vraagtekens bij de rol van de staat hebben zo ook geleid tot meer lucht en ruimte voor een heroriëntatie, die dus aanvankelijk vooral markt gedreven was. Belangrijker is wellicht, dat met het idee van de markt vooral ook de waardering voor ondernemerschap is gegroeid. Inmiddels zijn we alweer decennia verder. De terugtrekkende overheid is nog steeds een realiteit, maar recenter valt ook tanend geloof in de markt te bespeuren. De oorzaken van de economische crisis dragen daar natuurlijk aan bij, maar ook tegenvallende prestaties van privatisering en onbedoelde effecten van marktwerking hebben ons vertrouwen in de markt als allocatiemechanisme inmiddels genuanceerd. Wat blijft, is echter wel een waardering voor een ondernemende geest. In die zin is er sprake van een zekere sedimentatie in het denken. Onze imaginaire gereedschapskist is verrijkt met tools die meer uitgaan van een proactieve, initiërende houding en minder uitgaan van een bedachtzame of afwachtende houding.

De staat trekt zich terug en de markt biedt niet voor alles een oplossing. Die werkelijkheid zorgt voor een duidelijk waarneembare behoefte bij burgers om zelf een actieve rol te spelen in het publieke domein (e.g. WRR, 2012; SCP, 2012). Er is als het ware opnieuw meer lucht en ruimte ontstaan. Nu echter voor een specifieke combinatie van “burgerkracht van onderop”, individuele economische zelfstandigheid en sociale “samenredzaamheid” als afzonderlijke, maar onderling verbonden onderdelen van een specifiek participatiebegrip. De Denktank van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten inventariseerde onlangs een groot aantal voorbeelden in het VNG jaarbericht 2013. Op basis van die inventarisatie schreef de Denktank: *‘Het gaat om veel meer dan het terugdringen van een al te royale verzorgingsstaat respectievelijk het terugtreden van een overheid die niet langer in een maakbare samenleving gelooft. Laten we ook de vraag stellen wat de golf van maatschappelijke initiatieven in positieve zin te bieden heeft. Wat dat betreft acht de Denktank een drietal componenten van belang: eigentijds idealisme, modern ondernemerschap en het zoeken naar verbindingen. Deze componenten houden met elkaar verband in die zin dat maatschappelijke initiatieven ontstaan als burgers een ideëel motief hebben en dat vervolgens omzetten in ondernemerschap teneinde die idealen daadwerkelijk te realiseren en tevens verbindingen aanknopen met organisaties, groepen of individuen die aan die realisatie kunnen bijdragen’* (VNG, 2013: 17).

Een hoge dosis ondernemerschap, gelijktijdig idealisme en de kracht van (het kunnen) netwerken spelen vandaag de dag dus een centrale rol. Steeds meer mensen richten hun eigen zaak op of worden ZZP’er, maar ook werknemers zijn meer entrepreneur geworden door nadrukkelijk na te denken over hun carrière. Life long learning of de durf een radicaal andere stap te zetten in de eigen carrière zijn veel meer ingeburgerd dan vroeger.

Eerder onderzoek (Van den Brink, 2011) laat zien dat het idealisme dat burgers (in hun ondernemende houding) aan de dag leggen van wezenlijk belang is. Soms is het vooral sociaal van aard en gericht op de medemens en een betere samenleving. Soms heeft het primair een vitaal karakter en is het daarmee gericht op natuur en gezondheid. Soms worden vooral sacrale waarden omarmt, waardoor zingeving, religie en spiritualiteit

nadrukkelijk op de voorgrond komen te staan. Allen zijn het “hogere” waarden die een louter materiele levensopvatting overstijgen. Dat dergelijke initiatieven sterk aan belang hebben gewonnen en werkelijk overal in Nederland kunnen worden aangetroffen – wij verwijzen voor een recent overzicht naar het VNG jaarbericht 2013 – roept grote vraagtekens op over de juistheid van het dominante beeld van de calculerende burger dat eerder ook al werd aangestipt in dit essay. Ja, burgers zijn ondernemend en streven daarbij hun eigen belang na. Zij doen dat echter niet rücksichtslos, maar proberen juist vaak een zekere balans te vinden. Bijvoorbeeld tussen eigenbelang en gezamenlijk belang of materiële voorspoed en immaterieel idealisme. Soms doen we iets voor ons zelf en soms iets voor een ander.

Die al dan niet ideëel gedreven ondernemende houding hangt ook samen met een ander fenomeen. Zo wijst de Koreaans-Duitse filosoof Byung-Chul Han op een paradigmawisseling waarin de laatmoderne samenleving zich momenteel bevindt: een (metaforische) overschakeling van een commandosamenleving van weleer naar de prestatie maatschappij van vandaag, die een steeds nadrukkelijker basis vormt voor ons functioneren. Hierin worden extrinsieke plichten en geboden inmiddels vergezeld of zelfs vervangen door een intrinsieke drive tot zelfverwezenlijking als dominant maatschappelijk leidmotief. Zo schrijft Byung-Chul Han (2012: 18): *‘het “moeten” klinkt naar een negativiteit, die van de dwang. De prestatiesamenleving loost steeds meer van deze negativiteit. Uitgerkend de toenemende deregulering zet die overboord. Het onbegrensde “kunnen” is het positieve modale werkwoord van de prestatiesamenleving. De wij-vorm van de bezwering “Yes, we can” is de ultieme formulering van de prestatiesamenleving. In plaats van verbod, gebod en regulering komen project, initiatief en motivatie’*. Ook deze paradigmawisseling heeft – naast het beeld van de calculerende burger dat bijstelling behoeft – implicaties voor de wijze waarop de interactie tussen burgers onderling, maar ook de relatie tussen overheden en burgers productief kan worden vormgegeven. Zo kan er niet langer overwegend of uitsluitend worden teruggevallen op het (juridische) instrumentarium van de regels en daaruit voortvloeiende plichten om burgers te bewegen het goede te doen (hoe dat goede ook gedefinieerd wordt). We hebben dat al eerder betoogd. Een dergelijke enkelvoudige prikkeling zal, los van de eenzijdige normatieve benadering, simpelweg steeds minder

effect sorteren. De inhoud van de gereedschapskist die de instituties van de Rechtsstaat moeten aanwenden is dringend aan uitbreiding of herziening toe.

Vitaliteit: mogelijke implicaties voor een handhavingsstrategie

De combinatie van burgerkracht van onderop, een hang naar economische zelfstandigheid en sociale samenredzaamheid staat aan de basis van allerlei soorten van maatschappelijk initiatief. In allerlei facetten van het leven werken gewone burgers met elkaar samen om dingen te bereiken die zij individueel niet voor elkaar krijgen: bijvoorbeeld een schone en veilige buurt. Burgers verenigen zich om collectieve voordelen te realiseren die niet aan hen zouden toevallen als zij alleen zouden opereren: bijvoorbeeld lagere kosten voor energie door gezamenlijke lokale opwekking of aankoop daarvan in een coöperatie. In feite proberen burgers zo een synthese te bereiken tussen hun individuele belang en een meeromvattend collectief belang. Die beweging is zoals gezegd versterkt door de terugtrekkende overheid en de grenzen aan het marktdenken die in de afgelopen jaren zichtbaar zijn geworden. Het nastreven van zo'n synthese is echter niets nieuws. Alexis de Tocqueville sprak ruim twee eeuwen geleden in dit verband al over het *welbegrepen eigenbelang*. Daarbij spannen mensen zich in voor het collectieve belang – bijvoorbeeld de publieke zaak – omdat zij zich realiseren dat dit ook in hun eigen belang is. Gegeven de aanzwellende stroom aan maatschappelijke initiatieven, moet in onze ogen worden overwogen of de eenzijdige en regelgerichte interventiestrategie van overheden kan worden aangevuld met een strategie die explicieter steunt op vormen van dit welbegrepen eigenbelang dat bovendien vaak een ideële component heeft. Het overheidsinstrumentarium zou ook in de sfeer van handhaving meer dan tot nu het geval is gericht kunnen worden op het faciliteren van maatschappelijke initiatieven die eigen en collectief belang in zich verenigen. Ondernemende samenwerking tussen burgers zou een belangrijk thematisch aangrijppingspunt kunnen zijn voor overheden om ook hun eigen doelen te realiseren. Bij voorkeur niet door zelf aan het stuur te willen zitten, maar door aansluiting te vinden bij de kracht en dynamiek van collectieve impulsen in het hart van der samenleving. Gemeenten zijn als eerste overheid bij uitstek in de gelegenheid om maatschappelijke initiatieven verder te faciliteren en op te laten bloeien. Dat vraagt echter wel een omschakeling in denken en doen. Wederom verwijzen we naar het recente jaarbericht

van de VNG. De VNG denktank formuleert een duidelijke agenda voor gemeenten waarin een nieuwe rolopvatting centraal staat. Ze vat die rol samen onder de noemer van *de improviserende gemeente*. Wij nemen dat gedachtegoed over. Het bestaat uit een zevental kernelementen, stellingen of aandachtspunten die hieronder kort zijn weergegeven. Voor een uitgebreidere uiteenzetting verwijzen we naar het VNG jaarbericht.

De improviserende gemeente: naar een nieuwe rolopvatting (naar VNG, 2013: 67-71)

1 Een nieuwe maatschappelijke realiteit dwingt gemeenten tot een nieuwe rolopvatting.

Maatschappelijk initiatief is een onomkeerbare ontwikkeling. De vraag is niet of gemeenten daarin mee moeten gaan, maar in welk tempo en vanuit welke motieven.

2 Maatschappelijke initiatieven stellen gemeenten in staat om ruimere definities van de publieke zaak te ontwikkelen.

Indirecte vormen van democratie (zoals verkiezingen en vertegenwoordiging) en directe vormen van democratie zoals maatschappelijk initiatief hebben afzonderlijk geen exclusieve claim op de behartiging van het algemeen belang. Gemeenteraden moeten meer nadenken over hun rol in dit spanningsveld.

3 Contacten met burgers die zich inzetten voor maatschappelijk initiatief moeten primair in het teken van erkenning en waardering staan

Veel initiatieven dragen een zeer persoonlijk stempel. Gemeenten moeten initiatiefnemers in de communicatie meer als hun evenknie zien.

4 Gemeenten zijn invloedrijke spelers. Hun optreden moet niet aan lagere, maar juist aan hogere eisen voldoen.

Met de tijd, de moeite, de creativiteit en het geld dat een ondernemende burger in zijn project investeert, mag de gemeente nooit lichtzinnig omspringen. Bijsturen kan, maar moet initiatieven niet van hun eigen energie beroven.

5 Er zou vaker ruimte voor experimenten moeten zijn, waarbij gemeenten hun vermogen tot improviseren versterken

Ruimte voor experiment en een vermogen tot improvisatie zouden kernkwaliteiten van gemeenten moeten zijn. De tolerantie voor mislukkingen moet omhoog. Risicomijding en controledrift hebben vaak een desastreuze uitwerking. Leren is belangrijker dan afrekenen.

6 Gemeenten moeten gevoeliger worden voor de specifieke uitdagingen die zich

aandienen in verschillende fasen van maatschappelijk initiatief

Gemeenten moeten actief betrokken zijn. Naast en niet boven maatschappelijke initiatieven. Die betrokkenheid varieert per fase: testen en uitdagen (fase 1), een platform bieden en aanmoedigen (fase 2), middelen, infrastructuur en netwerken beschikbaar stellen (fase 3), hulp bieden bij professionalisering en beoordelen van verdienmodellen (fase 4), waar relevant helpen bij opschaling (fase 5), aanspreken van initiatiefnemers als de publieke betekenis van het initiatief op het spel staat (fase 6). Negatieve feedback (afwijzen, selecteren, bekritisieren, etc.) moet in elke fase altijd in dienst staan van het positieve (meedoen, steunen, versterken, etc.)

7 Gemeenten kunnen alleen met recht “eerste overheden” zijn, als ze maatschappelijk initiatief ten volle aangrijpen

De nadruk moet niet liggen op het formuleren van regels, procedures of protocollen, maar op het stimuleren van gezamenlijke projecten, waarbij de gemeente banden met burgers aanhaalt en haar eigen improvisatievermogen versterkt.

Ook voor handhaving vormen maatschappelijke initiatieven belangrijke aangrijpingspunten. Natuurlijk zijn we niet naïef. De verzameling initiatiefrijke burgers en de verzameling van burgers die doorgaans in aanraking komen met handhavingsautoriteiten overlappen wellicht maar voor een klein deel. Ook hier verwijzen we echter wederom naar het meso-perspectief van Fenger en Maan. Het overgrote deel van de burgers fraudeert niet moedwillig. Ze kennen simpelweg de regels niet of realiseren zich niet dat veel veranderingen in hun leven (samenwonen of scheiden, kinderen krijgen of kinderen die uit huis gaan, geld erven, vrijwilligerswerk doen in plaats van een goede administratie voeren, etc., etc.) ook formeel-juridische consequenties kunnen hebben. Begrijpelijkerwijs nemen burgers vaak beslissingen waarin ze die formeel-juridische dimensie niet als eerste aandachtspunt opnemen in hun keuzevorming. Eerder hebben we onder andere gesproken over duwtjes in de goede richting en prikkeling van het kompas van de burger, over handhaving als integraal onderdeel van de dienstverlening en ruimte voor verbindende professionals. Hier hebben we gesproken over welbegrepen eigenbelang, maatschappelijk initiatief en de kracht van het collectief. Wat ons betreft streven gemeenten naar een productieve verbinding van die tendensen. In de sfeer van participatie, re-integratie en provisie zien we bijvoorbeeld in veel plaatsen collectieven ontstaan van mensen die samen naar werk

zoeken. Die elkaar helpen bij het opstellen van een CV, elkaars netwerk aanspreken, of leren van elkaars competenties. Die elkaar helpen een weg te vinden in het soms bureaucratische doolhof en het papierwerk van instanties op de archipel van het openbaar bestuur. Dergelijke zelfhulpinitiatieven kunnen ook prima – zij het indirect en als afgeleide van andere doelstellingen – worden gebruikt om handhaving te bevorderen. Stimuleer en faciliteer bijvoorbeeld dergelijke en andere groepsgerichte initiatieven, laat gemeentelijke professionals korte lijnen en warme verbindingen aangaan met initiatiefnemers en deelnemers. Ontwikkel een gevoelige antenne voor de ideële beginselen en het welbegrepen eigenbelang dat achter zulke initiatieven schuilgaat. Biedt een luisterend oor en wees gelijktijdig open en transparant over het beleid en de regels. Verweef doelstellingen rondom handhaving daarmee meer met de logica van maatschappelijk initiatief waarin het welbegrepen eigenbelang een voorname plek heeft.

Sclerose en saturatie: maatschappelijke verharding en gestegen prikkelgevoeligheid

Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw wordt ons persoonlijke leven in veel opzichten gekenmerkt door een toegenomen vrijheid. We kunnen geloven wat we zelf willen. We kunnen liefhebben en trouwen wie we willen. We kunnen zelfs beslissen over een waardige levensbeëindiging. Gestegen welvaart en de verworvenheden van de consumptiemaatschappij zorgen ervoor dat velen van ons verder reizen dan voorheen en ook in economische zin doorgaans meer keuzevrijheid genieten dan vroeger. Als we een nieuwe auto, tv of schoenen willen, dan kunnen we kiezen uit talloze merken en mogelijkheden. De arbeidsparticipatie is tussen 1970 en 2008 sterk gestegen. Van ongeveer 60 naar 70 procent. Iets wat overigens vrijwel geheel kan worden toegeschreven aan de grotere deelname van vrouwen aan het arbeidsproces. (Kösters et al. ,2009). Toch werken we daarbij gemiddeld korter, zodat er meer tijd lijkt te restereren voor het gezin, vrije tijd en recreatie. In 1996 bedroeg de gemiddelde arbeidsduur in contracturen nog 36,7 uur en eind 2013 34,1 uur (CBS, 2011, CBS, 2014).^{vii} In de praktijk werken we misschien wel vaker over – de prestatie maatschappij laat zich gelden – maar daar zijn we dan zelf bij. Als we werken, dan kan dat in veel beroepen bovendien vaker thuis of op flexibele locaties. Wellicht belangrijker: door

veranderde maatschappelijke verhoudingen en degelijk onderwijs is de arbeidsmobiliteit en daarmee ook de sociale mobiliteit van mensen gestegen. Veel vaker dan een halve eeuw geleden kunnen we vanuit een lagere sociaal economische klasse opwaarts stijgen. Men zou dus kunnen zeggen dat in veel facetten van het leven een grotere mate van vrijheid aanwezig is om zelf keuzes te maken. Ondanks de huidige economische crisis lijken velen van ons in de afgelopen decennia daadwerkelijk meer kansen te hebben gekregen het leven in te richten zoals we dat zelf graag willen. Die vrijheid permitteren we ons ook op andere gebieden. We nemen minder snel iets aan van gezagsdragers van weleer zoals politici, politieagenten, onderwijzers of zelfs artsen. We stellen meer ter discussie en komen vaak vol en soms luidruchtig uit voor onze eigen mening. Het wijdverbreide verschijnsel van de *reaguurder* op het internet is daar een eigentijds voorbeeld van. In de afgelopen decennia erodeerde gezag en steeg onze behoefte aan meer egalitaire verhoudingen. Dat gebeurde niet alleen in de publieke ruimte, maar ook thuis. Onze kinderen maken van de opvoeding soms vooral een onderhandeling. Niets is zo meer vanzelfsprekend. We achten onszelf zelfstandig genoeg om eigen keuzes te maken en verdedigen die bovendien met verve. Sommige van al deze verworvenheden zijn inmiddels zo gewoon, dat we er eigenlijk nauwelijks nog bij stil staan.

Die toegenomen vrijheid om te zijn wie we zijn, te doen wat we willen en te zeggen wat in ons opkomt, zou de indruk kunnen wekken dat we ook een hoge tolerantie hebben voor de vrijheidsbeleving van anderen en de wijze waarop ze die invullen. Dat is echter maar zeer beperkt waar. Het idee van de *permissive society*, waar alles lijkt te zijn toegestaan en we morele oordeelsvorming over anderen matigen, moet sterk worden ontkracht. Sterker nog, in de afgelopen decennia is in de publieke ruimte een duidelijke trend van maatschappelijke verharding zichtbaar geweest: we hanteren geen lagere normen in het maatschappelijk verkeer, maar juist hogere. Nederlanders zijn tamelijk streng voor elkaar. Dat kan bijvoorbeeld worden geïllustreerd aan de hand van een aantal issues die ook voor het denken over handhaving relevant zijn: bijvoorbeeld de manier waarop Nederlanders aankijken tegen het plegen van belastingfraude of het aannemen van steekpenningen. Figuur 1, opgenomen in de bijlage van dit essay, maakt een en ander inzichtelijk. Zo valt te zien dat verreweg de meeste mensen dergelijk

gedrag scherp veroordelen. Op een schaal van 1 tot 10 (waarbij 10 voor een volledige veroordeling staat en 1 voor een totale acceptatie) kwam in 1981 de gemiddelde beoordeling van belastingfraude uit op 6,88 en die van steekpenningen op 8,00. De relatief hoge scores wezen in 1981 dus al op een scherpe veroordeling en navenant lage tolerantie voor dergelijk gedrag. In de loop der jaren is deze lage acceptatiegraad alleen maar verder gedaald. In 2008 lag de score voor belastingfraude op 7,72 en voor steekpenningen op 8,44. We vatten dergelijk gedrag dus ernstiger op dan 30 jaar geleden. Ons oordeel over anderen is minder mild dan vroeger. Zo laat figuur 2 in de bijlage zien dat we meer aanstoot nemen aan burens waar “een vlekje op zit”. Zowel emotionele labiliteit als een crimineel verleden van onze burens worden veel scherper veroordeeld dan 30 jaar terug. Waar in 1981 minder dan 20 procent van de ondervraagden aangaf hier moeite mee te hebben, was dat percentage in 2008 in beide gevallen sterk gestegen. Tot boven de 30 procent voor emotionele labiliteit en meer dan 50 procent voor een crimineel verleden. Dezelfde trend zien we bij ondeugden in de private sfeer. Zo kunnen het vertellen van een leugen of het plegen van overspel rekenen op een grotere mate van afkeuring dan vroeger. In 1981 was onze gemiddeld oordeel over het vertellen van een leugen 6,69 (op de eerder genoemde schaal van 1-10). Bijna dertig jaar later was ook die (fractioneel) hoger: 6,87 in 2008 (geen figuur opgenomen in de bijlage). Het oordeel over overspel lag in 1981 gemiddeld op 7,38, waar dat in 2008 7,67 was (geen figuur opgenomen in de bijlage). In beide gevallen waren mensen in 2008 dus sterker geneigd dergelijk gedrag te veroordelen. We kunnen uit al deze getallen geen overdreven conclusies trekken. Wel wordt duidelijk, dat onze morele maatstaven niet lossen of soepeler zijn geworden. Er zijn geen aanwijzingen dat onze oordelen over anderen milder zijn geworden. Integendeel, de cijfers wijzen eerder op een trend waarin we elkaar meer de maat lijken te nemen dan vroeger. Die tendens is ook te zien als een proces van normatieve ophoging. Ze wordt nu niet opgelegd door de systeemwereld, maar door onszelf en aan elkaar.

Die verharding wordt ook gevoed door een gestegen prikkelgevoeligheid. In een publieke ruimte waarin we massaal en instinctief zijn geneigd onze eigen vrijheid te maximaliseren, onze persoonlijke ruimte zonder schroom verder dan vroeger oprekken, meer willen presteren en dat ook voortdurend – al was het alleen maar via de sociale

media - aan anderen laten zien, dreigen als tegenreactie irritatie en verzadiging. Dat geldt zowel op maatschappelijk als op persoonlijk niveau en zowel geestelijk als fysiek.

Ook hier is een verwijzing naar het werk van de Duits-Koreaanse filosoof Byung-Chul Han (2012) relevant. Hij praat over de vermoeide samenleving en constateert dat er een opvallende gelijkenis is tussen dominante ziektebeelden in de samenleving en prevalerende maatschappijbeelden. Beide zijn anders dan veertig, dertig of wellicht zelf twintig jaar geleden. De vorige eeuw kan volgens hem worden gekarakteriseerd als een immunologisch tijdperk waarin infectieziekten in de collectieve psyche domineerden, van Spaanse griep tot HIV. Lichaamsvreemde virussen en bacteriën bedreigden de integriteit van ons lichaam en daarmee onze gezondheid. Ook in sociaal opzicht bestonden er opvallend genoeg scherp getrokken grenzen tussen wij en zij, binnen en buiten, het eigene en het vreemde. We hadden in politiek opzicht duidelijke en weinig dubbelzinnige opvattingen over vrienden en vijanden, bijvoorbeeld links of rechts. Natuurlijk is dat alles gechargeerd, maar met de gedachte dat Europa een groot deel van de 20^e eeuw ook fysiek gescheiden was in West en Oost, ook weer niet geheel bezijden de waarheid. Han betoogt dat de neiging tot een voortdurende tweedeling, die vele facetten van ons leven doorkliefde, vandaag de dag veel minder sterk aanwezig is. Dat uit zich gek genoeg ook in de ziektebeelden die in deze eeuw veel nadrukkelijker op de voorgrond staan in ons collectieve denken. Burnout, AD(H)D, borderline persoonlijkheidsstoornis, hoog sensitiviteit of depressie zijn geen van alle viraal van aard. Ze komen niet van buiten, maar zitten veel eerder van binnen. In elk geval ligt de oorzaak meer in onze eigen omgang met de buitenwereld en de manier waarop wij ons daartoe verhouden, dan op lichaamsvreemde elementen van buiten. Dat geldt zelfs voor veel allergieën, waarin ons lichaam reageert op stoffen die op zichzelf niet noodzakelijkerwijs schadelijk van karakter zijn. Al deze verschijnselen zijn geen infecties, maar veel eerder infarcten. Niet het lichaamsvreemde *negatieve*, maar een overmaat aan positieve prikkels zorgen voor overbelasting en kortsluiting. In maatschappelijk opzicht lijkt ook nu een analogie aanwijsbaar. Paradoxaal genoeg kennen we individueel wel meer (bewegings)vrijheid dan vroeger, maar zijn we tegelijkertijd gevoeliger voor afwijkingen van “het normale” en hebben we uiteindelijk ook een verminderde

tolerantie voor storende gedragingen van anderen. Onze prikkelbaarheid is in de laatmoderne samenleving klaarblijkelijk toegenomen.

Sclerose en saturatie: mogelijke implicaties voor een handhavingsstrategie

De trend van vitaliteit maakt een grote behoefte van mensen zichtbaar om meer en meer dingen samen en in onderlinge verbondenheid op te pakken. De Wij-maatschappij waarin het samen doen in relatief egalitaire verhoudingen en open verbindingen centraal staat, wint sterk aan kracht. Ze is inmiddels niet meer weg te denken. Tegelijkertijd laat de trend van sclerose en saturatie zien, dat *Flowerpower* als het dominante beeld van de jaren '60 al lang niet meer op onze tijd van toepassing is. "Leven en laten leven" en een onconditionele verdraagzaamheid geven vandaag de dag onvoldoende houvast. Het "wij" kent inmiddels een andere focus. We zoeken elkaar op en nemen wat van elkaar aan, maar dagen elkaar ook uit en durven elkaar aan te spreken als we van mening verschillen. Niet zozeer omdat "mijn waarden waarachtiger zijn dan de jouwe", maar vaak simpelweg ook omdat "ik ook een mening heb die gehoord zal worden". Mensen zijn open en uitnodigend, maar tegelijkertijd ook streng naar elkaar.

Die combinatie maakt, dat zelfnormering, zelfbeheersing en zelfcorrectie krachtige instrumenten kunnen zijn als burgers met elkaar in verbinding worden gebracht. De kracht van die verbinding tussen mensen is niet alleen scheppend, maar ook regulerend. Vaak is Informele groepsdruk tegelijkertijd subtieler en krachtiger dan formele regels. We zijn vaak eerder geneigd iets aan te nemen van onze "peers", dan ons te schikken naar "power". In een wereld waarin overheden meer vertrouwen willen stellen in burgers, ruimte willen bieden en los willen laten, kan een bewuste omgang met die "uitnodigende gestrengheid" ook voor handhaving aanknopingspunten bieden. Gebruik de kracht van sociale verbindingen en de cultivering van groepsnormen om sociale drempels tegen misbruik op te werpen, gedrag te kanaliseren en eerlijk handelen te stimuleren. Vooropgezet en bewust oneerlijk gedrag heeft wel een, maar geen hoofdaandeel in het totaal van fraude plegingen. Veel eerder is er sprake van een grote groep twijfelaars. Afhankelijk van context, prikkels of stimulansen zal soms eerlijk gedrag overwinnen en soms de onrechtmatige maximalisatie van het eigen belang.

Wellicht kan die twijfel de goede kant op worden gebogen. Niet door als overheid burgers actief aan te zetten elkaar de maat te nemen en elkaar “erbij te lappen”. Wel door te verkennen of een keuze-architectuur voor de afname van sociale voorzieningen kan worden ontworpen waarin met deze groepslogica “de tragedy of the commons” of “tragedie van de meent” (e.g. Olson, 1965) zo veel mogelijk wordt geminimaliseerd. Dit rechtseconomische of spel theoretische concept duidt op een situatie waarin ongebreidelde individuele vrijheid om (onrechtmatig) gebruik te maken van collectieve voorzieningen leidt tot uitputting en overexploitatie van die voorzieningen. De kosten van individuele nutsmaximalisatie worden als het ware geëxternaliseerd naar een veel grotere groep. Zolang dat free-rider gedrag onzichtbaar is of de groep te groot^{viii} is om elk groepslid onmiddellijk voelbaar nadeel te laten ondervinden van dat gedrag, ligt die tragedie sluipenderwijs maar voortdurend op de loer. Zeker als meer en meer individuen hun eigen aandeel onrechtmatig willen maximaliseren. Wellicht is het mogelijk om het individuele recht op de afname van sociale voorzieningen meer onderdeel te laten zijn van een context waarin de zelfnormering en zelfregulering die kenmerkend zijn voor (kleine) groepen wordt uitgebuit. Daarmee wordt niet zozeer een collectieve logica bepleit (zoals midden jaren zestig beschreven door Mancur Olson, met al zijn beperkingen en valkuilen), maar aandacht gevraagd voor een connectieve logica waarin de individuele afname van voorzieningen wel meer sociaal is ingebed. Wij denken dat het zinvol is te verkennen in hoeverre in het dienstverleningsproces rondom provisie en participatie met dat doel meer connectieve elementen kunnen worden ingebracht. Dat zal niet makkelijk zijn en vergt nadere empirische verkenning, overdenking en experimenteerruimte door en voor het Kenniscentrum en haar partners. Wij denken echter wel dat een connectieve dimensie in potentie nieuw licht kan werpen op bestaande uitvoeringsdilemma’s rond handhaving door meer gebruik te maken van dynamiek en krachten in de leefwereld van burgers. Ook hier is het dan wel aannemelijk dat handhaving niet als geïsoleerde activiteit moet worden gezien, maar als intrinsiek onderdeel van een breder en integraler dienstverleningspalet rondom provisie en participatie. Juist omdat daarin waarschijnlijk ook meer aanknopingspunten liggen voor een bevordering van verbindingen tussen burgers.

Transparantie: openheid, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid

De laatste trend waaraan we aandacht besteden in de leefwereld van burgers is de behoefte aan openheid, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid. Dat geldt dan niet alleen in de onderlinge verhoudingen van burgers, maar juist ook in relatie tot de overheid. Burgers hebben niet alleen nadrukkelijke verwachtingen over elkaar, maar ook verwachtingen over het optreden van de overheid. Klassieke schrijvers als Tacitus, maar ook recentere wetenschappers als de Duitse rechtsgeleerde Carl Schmitt pleitten voor de *logica van het arcanum*. In die logica wordt geheimhouding als een wezenlijk en onvervreemdbaar onderdeel gezien van legitiem overheidshandelen. Bijvoorbeeld omdat daarmee beweegruimte wordt verkregen die bijdraagt aan de stabiliteit van de democratische rechtsstaat en haar instituties. Vandaag de dag staat geheimhouding echter in een zeer kwaad daglicht. Transparantie is de norm en geheimzinnigheid haar antithese. *'Ik zeg wat ik denk en ik doe wat ik zeg'* was – 12 jaar geleden alweer – dan ook een volstrekt heldere boodschap voor kiezers. Pim Fortuyn legde hiermee de vinger op een zere plek die door velen werd gevoeld. Ook vandaag dag wordt ze nog door velen herkend: dat politici vaak niet zeggen waar het op staat, hun kaarten veelal voor de borst houden, hun beloftes gemakkelijk breken, al te soepel draaien en de waarheid soms selectief benaderen. In een Machiavellistische conceptie van politiek zijn dat overigens zeer te prijzen gedragingen. De heerser moet zich volgens Machiavelli soms namelijk kunnen gedragen als een sluwe vos, soms als een strijdbare leeuw en zijn toekomst nooit zo maar in handen leggen van het lot. *Fortuna* moet worden bespeeld. Daarvoor is wendbaarheid noodzakelijk die gebaat is bij verhulling.

In de mediacratie van vandaag ligt het politieke bedrijf echter voortdurend onder het vergrootglas. Elke gelaatstrek en alle non-verbale uitingen van politici komen haarscherp onze woonkamer binnen. Met de huidige tv schermen vaak zelfs in groter formaat dan “the real thing”. Elke uitspraak kan met een druk op de knop tot in het oneindige worden herhaald en de digitalisering staat toe dat zij breed en blijvend wordt verspreid. Niets ontsnapt meer aan het collectieve digitale geheugen. Het optreden van politici is zo een *time-motion sequence*, waarin verleden en heden bijzonder nauw gekoppeld zijn en dit optreden zich nauwgezet laat bestuderen op onvolkomenheden of

inconsistenties. Volstrekte transparantie is in het politieke en bestuurlijke bedrijf wellicht een utopie of zelfs een gevaarlijke dwaling. Tacitus en Schmitt zouden die mening waarschijnlijk zijn toegedaan. Toch bestaat er bij het Nederlandse publiek een groot verlangen naar eerlijke, oprechte en betrouwbare bestuurders.

Onze tolerantie voor Machiavelli's heerser is in de mediocratie bijzonder laag. De mediocratie creëert een transparantie die politici dwingt in elk geval in de perceptie van het publiek een open boek te zijn. Waar dat niet lukt en zichtbaar schuurt met andere vereisten van het politieke bedrijf, ontstaat spanning en onbehagen. Politici moeten qua betrouwbaarheid en geloofwaardigheid zo aan steeds hogere eisen voldoen. Fortuyns uitspraak - *'Ik zeg wat ik denk en ik doe wat ik zeg'* - duidt zo op een tweeledige opdracht voor politici, maar geeft in essentie ook aan welke waarden door burgers zelf in hoge mate worden gewaardeerd.

Zo is het in de eerste plaats zaak eerlijk aan te geven welke doelen we nastreven, dat we ons uitspreken over onze intenties, dat we duidelijk zijn over de waarden die we omarmen, dat we onze beginselen verdedigen en opkomen voor onze belangen. In de moderne samenleving is het niet zozeer een probleem dat we van mening verschillen, daar zijn we wel aan gewend. Dat anderen denkbeelden koesteren en eigen voorkeuren aan de dag leggen die afwijken van de onze kan weliswaar irritatie opleveren, maar we zijn in principe mans genoeg daarmee om te gaan. Veel belangrijker vinden we het dat eenieder eerlijk aangeeft wat hem of haar beweegt. Juist die eerlijkheid is voor veel mensen een houvast in een wereld die alsmaar complexer, sneller en veranderlijker lijkt te worden. In de tweede plaats maakt belofte schuld. Consistent handelen, betrouwbaar zijn door voorspelbaar gedrag te tonen en het waarmaken van uitgesproken ambities, wordt door veel burgers hoog gewaardeerd.

Eerlijk en betrouwbaar handelen zijn in de moderne samenleving dus zeer belangrijk. Niet alleen omdat we dat nu eenmaal verwachten, maar ook omdat het anders al snel een chaos zou worden. Er zijn natuurlijk altijd mensen die niet eerlijk en niet betrouwbaar zijn. Dat is wellicht moreel verwerpelijk, maar geen enorm maatschappelijk probleem zolang ze niet met velen zijn. Als het merendeel van de mensen zich echter zo

op zou stellen, dan heeft dat verstrekkende negatieve consequenties voor de maatschappij als geheel. Denk aan het beeld van de snelweg: de kans op ongelukken neemt explosief toe naarmate meer verkeersdeelnemers de regels nogal losjes zouden interpreteren. Ook in andere facetten van het leven zouden we tegen problemen aanlopen, wanneer eerlijkheid en betrouwbaarheid geen kernwaarden van ons handelen zouden zijn. Het is daarom niet vreemd dat de tolerantie voor het aannemen van steekpenningen, het vertellen van leugens, het plegen van fraude niet erg hoog is, zoals we eerder ook al lieten zien. Voor individuele politici, maar ook voor de instituties van de rechtsstaat is het daarom belangrijk dat niet voorbij wordt gegaan aan de verwachtingen die het publiek heeft over eerlijkheid en betrouwbaarheid. In belangrijke mate ligt in die verwachtingen het vertrouwen besloten, dat burgers bereid zijn te stellen in politiek en overheid. Dat vertrouwen wordt echter niet zonder meer door burgers gegeven en de geloofwaardigheid van politiek en bestuur zijn niet vanzelfsprekend. Het onbehagen met de politiek dat door veel kiezers wordt ervaren spreekt wat dat betreft boekdelen.

Transparantie: mogelijke implicaties voor een handhavingsstrategie

De behoefte die burgers hebben aan transparantie scheppen in de eerste plaats mogelijkheden voor het bevorderen van eerlijk gedrag bij burgers zelf. Openheid en betrouwbaarheid zijn belangrijke kernwaarden voor burgers die beide steunen op een eerlijke grondhouding. Al eerder hebben we betoogd dat het beeld van de calculerende burger bijstelling behoeft. Het gedrag van burgers is niet overwegend zwart of wit. We hebben allen de capaciteit om eerlijk te handelen of dat juist niet te doen. De keuze die we daarbij maken hangt vaak af van context en daarin dominante prikkels. Vrijwel niemand haalt het in zijn hoofd om na een heerlijk diner en een goede bediening zonder af te rekenen weg te lopen uit het restaurant waar je graag nog eens terugkomt. Tegelijkertijd zetten we eenmaal thuisgekomen wel gemakkelijk meteen de PC aan en downloaden we illegaal en in veronderstelde anonimiteit die laatste episode van onze favoriete serie. Daarom moet in de handhaving vooral worden gezocht naar manieren om de neiging naar het vertonen van eerlijk gedrag bij burgers te laten prevaleren boven neigingen en verleidingen om “het onbehoorlijke” te doen. Sociale transparantie is ook hier van belang.

In een situatie waarin de geloofwaardigheid van politiek en bestuur niet vanzelfsprekend is, rijst echter ook de vraag langs welke lijnen de interactie tussen overheid en burger het beste vorm kan krijgen? Gebeurt dat via de lijn van de machtsuitoefening of gebeurt dat via de lijn van de gezagsuitoefening? Voordat we ingaan op de verschillen tussen die twee en antwoord proberen te geven op deze vraag, brengen we eerst de “triple transition” in herinnering waarover we aan het begin van dit essay spraken. In normatieve zin verschuiven verantwoordelijkheden horizontaal: van de overheid naar burgers en andere maatschappelijke actoren. In verticale zin is een formele verschuiving gaande van hogere bestuurslagen naar lagere: van rijksniveau naar lokaal niveau. Ten slotte is op dat lokale niveau sprake van schaalvergroting: netwerkvorming in multi-actor coalities en regionalisering winnen daardoor in materiele zin aan belang.

Al deze bewegingen impliceren dat de werking van het openbaar bestuur steeds minder goed kan worden begrepen aan de hand van klassieke piramidale en hiërarchische concepties over de onderlinge relaties van (overheids)organisaties, burgers en andere maatschappelijke actoren. Daarmee ontstaat een beeld waarin niet alleen verticale legale gezagsverhoudingen, maar ook horizontale vormen van permanente onderhandeling, dialoog en afstemming kenmerkend zijn voor het handelen in de publieke ruimte. Dat komt omdat partijen wederzijds van elkaar afhankelijk zijn, sociale relaties ook leiden tot sociale verplichtingen en vormen van empathische wederkerigheid. We hebben bovendien afzonderlijk van elkaar ook voldoende ruimte nodig om te kunnen bewegen en in onze eigen kracht te staan. Wanneer regels en plichten gedrag simpelweg afdwingen, gaat die ruimte voor afstemming - nodig om overtuigd de juiste keuzes te kunnen maken - deels of geheel verloren. Horizontalisering impliceert daarmee geen teloorgang van verticale verhoudingen. Die blijven net zo reëel. Horizontalisering duidt echter wel op een tendens waarin de hiërarchische, legale werkelijkheid wordt gecompliceerd door andere vormen van afstemming en overtuiging.

Tegen die achtergrond lijkt gezagsuitoefening een beter instrument om tot productieve relaties te komen dan de machtsuitoefening. Gezag verwijst naar een relatie tussen

actoren, waarin de ene actor zich vrijwillig door de ander laat beïnvloeden. Iemand heeft gezag als hij invloed kan uitoefenen zonder daarbij machtsmiddelen of dwang toe te passen. Gezag berust op het 'waarderen' van functionele betrekkingen. Er wordt een zodanige waarde of kwaliteit aan zakelijke relaties toegevoegd dat deze 'meer waard' worden. Deze gezagsrelatie stijgt boven het puur instrumentele uit. Er kunnen diverse motieven zijn waarom gezagsuitoefening de voorkeur geniet. Bijvoorbeeld hogere doelmatigheid: het toepassen van dwang leidt vaak tot openlijk verzet of heimelijke tegenwerking. Gezag brengt zo minder transactiekosten met zich mee. Gezag is daarmee vaak efficiënter en ook duurzamer dan botte machtsuitoefening, omdat het bestaande verhoudingen meer respecteert. Een tweede motief is van morele aard. De democratische rechtsstaat verplicht ons om zo min mogelijk een beroep te doen op botte macht. Vrijwillig volgen verdient de voorkeur boven gedwongen volgen. We moeten altijd proberen om burgers zo ver te krijgen dat ze vrijwillig datgene doen wat er moet gebeuren. Dat zorgt ervoor dat in de handhaving bij voorkeur zoveel mogelijk ruimte wordt geboden voor mogelijkheden tot natuurlijke naleving. Compliance wordt zo niet afgedwongen, maar gevoed en gestimuleerd.

Ook hier zijn we van mening dat het benodigde gezag om natuurlijke naleving op te laten bloeien vooral is gestoeld op het vermogen van professionals om warme verbindingen aan te gaan. Ook echter op instanties die zoveel mogelijk open communiceren, voorspelbaar handelen en een betrouwbare partner vormen. Dat laatste pleit overigens voor een suggestie die we al eerder deden. Een ex tempore aanpak van handhaving, als integraal onderdeel van het dienstverleningsproces. Betrouwbaarheid en vertrouwen zijn in hoge mate wederkerige begrippen. Als men vertrouwen in burgers wil stellen het goede te doen, moeten die burgers er op hun beurt van uit kunnen gaan dat overheden zich als betrouwbare partners opstellen. Dat vereist dat niet alleen naar de noden van de publieke zaak wordt gekeken, wat bij handhaving al snel dreigt te gebeuren, maar dat tegelijkertijd wordt geluisterd naar de vragen van burgers, dat tegelijkertijd wordt gekeken naar de problemen die zij ervaren en dat wordt voldaan aan hun behoeften waar dat redelijkerwijs is op te brengen. In het eigenlijke dienstverleningsproces is die wederkerigheid veel makkelijker te realiseren.

Een tussenstand: trends in de leefwereld en implicaties voor handhaving

In het voorgaande zijn door ons drie trends in de leefwereld geïdentificeerd: vitaliteit, sclerose & saturatie en transparantie. We hebben daarbij op hoofdlijnen aangegeven welke mogelijke implicaties van deze trends uitgaan voor handhaving. Handhaving dient oog te hebben voor initiatieven van welbegrepen eigenbelang. Handhaving dient oog te hebben voor de minimalisering van de *tragedy of the commons* via verkenning van een meer connectief georiënteerde logica tussen burgers. Tenslotte dient handhaving meer oog te hebben voor natuurlijke naleving die door instanties wordt bevorderd via de lijn van het gezag en niet de macht.

De onderstaande tabel geeft een en ander nogmaals weer. De tabel vormt opnieuw een tussenstand met implicaties voor handhaving. Met de eerder besproken trends uit de systeemwereld en de nog te bespreken technologische trends zullen ze uiteindelijk resulteren in een tweetal additionele toekomstscenario's voor handhaving.

Trends	Kenmerken van trends	Implicaties voor handhaving
Vitaliteit	Er is een duidelijk waarneembare behoefte bij burgers om zelf een actieve rol te spelen in het publieke domein. Overal duiken maatschappelijke initiatieven op die "burgerkracht van onderop", individuele economische zelfstandigheid en sociale "samenredzaamheid" in zich verenigen. De Wij-maatschappij ontwikkelt momenteel een enorme kracht.	Handhaving dient oog te hebben voor initiatieven van welbegrepen eigenbelang. Dit om aansluiting te vinden bij de kracht en dynamiek van collectieve impulsen in het hart van de samenleving. Stimuleer en faciliteer maatschappelijke initiatieven, laat gemeentelijke professionals korte lijnen en warme verbindingen aangaan met initiatiefnemers en deelnemers. Ontwikkel een gevoelige antenne voor de ideële beginselen en het welbegrepen eigenbelang dat achter zulke initiatieven schuilgaat. Biedt een luisterend oor en wees gelijktijdig open en transparant over het beleid en de regels.
Sclerose en saturatie	Het idee van de <i>permissive society</i> , moet sterk worden ontkracht. Door maatschappelijke verharding en	Handhaving is mogelijk gebaat bij een verkenning van groepsdynamica in het ontwerp van een passende keuze-

	<p>gestegen prikkelgevoeligheid stellen we hogen normen aan elkaar. Mensen zijn in de wij-maatschappij open en uitnodigend, maar tegelijkertijd ook streng naar elkaar. Die combinatie maakt zelfnormering, zelfbeheersing en zelfcorrectie krachtige instrumenten als burgers in verbinding met elkaar staan. Die sociale dimensie is niet alleen scheppend, maar ook regulerend.</p>
<p>Transparantie De roep om open communicatie en betrouwbaar handelen neemt toe. De geloofwaardigheid van politiek en bestuur zijn niet vanzelfsprekend. Openheid en betrouwbaarheid zijn belangrijke kernwaarden voor burgers die een eerlijke grondhouding veronderstellen. Overheden moeten gezag en vertrouwen winnen.</p>	<p>architectuur voor de afname van voorzieningen. (Het recht op) individuele afname zou wellicht meer ingebed kunnen zijn in een context waarin de zelfregulerende kenmerken van (kleine) groepen wordt uitgebuit door aandacht te schenken aan een connectieve sociale logica.</p> <p>Handhaving vereist het werken aan vertrouwen en handelen in het belang van de burger. Handhaving dient de neiging tot eerlijk gedrag bij burgers te bevorderen Als men vertrouwen in burgers wil stellen het goede te doen, moeten die burgers er op hun beurt van uit kunnen gaan dat overheden zich als betrouwbare partners opstellen door in de eerste plaats in het belang van de burger te handelen.</p>

5. Technologische trends in leef- en systeemwereld

Sociabiliteit en crowdsourcing: van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?

Ons leven is ondergedompeld in het (mobiele) internet, dat daarin overal en vrijwel continu een plek heeft gekregen. Het behoeft eigenlijk geen toelichting meer, dat onze identiteit zo deels ook een virtuele kant bezit. Onze facebook tijdlijn, onze twitter historie en ons zoekgedrag in cyberspace (prima te volgen door vreemde ogen) zeggen misschien wel meer over ons dan onze gedragingen en ons voorkomen in de stoffelijke wereld. Dat zijn tenslotte slechts snapshots, die alleen zichtbaar zijn voor anderen in onze onmiddellijke fysieke nabijheid. Ze zijn bepaald tot een specifieke tijd en plaats en hoewel we soms een blijvende indruk achterlaten, vervagen ze na verloop van tijd ook vaak weer in het geheugen van anderen. Online zijn ons verleden en ons heden – ja zelfs een toekomst die ons wordt toegedicht door slimme algoritmen - echter onlosmakelijk en blijvend met elkaar verbonden. Wat we leuk vinden en wie we kennen is voor iedereen zichtbaar. Sterker nog, we streven zelf naar maximale aandacht voor ons “digitale ik” en schakelen onze aanwezigheid in de virtuele wereld gelijk aan anderen. Bijvoorbeeld door in de vorm van *likes* zoveel mogelijk virtuele haakjes naar hen uit te slaan. Wellicht is de meest kenmerkende eigenschap van de hedendaagse cybercultuur daarmee een drang tot hyperconnectiviteit. Daarin ligt overigens een modern panopticum besloten. In ruimtelijke zin niet eenzijdig of perspectivisch, zoals in de koepelgevangenis die de Britse filosoof Bentham ooit bedacht, maar wederkerig, a-perspectivisch en rizomatisch. Doordat tijd een minder lineaire betekenis krijgt in de *always-online* wereld van het internet, is het bovendien ook asynchroon. We kijken voortdurend naar de huidige en vroegere handelingen van anderen en worden wellicht zelf ook constant bekeken. Met onze eigen digitale acties en reacties bouwen we zo aan een habitat waarin de grenzen tussen het zelf en het sociale vervagen. We zijn daarin vrij en autonoom. Tegelijkertijd zijn we in verbondenheid echter meer doorzichtig dan ooit. Dat klinkt wellicht allemaal wat dramatisch, maar het is ook de realiteit van vandaag.

In meer neutrale termen valt te constateren dat de digitale component in ons leven bijzonder belangrijk is geworden. Kijk eens om je heen tijdens een lange treinreis. Wie geniet nog van het uitzicht, praat met reisgenoten, leest een boek of luistert naar muziek? Steeds vaker is een groot deel van de coupé online en is de blik verzonken in het scherm van telefoon of tablet. Het heeft weinig zin om daar een normatief oordeel over te vellen. De drempels om over grenzen van ruimte en tijd met elkaar in contact te komen en ook te blijven zijn simpelweg danig verlaagd. Het is een fact of life dat we het virtuele contact daarbij niet zelden voorrang geven boven het hier en nu in de materiele wereld. De kwaliteit en diepgang van de interactie tussen mensen wordt door de techniek misschien niet perse positief of negatief beïnvloed. Daar zijn we zelf bij. De digitale werkelijkheid maakt de wereld echter wel veel platter en poreuzer. Niet alleen omdat ze ruimtelijke en temporele barrières in de communicatie slecht, maar bijvoorbeeld ook omdat ze culturele of hiërarchische afstanden verkleint en sociale stratificatie in het contact tussen mensen erodeert. Hyperconnectiviteit gaat zo hand in hand met toegenomen mogelijkheden voor een meer egalitaire sociabiliteit die weliswaar digitaal is, maar nog steeds warm van karakter kan zijn. Dat is ook voor de relatie tussen overheden en burgers relevant. Overheden moeten dan ook nadenken over de vraag hoe ze die eigenschappen van de digitale wereld kunnen inzetten om met burgers in contact te komen en te blijven.

Zo won de stad Mechelen in 2013 de Belgische e-government award met haar *Loket van de toekomst*.^{ix} Burgers hoeven niet meer naar het loket voor het aanvragen van een akte van de burgerlijke stand of andere bescheiden. Het aanvragen gaat digitaal, maar ook kunnen alle formele bescheiden van de gemeente thuis worden uitgeprint, omdat zij zijn voorzien van een digitaal stempel in de vorm van een beveiligde barcode. Wachttijden en openingsuren zijn volgens de stad Mechelen niet meer van deze eeuw. Wat het loket bijzonder laagdrempelig maakt, is de mogelijkheid om online met ambtenaren te chatten via een Facetime of Skype achtige videoverbinding. Bijvoorbeeld bij het aanvragen van een vergunning. De ambtenaar kan vragen beantwoorden, uitleg geven, maar zelfs ook (met toestemming) meekijken op het scherm van de burger en hem of haar zo direct door de digitale formulierwinkel heen helpen^x. De gemeente Mechelen gaat het digitale loket de komende 6 jaar voor alle diensten uitrollen, zodat de burger

binnen afzienbare tijd nergens meer voor naar het fysieke loket hoeft. Dat is nog eens wat anders dan een onverwacht bezoek achter de voordeur. Hoewel de digitale dienstverlening nog verder in het privédoemien intreedt, is tegelijkertijd toch sprake van een meer gelijkwaardige ontmoeting. Je kan de computer in ultimo ook zelf uitzetten.

Hyperconnectiviteit en sociabiliteit leiden ook tot nieuwe vormen van kapitaal. Het vermogen van het losjes georganiseerde collectief om tegen lage kosten tot productieve actie te komen, stijgt enorm. Communicatie, transactie- en coördinatiekosten vormen een steeds minder grote barrière, waardoor de mogelijkheden voor mobilisatie stijgen. We zien dat bijvoorbeeld in de politieke arena. Beloftes over de betekenis van het web voor vormen van directe democratie zijn tot nu toe niet of nauwelijks ingelost. Buiten de reguliere, geïnstitutionaliseerde politieke arena - in de sfeer van wat “verplaatste democratie” zou kunnen worden genoemd – valt de kracht van het internet echter niet te ontkennen. Wikileaks, Anonymous, de inzet van social media in de Arabische lentes en het werk van klokkenluider Snowden liggen vers in het geheugen. *Speaking truth to power*, het opwerpen van *checks and balances* en het organiseren van tegenkracht nemen nieuwe gedaantes aan. Het mobiliserend potentieel van het internet in al zijn vormen moet niet worden onderschat. De zeer recente, maar ook vruchteloze pogingen van de Turkse overheid om Twitter aan banden te leggen illustreren dat nog eens^{xixii}. Ook in andere opzichten vergroten hyperconnectiviteit en sociabiliteit de kracht van het collectief. Crowdsourcing is daar een goed voorbeeld van. In onze bespreking van vitaliteit als trend hebben we aandacht besteed aan de golf van maatschappelijke initiatieven die Nederland rijk is. Steeds vaker steunen dergelijke initiatieven ook op het mobiliserende potentieel van ICT. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren. Een initiatief als ‘koken voor de bureu’ is springlevend in verschillende Nederlandse steden. Het combineert een gezonde dosis eigenbelang – want ondernemerschap van gewone burgers met een passie voor koken – met een sociale ondersteunende functie in de wijk. Dit en vergelijkbare initiatieven zoals ‘Wehelpen.nl’ steunen sterk op het makelende vermogen van het internet om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Initiatieven als ‘Verbeterdebuurt’ en ‘Buitenbeter’ benutten web 2.0 toepassingen en mobiele apps om burgers elkaar, maar ook overheden, via crowdsourcing te wijzen op de actuele staat van de buurt – rommel op straat of kapotte lantarenpalen – en lokale

(verkeers)onveiligheid. In het laatste geval kunnen foto's en meldingen meteen worden doorgestuurd naar de relevante gemeentelijke instanties. Waar gemeenten daadwerkelijk participeren – zoals bijvoorbeeld in Borsele – lijken inmiddels positieve ervaringen te zijn opgedaan die de oorspronkelijke verwachtingen ruimschoots overtreffen (e.g. PZC.nl, 2014).

Waar bovenstaande crowdsourcing initiatieven overheden kunnen helpen bij hun eigen taakuitoefening, zoals de zorg voor de fysieke buitenruimte, bieden open data toepassingen waarin overheidsregistraties of bestanden worden ontsloten omgekeerd de mogelijkheid om burgerkracht te versterken. De recente pilot 'budgetmonitoring en open data' van het Centrum voor budgetmonitoring en burgerparticipatie hoopt burgers in 2014 meer inzicht te bieden in de begroting van hun buurt en de financiële stromen van diverse overheden die daarmee gemoeid zijn. Het doel is de informatiepositie van burgers te versterken vis à vis overheden die een rol hebben in de wijk. Burgers zouden zo beter in staat kunnen worden gesteld (samen) zelf prioriteiten te stellen en alternatieve oplossingen aan te dragen.

Sociabiliteit en crowdsourcing: mogelijke implicaties voor een handhavingsstrategie

Voor overheden ligt er een belangrijke uitdaging om het verbindend en mobiliserend vermogen van ICT productief te maken in hun relatie met burgers. Dat kan bijvoorbeeld door hoog in te zetten op digitale vormen van dienstverlening, zoals de Mechelse casus laat zien. Niet zozeer de digitalisering van de dienstverlening zelf is wat ons betreft relevant in de context van dit essay. Veel eerder is dat de drempelverlaging in het contact en een zekere egalisering van relaties die daaruit voort vloeit: tussen professionals in de systeemwereld en burgers in de leefwereld. De digitalisering ondersteunt zo de kwalitatief hoogwaardige dienstverlening waarvoor we eerder hebben gepleit. Ze geeft professionals het vermogen om ondanks een terugtrekkende overheid warme relaties te (blijven) onderhouden en tegelijkertijd door dwarsverbanden in de back-office de fragmentering in de dienstverlening te keren. Daarnaast kunnen connectiviteit en sociabiliteit, bijvoorbeeld via crowdsourcing en open data initiatieven, bijdragen aan een kanteling of omkering van arrangementen binnen de Democratische Rechtsstaat: van het aloude bekende begrip van

burgerparticipatie in overheidsbeleid náár overheidsparticipatie in vormen van alledaags burgerschap. We zijn er van overtuigd dat dit alles indirect ten goede kan komen aan de nalevingsbereidheid van burgers die soms initiatief tonen en soms met vragen of problemen zitten, maar niet altijd onmiddellijk weten waar ze aan moeten kloppen.

Digitalisering schept zo mogelijkheden om het contact met burgers te verstevigen, mits zij niet alleen wordt ingezet om de beweging van de terugtrekkende overheid te faciliteren, maar ook in dienst staat van dienstverlening die burgers meer integraal benadert.

Predictie: big data en het voordenen van beleid en uitvoering

In de zeer nabije toekomst kunnen slimme sensoren en algoritmen het tijdstip voorspellen waarop onze auto's kapot zullen gaan en kan een analyse van Twitter topics voorspellen of een nog uit te brengen film een kassucces zal worden. Technisch is het mogelijk te voorspellen welke mensen hun huur niet meer kunnen opbrengen, wanneer we ziek worden en wie waarschijnlijk een overtreding zal begaan. We staan aan de vooravond van de Big data revolutie. Correctie, we zitten in veel opzichten al midden in een revolutie die de komende jaren nog veel sterker aan kracht zal winnen. Een bekend en intrigerend voorbeeld van de mogelijkheden die deze revolutie schept is dat van de Mexicaanse griep uit 2009. In dat zelfde jaar publiceerden wetenschappers werkzaam voor Google een artikel in het tijdschrift Nature (Ginsberg et al., 2009) waarin zij aangaven de uitbraak van een griepepidemie en het toekomstige verloop daarvan te kunnen voorspellen. Voorspellen...niet volgen. Sta daar even bij stil...

Normaliter lopen artsen en instanties altijd achter de feiten aan. Mensen gaan pas na verloop van tijd naar een arts als ze zich ziek voelen. Het kost vervolgens nog meer tijd voordat meldingen van huisartsen of andere medische professionals op een dusdanig niveau zijn geaggregeerd en geanalyseerd – In Nederland bijvoorbeeld door het RIVM – voordat we ons realiseren dat er iets aan de hand is. Er gaat nog meer tijd overheen voordat de contouren van een nieuwe epidemie enigszins zichtbaar worden. Vervolgens kost het nog meer tijd om een betrouwbare inschatting te kunnen maken van het verdere verloop. Het beleid en daaraan verbonden interventies lopen daarmee noodgedwongen achter op de werkelijkheid. Niet alleen in de gezondheidszorg, maar in

vrijwel alle beleidsdomeinen. Google weet echter wie u bent, waar u bent en wat u zoekt. Wat de Google wetenschappers hadden gedaan, is het correleren van willekeurige door Google gebruikers gehanteerde zoektermen met historische (overheids)data van eerdere griepepidemieën. Let wel, de wetenschappers bedachten dus niet welke zoektermen relevant zouden kunnen zijn. Ze pakten simpelweg de 50 miljoen meest gebruikte termen en probeerden via patroonherkenning een passende match te maken met het geografische en temporele verloop c.q. de intensiteit van eerdere epidemieën. Uit die analyse bleek dat een combinatie van 45 specifieke zoektermen een zeer sterke correlatie vertoonde met het verloop van die eerdere epidemieën. Toen het H1N1 virus dat verantwoordelijk was voor de Mexicaanse griep zich in 2009 begon te verspreiden, konden de Google computers de epidemie met die kennis aan zien komen. Ze konden de griep realtime volgen en het verdere verloop nauwkeurig voorspellen. Veel eerder dan de verantwoordelijke instanties. Sterker nog, zij realiseerden zich ook veel eerder dan de patiënten zelf of deze mogelijk getroffen waren door de griep.

Big data is een fenomeen waarin zeer grote hoeveelheden ongelijksoortige data met elkaar worden vergeleken en geanalyseerd om verbanden zichtbaar te maken die zich voorheen aan het oog onttrokken. Simpelweg omdat het menselijk brein te beperkt is om met dergelijke hoeveelheden en ongelijksoortige vormen van informatie om te gaan. *Volume*, *Variety* en *Velocity* zijn dan ook sleutelbegrippen rondom big data. Bovendien zoeken wij doorgaans gericht naar de relatie tussen resultaat en oorzaak en gaan we zo mogelijk recht op ons doel af. De rekenkracht van samenwerkende computers en de enorme hoeveelheden data die inmiddels digitaal beschikbaar zijn maken een andere logica mogelijk. Fuzzy patroonherkenning en correlaties genereren ander inzicht dan een gerichte zoektocht naar causale verbanden. Je hoeft niet te weten wat je zoekt, je constateert in eerste instantie alleen gelijksoortige patronen. Dat levert kennis op waarmee we niet onmiddellijk begrijpen *waarom* iets gebeurt, maar zien we wel heel scherp *dat* het gebeurt of *nog zal gaan* gebeuren.

Voor beleidsmakers levert deze revolutionaire voortgang in de techniek (op termijn) nieuwe mogelijkheden, maar ook verleidingen op. Big Data helpt niet alleen bij het

nadenken over of concipiëren van beleid en uitvoering, maar brengt in meer radicale zin het “voordenken” van beleid en uitvoering dichterbij door toegenomen mogelijkheden te anticiperen op menselijk gedrag. In positieve zin kunnen overheden een veel scherper en multidimensionaal beeld krijgen van hun “buitenwereld” door verschillende registraties en kennisbronnen met elkaar te combineren. Zo projecteert het CBS als het ware data uit zeer verschillende bronnen bovenop elkaar en mixt die tot nieuwe inzichten^{xiii}. Dan kan worden gedacht aan bronnen zoals het UWV, het kadaster, de Kamer van Koophandel, gemeenten, de Belastingdienst of de Nederlandse Bank en daar komen elke dag nieuwe bronnen bij. Waar het CBS in 2003 zo beschikte over 6 terabyte aan data, was dat in 2012 al verhonderdvoudigd en opgelopen tot 600 terabyte. In het licht van de komende decentralisaties kunnen dan bijvoorbeeld op wijkniveau allerlei relevante beelden worden verzameld, niet alleen over de samenstelling van een wijk, maar bijvoorbeeld ook over de stemming in een wijk. Daartoe kocht het CBS in 2013 toegang tot de database van Coosto, een bedrijf gespecialiseerd in social media monitoring, dat haar naam ontleent aan Jacques Cousteau. Net zoals de diepzee is het sociale web ook een oceaan met rijke wateren. Men verzamelt niet alleen berichten, maar “luistert” daarbij als het ware ook naar de toonhoogte. Van de 3 miljard door het CBS gekochte Nederlandstalige berichten op uiteenlopende social media als twitter, facebook, blogs, linked-in, webfora en blogs kan door Coosto zo worden bepaald of het sentiment daarvan positief, negatief of neutraal is^{xiv}. Die sentimentanalyse is ook ruimtelijk te differentiëren en te linken aan andere beschikbare databronnen van het CBS zelf, bijvoorbeeld over consumentenvertrouwen, leeftijdsgroepen, aantallen alleenstaanden en de verhouding huur- en koopwoningen in de wijk. Dat kan voor gemeenten hele nieuwe ingangen opleveren in het denken over wijken en haar bewoners en hen nieuwe voelhoorns geven om de temperatuur te meten. Gaat het goed met de wijk of staan voorheen onbekende signalen op oranje? In veel opzichten vormt Big Data voor overheden momenteel echter vooral nog een belofte. Het is als een antwoord dat nog op de juiste vragen wacht. De data is er en toepassingen zullen dan ook volgen.

Wij zien in het enorme potentieel van Big data meer dan een hype en geloven dat overheden hier hun voordeel mee kunnen doen. Er is echter ook reden om enige

voorzichtigheid te betrachten, zeker in het licht van handhaving. In negatieve zin doet het verschijnsel denken aan de thematiek van Steven Spielbergs film *Minority report* uit 2002, naar een verhaal van Philip K. Dick. In de film is een speciale politie-eenheid genaamd PreCrime in het jaar 2054 belast met het opsporen van mensen die in de toekomst een misdaad zullen begaan. Deze mensen worden geïdentificeerd met behulp van parapsychologen die PreCogs of voorkenners worden genoemd. Een term die is afgeleid van het woord precognition, wat voorkennis of wellicht beter *voordenkvermogen* betekent. Hun mentale gaven stelt ze in staat in de toekomst te kijken. De film roept vragen op over de menselijke natuur. Hebben we vrije wil of is er sprake van predestinatie en is ons gedrag wellicht gedetermineerd? In relatie tot de thematiek van dit essay, handhaving, roept de film vooral de vraag op welke mogelijkheden en grenzen aan techniek verbonden zijn om fraude op te sporen of andere handhavingsdoelen te realiseren. Natuurlijk is *Minority report* *science fiction* in een verzonnen toekomstige wereld, maar de stand van de techniek brengt die thematiek met Big data in onze wereld wel een stap dichterbij *science facts*. Daarom is gereede terughoudendheid met deze ontwikkeling in de sfeer van handhaving op zijn plaats. Er is gelukkig nog zoiets als privacywetgeving, hoewel de betekenis en aard van privacy in het digitale tijdperk aan grote veranderingen onderhevig zijn. Wetgeving loopt in de praktijk ver achter bij de technische mogelijkheden om privacy te schenden of als leidend beginsel obsoleet te maken. Met de nieuwe mogelijkheden is het gevaar van wat in het Engels *function creep* en *technological drift* worden genoemd niet ondenkbaar. De techniek koloniseert als het ware domeinen waarin ze oorspronkelijk niet was voorzien of wordt door gebruikers (e.g. overheden) aangewend om andere dingen mee te doen dan waar zij ooit voor was bedoeld. Daarbij kan een belangrijk juridisch beginsel als doelbinding makkelijk uit zicht raken. Rondom veel overheidsregistraties is die doelbinding als principe redelijk tot goed geregeld. We denken dan bijvoorbeeld aan de Basisregistratie personen (BRP), de voormalige GBA. In andere domeinen is die doelbinding echter diffuser en als beginsel minder stevig verankerd. Het is bovendien niet ondenkbaar dat het doelbeginsel onder druk komt te staan door de decentralisaties in het sociaal domein, waar de grenzen tussen afzonderlijke informatiedomeinen als van nature kunnen vervagen door een behoefte om meer integraliteit in het werk aan de dag te leggen.

De meeste overheden zijn overigens geen Google. Dat technische mogelijkheden toenemen, wil niet meteen zeggen dat overheden die techniek in de praktijk ook daadwerkelijk effectief kunnen toepassen. Tegelijkertijd moet wel worden geconstateerd, dat de technische mogelijkheden voor het leggen van verbanden via Big data steeds uitgebreider worden en goedkoper toe te passen zullen zijn^{xv}. Ook zien we in de systeemwereld van overheden al sinds zeer lange tijd een trend om steeds meer informatie vast te leggen, registraties te koppelen en voorheen gescheiden informatiedomeinen op elkaar te betrekken. De digitale technologie heeft mogelijkheden gecreëerd die het voorstellingsvermogen dat beleidsmakers nog maar enige jaren geleden hadden ver te boven gaan. De informationele dimensie in de handelingspraktijk van overheden wordt sowieso steeds belangrijker. Eigenlijk is daarin meer en meer hun feitelijke core business gelegen. Lenk (1998) stelde al dat informatieverwerking in de huidige informatiemaatschappij als sleutelconcept in het openbaar bestuur moet worden beschouwd. Zo schrijft hij over de betekenis van informatie voor het openbaar bestuur: *‘Daar waar het openbaar bestuur handelend optreedt, zijn haar organisaties “productie organisaties” van voornamelijk informationele output (zoals bestuurlijke “beschikkingen”). Daar waar het openbaar bestuur vooral registreert en toeziet, richt het zich op het verzamelen van informationele input. Het ontwikkelt, verzamelt en registreert “kennis”, en verandert daarmee voortdurend het bestuurlijke “geheugen”. “Informatie” heeft om die reden een veel bredere betekenis in het openbaar bestuur dan in het bedrijfsleven’.* (Lenk, 1998, p. 146). Of het enorme potentieel van Big Data snel of pas op termijn betekenis krijgt voor het openbaar bestuur moet nog blijken. Wellicht is Big data momenteel nog meer een metafoor dan “laaghangend fruit” voor gemeenten. De steeds sneller voortschrijdende digitalisering is echter een realiteit die niet ontkend moet worden en is als trend zo een uiterst relevant gegeven voor het denken over handhaving.

Big data: mogelijke implicaties voor een handhavingsstrategie

Met de komende decentralisaties, waar in veel gevallen een meer wijkgerichte aanpak in combinatie met de wil om maatwerk te leveren belangrijk zullen zijn, zullen bestaande grenzen tussen de beleidsdomeinen jeugd, zorg en werk deels opnieuw worden gedefinieerd. Dat is nodig om kwalitatief hoogwaardige diensten aan burgers te

kunnen verlenen. Ook de informatievoorziening tussen overheden onderling en overheid en burgers komt hierdoor in een ander daglicht te staan. Verschillende registraties en informatiestromen zullen naar verwachting nauwer op elkaar betrokken raken. In een recent interview met Richard Moti, wethouder in Rotterdam valt bijvoorbeeld het volgende te lezen: *‘In Rotterdam hebben we gekozen voor een aanpak met wijkteams. Mensen kunnen met al hun zorgvragen terecht op één punt in hun eigen wijk. Op dit moment zijn onze wijkteams al actief op het gebied van zorg en jeugdzorg. Daar zal op termijn ook arbeidsparticipatie bijkomen. Doordat verschillende specialisaties samenwerken, organiseren we meer synergie tussen de verschillende zorgvragen. Dat zorgt voor minder versnippering en bureaucratie. [...] Informatie-uitwisseling is daarbij een belangrijke randvoorwaarde voor succes. We delen via de basisregistraties natuurlijk al veel gegevens. Maar instanties moeten ook elkaars dossiers kunnen raadplegen en hergebruiken. Zit een contactpersoon van een wijkteam aan de keukentafel bij een gezin? Dan moet hij alle informatie bij elkaar hebben. We zijn op zoek naar slimme oplossingen om dat te realiseren. Zodat het ook “aan de achterkant” goed geregeld is. Daar merkt de burger in eerste instantie misschien niet zoveel van. Maar het is wel degelijk van belang voor de kwaliteit van de overheidsdienstverlening’* (E-overheid.nl, 2014). Wij onderschrijven deze gedachte en denken dat deze ontwikkeling een goede zaak is. Het idee van kwalitatief hoogwaardige dienstverlening waarover we eerder spraken, vereist dat professionals een sterke informatiepositie hebben om burgers te kunnen helpen. De fragmentatie in het overheidshandelen die burgers niet zelden ervaren moet worden verminderd en de informatievoorziening kan daaraan bijdragen. Dat moet in onze ogen dan wel in eerste instantie aan die keukentafel gebeuren in het gesprek tussen professional en burger. Het zou goed zijn als in dat gesprek die keukentafel ook daadwerkelijk bij mensen thuis staat. Het idee van het keukentafelgesprek moet niet alleen symbolisch zijn. Er moet bovenal meer *street level werk* in de focus van professionals. Het *screen level werk* moet daar op volgen en dan primair in dienst van de dienstverlening.

Natuurlijk zorgen het stelsel van basisregistraties, het digitaal delen van dossiers, het hergebruik en de recombinate van informatie – kortom een backoffice die op orde is – ook voor veel meer mogelijkheden om contra-indicaties te stellen in het verhaal van de

burger en contra expertise op te bouwen. Om de informatiepositie van de systeemwereld ten opzichte van de leefwereld dus te maximaliseren. Dat is als zodanig niet verkeerd en is ook nuttig, zolang het volgend is aan de intentie om goede diensten te leveren in het belang van de burger. We kunnen het niet beter zeggen dan Arre Zuurmond. Als bedenker van het begrip *Infocratie*, weet hij als geen ander wat de digitale overheid behelst en waartoe zij in staat is. Als gemeentelijk Ombudsman van Amsterdam en omliggende gemeenten schreef hij recent het volgende:

Een zeventigjarige pensionado die permanent in het buitenland verblijft, stond in Nederland op een postadres ingeschreven. Hij werd er via een briefje van op de hoogte gesteld dat hij ambtshalve is uitgeschreven uit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Hoewel deze handeling wettelijk gezien correct is, heeft deze voor de betrokkene een bijzonder ongunstig neveneffect. Niet alleen verliest hij hierdoor zijn rechten als ingezetene, maar doordat de zorgverzekering is gekoppeld aan het GBA raakt hij ook onverzekerd. De kans dat hij als hartpatiënt ooit nog door een andere zorgverzekeraar wordt geaccepteerd, is minimaal. Een talentvolle studente die een unieke kans krijgt om een tweejarige opleiding in het buitenland te volgen, loopt tegen hetzelfde probleem aan. Ook zij kan het zich vanwege gezondheidsproblemen niet permitteren om een andere zorgverzekering te zoeken. Maar daarnaast dreigt zij ook haar woonrechten in Amsterdam kwijt te raken, terwijl ze daar van tevoren keurige afspraken over heeft gemaakt met haar verhuurder en de 'woonafdeling' van de gemeente.

In deze twee zaken heeft de gemeente niet feitelijk onjuist gehandeld. Toch acht ik het optreden van de gemeente onvoldoende. De betrokken overheidsinstantie (hier de GBA-afdeling) zou niet uitsluitend moeten redeneren vanuit haar eigen loket waarbij de juistheid van de eigen procedure voorop staat. Optimale dienstverlening aan de burger zou het uitgangspunt moeten zijn. Ik begrijp dat de gegevens in de GBA zoveel mogelijk moeten corresponderen met de werkelijkheid. Misbruik kan immers nadelige gevolgen hebben voor andere ingeschrevenen. Maar in individuele gevallen moet het mogelijk zijn om uitzonderingen op de regels te maken, voor de studente bijvoorbeeld. Tenminste had de betrokken afdeling op de andere consequenties moeten wijzen. De afdeling vindt dat zij dat niet kan overzien, maar als GBA-afdelingen dit al niet kunnen overzien, dan kunnen we van gewone burgers dat toch helemaal niet verlangen?

[...]

Mijn kritiek is vooral gericht op de inrichting van de huidige dienstverlening die gebaseerd is op standaardgevallen en efficiency. Er dient een omslag plaats te vinden naar een integrale en effectieve overheid die aansluit bij veranderingen in de maatschappij. De afgelopen jaren is die drastisch veranderd. De tijd dat mensen uitsluitend in Nederland studeerden, vervolgens veertig jaar bij dezelfde baas bleven werken en tot aan hun dood in Nederland bleven wonen ligt achter ons. Het wettelijke regime moet voldoende dynamisch zijn om aan te sluiten bij deze veranderingen. Het is aan de ambtelijke diensten om de sensitiviteit te hebben om uitzonderingssituaties te herkennen en op de juiste plek ter beslissing voor te leggen. Het is aan de politiek om de dienst hiervoor de ruimte te geven, in het beleid dat zij in uitvoering geeft. (Citaat ontleend aan de website PM.nl op 28-01-2014)

Wij zien dat de mogelijkheden voor het correleren van gegevens over de burger stijgen, (ook al is dat in de sfeer van overheidshandelen nog lang niet altijd Big data). Daarmee komt de digitale werkelijkheid als vanzelf nadrukkelijker op de voorgrond te staan in het denken en doen van overheden. Toch pleiten wij ervoor met die ontwikkeling behoedzaam om te gaan en dat geen leidend principe te laten zijn in het handhavingsvraagstuk. Misschien beter gezegd: om de handhaving geen geïsoleerd principe te laten zijn in de correlatie. Of nog anders gezegd, om de panoptische mogelijkheden van het digitale niet de eerste leidraad te laten zijn in het denken over handhaving. Niet de koude registraties, maar het warme contact moet in beginsel voorop staan. Niet de handhaving als losstaande activiteit, maar de proactieve dienstverlening (waar handhaving een onderdeel van vormt) moet prevaleren. Precies zoals Zuurmond in bovenstaande gevallen bepleit. Waar kwade opzet door de burger wordt vermoed door kundige en ervaren professionals, kan altijd nog worden teruggegrepen op het vermogen van de digitale back office om nuance aan te brengen en door te vragen. Dat betekent niet dat er geen plek is voor slimme screening en monitoring in het optreden van de overheid, die bepleiten wij juist wel, maar dan wel in de eerste plaats als onderdeel van een ambitie om “menselijk maatwerk” door professionals te bevorderen. Juist dat maatwerk waarin eerst het belang van de burger wordt behartigd, zal uiteindelijk hun natuurlijke nalevingsbereidheid stimuleren. De beloften van big data kunnen zo bijdragen aan een handhavingstrategie die in de eerste plaats rust op het slimmer screenen en dienen van de burger.

Een tussenstand: technologische trends en implicaties voor handhaving

In het voorgaande zijn door ons twee technologische trends geïdentificeerd: Sociabiliteit & crowdsourcing en predictie via Big Data. We hebben daarbij op hoofdlijnen aangegeven welke mogelijke implicaties van deze trends uitgaan voor handhaving. Zo dienen laagdrempelig contact, overheidsparticipatie in maatschappelijk initiatief en menselijk maatwerk te worden georganiseerd. De onderstaande tabel vormt de laatste tussenstand met implicaties voor handhaving.

Trends	Kenmerken van trends	Implicaties voor handhaving
Sociabiliteit en crowdsourcing	Digitalisering maakt de wereld platter en poreuzer. Ze slecht fysieke, culturele, sociale en hiërarchische barrières in de communicatie. Daarnaast versterkt ze maatschappelijk initiatief.	Handhaving is gebaat bij laagdrempelig contact en overheidsparticipatie. Hedendaagse hyperconnectiviteit gaat hand in hand met mogelijkheden om hoogwaardige diensten te leveren en laagdrempelig contact met burgers te organiseren. Bovendien kan worden ingezet op overheidsparticipatie i.p.v. burgerparticipatie. Indirect komt dit ten goede aan de nalevingsbereidheid van burgers.
Predictie	Big data vergelijkt en analyseert zeer grote hoeveelheden ongelijksoortige data. Zo worden verbanden zichtbaar die zich aan het oog onttrokken. Dat roept (al dan niet als metafoor) nieuwe mogelijkheden, maar ook verleidingen op voor beleidsmakers.	Handhaving is gebaat bij slimme screening en monitoring in dienst van de dienstverlening: primair als onderdeel van een ambitie om maatwerk te leveren waarin bovenal het belang van burgers wordt behartigd. Dit zal de natuurlijke naleving door burgers versterken.

6. Van hoogwaardig handhaven naar natuurlijk naleven: twee nieuwe stijlen

In de voorgaande hoofdstukken zijn in totaal 8 trends verkend. Hun mogelijke implicaties voor een handhavingsstrategie zijn in de onderstaande tabel nogmaals beknopt weergegeven.

Trend	Mogelijke implicaties voor handhaving
Regressie	1 Handhaving is gebaat bij een bredere basis: naast de systeemwereld ook nadrukkelijk in de leefwereld.
Oscillatie	2 Handhaving is gebaat bij meer balans in het beeld over de burger, sturing op het burgerkompas en een sterkere inbedding in het dienstverleningsproces.
Hybriditeit	3 Handhaving is gebaat bij een heroriëntatie op professionaliteit om meervoudige eisen die aan handhaving worden gesteld te accommoderen als onderdeel van dienstverlening rondom provisie en participatie.
Vitaliteit	4 Handhaving dient oog te hebben voor initiatieven van welbegrepen eigenbelang.
Sclerose en saturatie	5 Handhaving is mogelijk gebaat bij een verkenning van groepsdynamica en een sociale connectieve logica in het ontwerp van een passende keuze-architectuur.
Transparantie	6 Handhaving vereist het werken aan vertrouwen en handelen in het belang van de burger als nalevingsbereidheid wordt nagestreefd.
Sociabiliteit en crowdsourcing	7 Handhaving is gebaat bij laagdrempelig contact en overheidsparticipatie, al dan niet via digitale weg.
Predictie	8 Handhaving is gebaat bij slimme screening en monitoring in dienst van de dienstverlening.

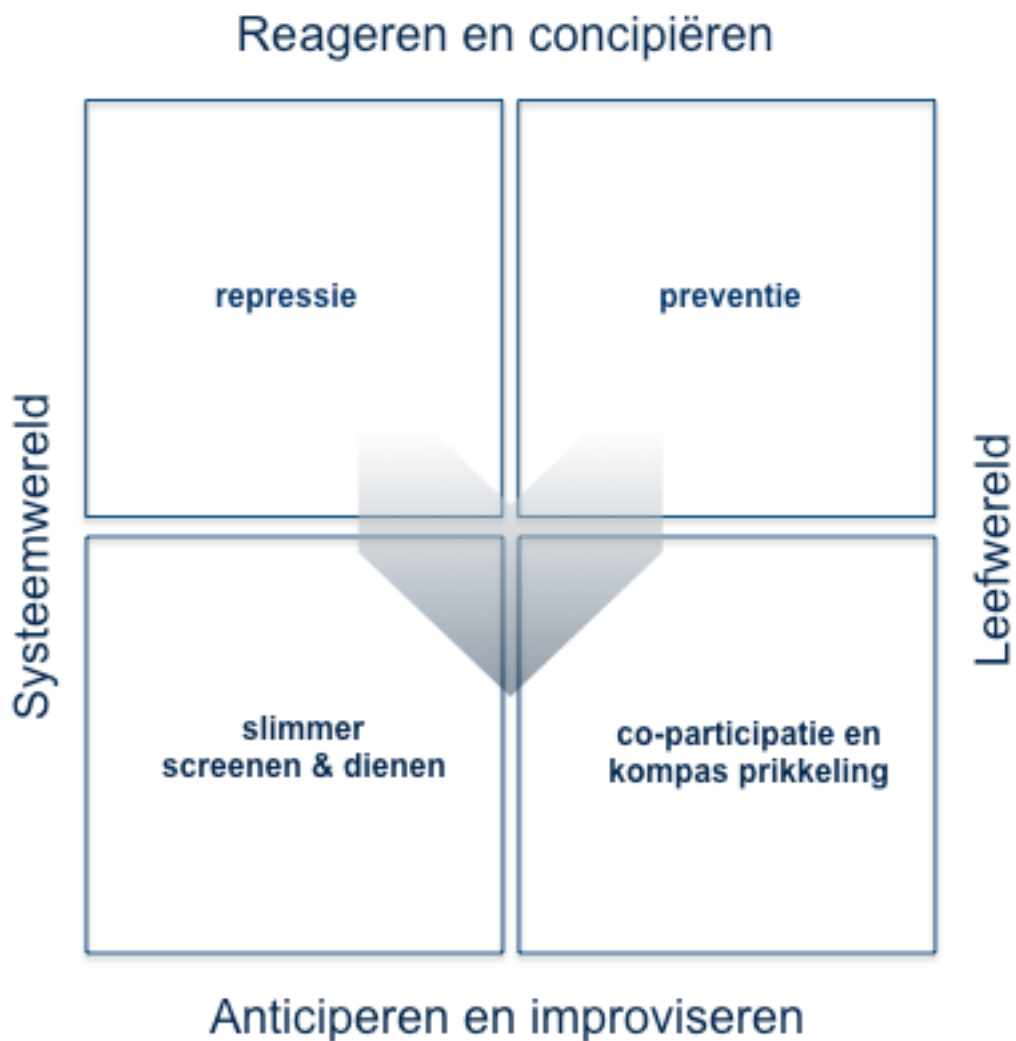
Op basis van deze implicaties kunnen, naast bestaande repressieve en preventieve oriëntaties op handhaving, op hoofdlijnen een tweetal additionele stijlen worden vormgegeven voor een toekomstige handhavingsstrategie. Zoals aan het begin van dit essay gezegd, zijn dit veel meer scenario's dan kant en klare, implementeerbare arrangementen of concepten. De stijlen moeten zo als mogelijk startpunt voor verdere gedachtevorming worden gezien. De stijlen die we in het navolgende beknopt toelichten

onderscheiden zich op twee dimensies. Door die dimensies te combineren ontstaat een raamwerk waarin verschillende handhavingsstijlen kunnen worden ondergebracht.

In de eerste dimensie staat de vraag centraal waar mogelijke nieuwe handhavingsarrangementen in beginsel zijn ingebed: in systeem- of leefwereld? Waar ligt als het ware de grootste uitdaging om handhaving te innoveren of wortel te laten schieten, gezien de trends en daaraan verbonden implicaties die in dit essay zijn onderscheiden? Als we kijken naar bestaande handhavingsoriëntaties en een onderscheid maken tussen repressieve en preventieve stijlen, dan kan de repressieve oriëntatie vooral aan de kant van de systeemwereld worden gepositioneerd. Daar worden immers ex ante normatieve eisen gesteld aan de burger, die ex post worden getoetst. Vanuit de systeemwereld wordt bij overtredingen met sancties gereageerd. De preventieve oriëntatie kan vooral aan de kant van de leefwereld worden gepositioneerd. In de praktijk is preventie veelal gericht op de voorlichtingsfunctie van overheidsinstanties richting de burger en het leveren van een op maat toegesneden dienstverlening. In het eerste geval wordt met een betere voorlichting gepoogd de kennis van de burger over wet en regelgeving te verbeteren. Zo kan de kans op fraude die door een gebrek aan kennis ontstaat geminimaliseerd worden. In het tweede geval wordt vooral gepoogd de dienstverlening zo in te richten dat de burger geneigd is de regels te volgen. De achterliggende veronderstelling is dat wanneer het de burger makkelijker wordt gemaakt hij of zij een grotere nalevingsbereidheid van wetten en regels zal vertonen. Hoewel het geven van voorlichting en het optimaliseren van de dienstverlening wel door instanties uit de systeemwereld wordt gedaan, steunt het succes van preventie in ultimo toch op de handelingen van de burger en zijn of haar bereidheid het goede te doen. Daarmee is preventie vooral aan de kant van de leefwereld te positioneren. Preventie maakt zo echter nog geen gebruik van de kracht en dynamiek die bij vormen van maatschappelijk initiatief of andersoortige sociale verbindingen tussen burgers ontstaan in het hart van de samenleving. Preventie veronderstelt vooral een bereidwillige volgzame houding van individuele burgers.

Hoewel repressie en preventie zo van elkaar verschillen en ofwel vooral aan de kant van de systeemwereld ofwel aan de kant van de leefwereld zijn gepositioneerd, vertonen zij

ook grote overeenkomsten. Om dat te verhelderen is de introductie van een tweede dimensie noodzakelijk. Hierin kunnen vooral reagerende en concipiërende handhavingsstijlen worden onderscheiden van anticiperende en improviserende stijlen. Wij zijn van mening dat bestaande repressieve en preventieve handhavingsstijlen beide vooral reagerend en/of concipiërend van karakter zijn. Hierin staan in ultimo ofwel ex ante en ex post beoordelingen over burgers centraal, waarna al dan niet wordt gereageerd met sancties en handhavingsinterventies, ofwel wordt vooraf bedacht welke informatie de burger nodig heeft en welke dienstverleningsarrangementen nalevingsbereidheid zouden kunnen vergroten. Een dynamische relatie tussen systeemwereld en leefwereld is zo min of meer afwezig. Voorafgaand aan de bespreking van meer anticiperende en improviserende stijlen, kan een figuur dit verder verduidelijken.



Een verbreding van het handhavingsrepertoire impliceert een zekere verschuiving in focus van boven naar beneden in de figuur. Dat wil niet zeggen dat nieuwe stijlen bestaande stijlen verdringen. Veel eerder gaat het om een complementering van het instrumentarium. De verschuiving van focus is ook relatief. Verschillen tussen de bovenste en onderste stijlen zijn bijvoorbeeld in belangrijke mate een kwestie van maatvoering. Bijvoorbeeld in de intensiteit, de mate van wederkerigheid, de aard van relaties (e.g. formeel of informeel) en het al dan niet kort-cyclische karakter van interactie of contact tussen burger en overheid. Verschillende stijlen sluiten elkaar dan ook niet uit. De beweging van boven naar onder impliceert wel een verschuiving van handhaving naar de bevordering van een natuurlijke naleving door burgers.

Nieuwe handhavingsstijlen

In onze ogen zijn alle in dit essay onderscheiden trends en hun implicaties te clusteren tot twee handhavingsstijlen die anticiperend en improviserend van karakter zijn. In dat opzicht verschillen zij dus van bestaande repressieve en preventie stijlen. Onderling kunnen ook zij echter ofwel aan de kant van de systeemwereld of de leefwereld worden gepositioneerd. Aan de kant van de leefwereld identificeren we rechtsonder in de figuur zo een stijl die als “co-participatie en kompasprikkeling” kan worden betiteld. Aan de kant van de systeemwereld identificeren we linksonder in de figuur een stijl die door ons als “slimmer screenen en dienen” wordt betiteld. In de clustering tot twee stijlen is gedeeltelijk sprake van overlap, maar zijn tegelijkertijd zeer onderscheidende verschillen te ontdekken.

co-participatie & kompas prikkeling

Deze handhavingsstijl rechtsonder in de figuur ontstaat uit de clustering van implicaties die met name voortvloeien uit trends 1, 2, 4, 5 en 7.

- 1 Handhaving is gebaat bij een bredere basis: naast de systeemwereld ook nadrukkelijk in de leefwereld.
- 2 Handhaving is gebaat bij meer balans in het beeld over de burger, sturing op het burgerkompas en een sterkere inbedding in het dienstverleningsproces.

- 4 Handhaving dient oog te hebben voor initiatieven van welbegrepen eigenbelang.
- 5 Handhaving is mogelijk gebaat bij een verkenning van groepsdynamica en een sociale connectieve logica in het ontwerp van een passende keuze-architectuur.
- 7 Handhaving is gebaat bij laagdrempelig contact en overheidsparticipatie, al dan niet via digitale weg.

De eerste stijl die we identificeren is nadrukkelijk aan de kant van de leefwereld gepositioneerd. De gebruikte term co-participatie is in zekere zin een pleonasme en klinkt dubbelop. Het legt echter wel de nadruk op een tweezijdige ontwikkeling: dat vormen van coproductie tussen burgers – bijvoorbeeld allerlei (potentiele) maatschappelijke initiatieven rondom provisie en participatie – aangrijpingspunten voor handhaving kunnen zijn, maar dat overheden daarin dan ook zelf meer actief moeten participeren en die initiatieven ook actief kunnen faciliteren om handhavingsdoelstellingen indirect te bevorderen.

Laagdrempelig contact tussen overheid en burger kan daarin relatief makkelijk worden georganiseerd als handhaving ook meer in noties over dienstverlening wordt ingebed. Handhaving krijgt zo een meer ex tempore karakter als integraal, maar soms indirect improviserend onderdeel van de dienstverlening aan burgers en de actieve overheidsparticipatie in maatschappelijk initiatief. Meer persoonlijk, warm of informeel contact en kort cyclische interactie zijn hierbij van belang. Onze veronderstelling is dat de hogere mate van wederkerigheid die in de dienstverlening en overheidsparticipatie tot uitdrukking kan komen, de bereidheid van burgers om regels te volgen zal versterken.

De natuurlijke naleving van burgers kan verder worden versterkt als tegelijkertijd ook via de dienstverlening sterker wordt aangehaakt op initiatieven waarin het welbegrepen eigenbelang een rol speelt. Het sterke sociale karakter van dergelijke initiatieven scheidt bovendien mogelijk nieuwe ingangen om naleving te bevorderen langs de lijn van zelfnormering, zelfregulering, zelfreflectie en zelfcorrectie door burgers.

Daarmee komt een tweede element van deze stijl in zicht. Overheden zouden veel actiever kunnen proberen te sturen op het morele kompas van de burger door een passende keuze architectuur aan te bieden of mede te faciliteren (al dan niet sociaal van karakter) die eerlijk gedrag zoveel mogelijk bevordert.

slimmer screenen & dienen

Deze handhavingstijl linksonder in de figuur ontstaat uit de clustering van implicaties die met name voortvloeien uit trends 2, 3, 6, 7 en 8.

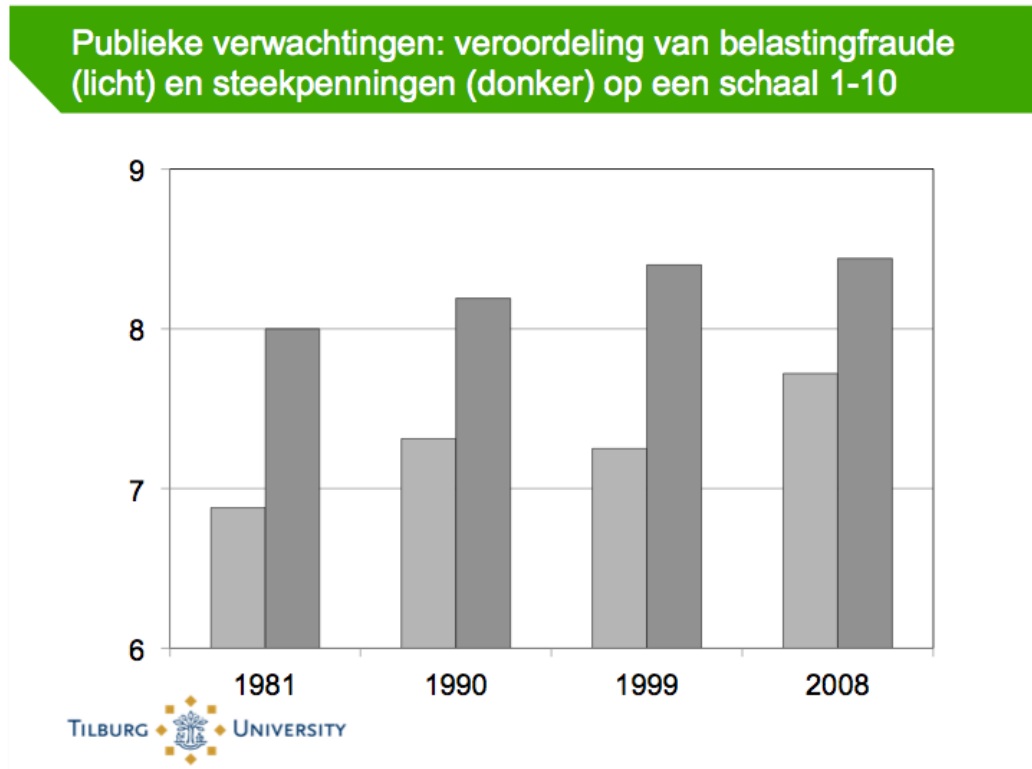
- 2 Handhaving is gebaat bij meer balans in het beeld over de burger, sturing op het burgerkompas en een sterkere inbedding in het dienstverleningsproces.
- 3 Handhaving is gebaat bij een heroriëntatie op professionaliteit om meervoudige eisen die aan handhaving worden gesteld te accommoderen als onderdeel van dienstverlening rondom provisie en participatie.
- 6 Handhaving vereist het werken aan vertrouwen en handelen in het belang van de burger als nalevingsbereidheid wordt nagestreefd.
- 7 Handhaving is gebaat bij laagdrempelig contact en overheidsparticipatie, al dan niet via digitale weg.
- 8 Handhaving is gebaat bij slimme screening en monitoring in dienst van de dienstverlening.

De tweede stijl die we identificeren is nadrukkelijk in de systeemwereld gepositioneerd. In deze stijl ligt sterke nadruk op de inbedding van handhaving in een meeromvattende cultuur van kwalitatief hoogwaardige dienstverlening. Een streven dat ook onderdeel is van de andere stijl, rechtsonder in de figuur. Hier wordt echter minder focus gelegd op participerende of faciliterende accenten en ligt er veel meer nadruk op de intrinsieke professionele vereisten die in de dienstverlening een rol spelen. Zo dient die professionaliteit evenwichtig van karakter te zijn en zowel “harde” als “zachte” elementen in het handelen te onderkennen. Ervaren professionals die over voldoende beweegruimte beschikken voelen beter aan waaraan mensen behoefte hebben, maar hebben tegelijkertijd een scherp oog voor deviant gedrag. Zij kunnen veel beter anticiperen op de specifieke context, en schakelen tussen een dienstbare of

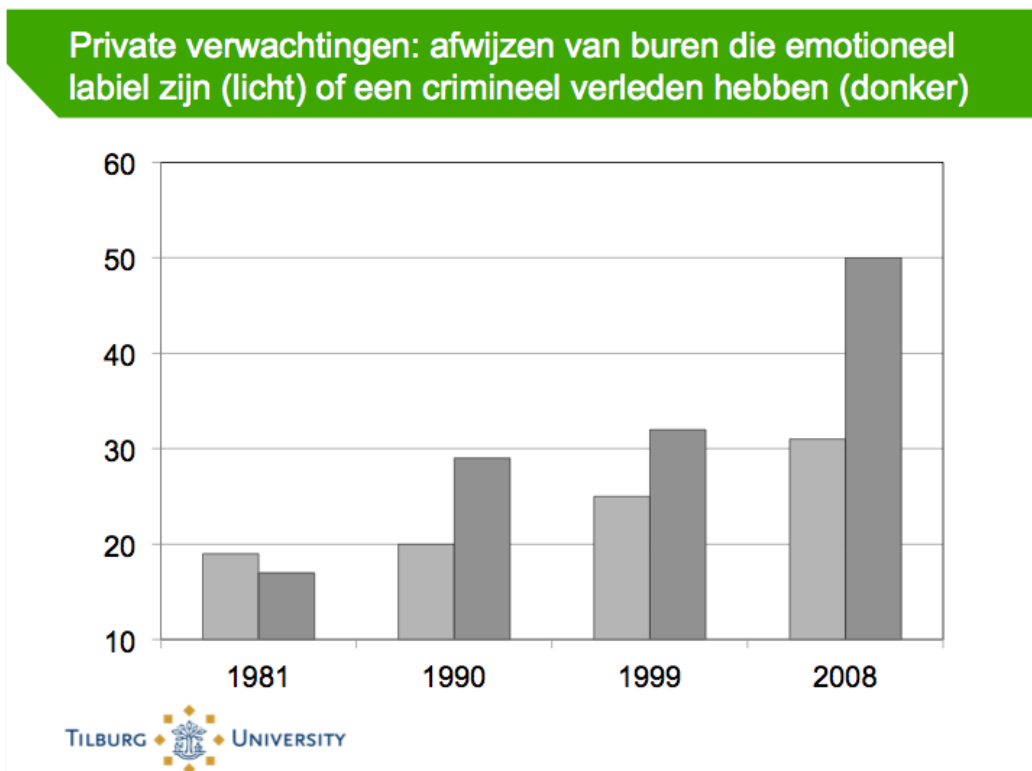
handhavende houding, door soms zacht en waar nodig hard op te treden. Een bijzonder belangrijke intrinsieke eigenschap van de nagestreefde slimmere dienstverlening is de mogelijkheid naar eer en geweten te handelen in een poging om wederzijds voordeel te willen creëren tussen publiek belang en het belang van individuele burgers. Zo ontstaat een nieuwe synthese voor publieke diensten die niet zozeer is gestoeld op organisationele principes of rechtsregels, maar vooral op professionele attitude. Wanneer de burger er van op aan kan dat in de eerste plaats in zijn of haar belang wordt gehandeld en daarop expliciet wordt geanticipeerd, wordt de nalevingsbereidheid versterkt, waardoor het harde optreden kan worden geminimaliseerd. Handhaving is zo gebaat bij slimmere dienstverlening die in eerste instantie vertrekt vanuit het belang van de burger. Dat betekent niet dat overheden zich naïef moeten opstellen. De mogelijkheden die de informatievoorziening biedt, ondersteunen instanties meer en meer in het vormen van een beeld over de burger. De decentralisaties zullen op termijn waarschijnlijk zorgen voor een minder gefragmenteerd beeld, doordat de grenzen tussen voorheen gescheiden informationele domeinen minder strikt worden. Zowel handhaving als dienstverlening zijn daarbij gebaat. Nieuwe technologische mogelijkheden geven instanties uit de systeemwereld bovendien ook mogelijkheden om de eigen informatiepositie veel verder te versterken. Zolang dat in de eerste plaats gebeurt in dienste van de dienstverlening, zal ook de handhaving daarvan profiteren. Bijvoorbeeld doordat noden, behoeften en rechten van burgers een plek krijgen naast plichten. Ook hier geldt dat de nalevingsbereidheid wordt versterkt als burgers er op aan kunnen dat overheden publiek belang en hun individuele belang evenwichtig benaderen.

Bijlagen

Figuur 1 : veroordeling van belastingfraude en steekpenningen



Figuur 2: afwijzen van buren “met een vlekje”



Bronnen

- Ariely, D. (2012) *The honest truth about dishonesty*. New York: Harper Collins
- Brink, G. J. M. Van den (2011) *Eigentijds Idealisme: een afrekening met het cynisme in Nederland*. Amsterdam University Press
- Brink, G. J. M. Van den , Jansen, T. , Soeparman, S. , Van Hulst, M. , Van Gestel, N. (2011) *Professionaliteit, professionalisering en de re-integratiesector: een systematische review van inzichten*. Universiteit van Tilburg i.o.v. het ministerie van SZW.
- Han, B. (2012) *De vermoeide samenleving* Amsterdam: Van Gennip
- CBS (2011) *Gemiddelde arbeidsduur afgelopen jaren nauwelijks veranderd*. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3356-wm.htm> (4 april 2011) geraadpleegd op 1 maart 2014.
- CBS (2014) *Big Data @ CBS: overzicht van ervaringen*. Presentatie van Piet Daas e.a. van 4 februari 2014
- CBS (2014) *Arbeidsdeelname: 15 jaar of ouder* <http://statline.cbs.nl> (21 februari 2014) geraadpleegd op 1 maart 2014.
- Cuperus, R. (2011). *Bestaanszekerheid voor wie?* In: *S&D*, (5/6): p. 91-96.
- DIVOSA (2007) *Schakelen en verbinden: naar een dienst van sociale diensten*, Utrecht.
- E-overheid.nl (2014) *Geef burgers en bedrijven waar voor hun geld: een gesprek over dienstverlening, digitalisering en decentralisaties*. (geraadpleegd op 1 maart 2014): <http://e-overheid.nl/images/stories/i-NUPdate/i-NUPdate%204%20-%>
- Gestel, N. Van, Beer, P. De, Meer, M. Van der (2009) *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Gestel, N. Van, Vossen, E. , Oomens, S. , Hollanders, D. (2013) *Toekomst van de Sociale Zekerheid: over provisie, preventie en participatie*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers
- Gier, E. De (2010) *Activering van langdurig werklozen in de bijstand* Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 26 (3): p. 306-315
- 20januari%202014.pdf
- Hartman, C., & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer*

- van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum grote steden
- Kahneman, D. (2011) *Thinking fast and slow* New York: Farrar, Strauss & Giroux
 - Kam, F. De (2007) *Sociale Zekerheid: twee toekomstbeelden*. Amsterdam: Mets & Schilt
 - Kösters, L., den Boer, P. , Lodder, B. (2009) *CBS-Berichten: veranderingen in arbeidsparticipatie in Nederland sinds 1970* Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 25 (3): p. 312-317
 - Lenk, K. (1998). *Informatie als een sleutelconcept in de theorie van openbaar bestuur* in: Bestuurskunde en praktijk: *Liber amicorum voor Prof. Mr. Dr. I. Th. M. Snellen*. Alphen aan den Rijn.
 - Mare, H. De, Mali, B. , Bleecke, M., Brink, G. J. M (2014) *Beeld van gezag bij de politie: maatschappelijke verbeelding en de impact van gezagsbeelden op burgers*. Onderzoek in opdracht van Politie en Wetenschap.
 - Moor, T. De (2013) *Homo Cooperans: instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*. Universiteit van Utrecht
 - Olson, M. (1965) *The logic of collective action: public goods and the theory of goods*. Harvard College
 - Pollitt, C. Bouckaert, C. (2011) *Public management Reform: a comparative analysis. New Public management, governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press
 - PZC (17 januari 2014) *Buiten beter slaat aan in Borsele*. www.pzc.nl/regio/bevelanden/buiten-beter-slaat-aan-in-borsele-1.4180634
 - Rittel, H., & Webber, M. (1973). *Dilemmas in a general theory of planning*. Policy Sciences, (4): p. 155-169.
 - Röell, E. (2012) *Het vertrouwen van ambtenaren in burgers*. Bureau Nationale ombudsman.
 - Sampson, R. J., McAdam, D., MacIndoe, H., Weffer-Elizondo, S. (2005) *Civil Society reconsidered: the durable nature and community structure of collective civic action*. American Journal of Sociology, 111 (3) , pp. 673-714.
 - Sociaal Cultureel Planbureau (2012) *Een beroep op de burger: minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en cultureel rapport*,

2012. Den Haag

- Thaler, R. en Sunstein C. (2008) *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. London: Penquin books.
- Trommel, W. A. (2009) *Gulzig Bestuur*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam
- Verhoeven, I. (2006) *Alledaags politiek burgerschap en de overheid*. In: Meurs, P. L., Schrijvers, E. K. En De Vries G. H. (red.) (2006) *Leren van de praktijk: gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- VNG (2013) *Jaarbericht 2013. Van eerste overheid naar eerst de burger: over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*, Den Haag
- Vrooman, C. (2010) *Een succesvolle gedaantewisseling? De hervorming van de sociale zekerheid, 1985-2010*. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 26(4), 358-377.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *Naar een lerende economie: investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wijdeven, T. M. F. Van de & Hendriks, F. (2009) *A little less conversation, a little more action: real life expressions of vital citizenship in city neighborhoods*. In: Duyvendak, J. W., Hendriks, F. & Van Niekerk, M. (eds.). (2009) *City in Sight: Dutch dealings with urban change*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Wijdeven, T. M. F. (2012) *Doe-democratie: over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon

ⁱ Naast werk en inkomen zullen ook de jeugdzorg en de zorg voor langdurig zieken en ouderen worden gedecentraliseerd.

ⁱⁱ Zo valt in beleidsmatige zin te denken aan invoering van de Wet SUWI, de Wet verbetering Poortwachter, de WWB, de WIA, de Wajong, de Fraudewet of de aanstaande Participatiewet. In de sfeer van uitvoering kan bijvoorbeeld worden gedacht aan “geïntegreerde dienstverlening” versus “complementaire dienstverlening” of “keten werk en inkomen” versus “arbeidsmarktregio”. Zij vormen slechts enkele voorbeelden van de permanente transformatie waaraan de sector onderhevig is.

ⁱⁱⁱ www.vng.nl/onderwerpenindex/sociale-zaken/fraudebestrijding-en-handhaving/nieuws/de-ervaringen-met-een-jaar-fraudewet

^{iv} Deze publicatie van Kahneman is grotendeels gebaseerd op eerdere wetenschappelijke publicaties die o.a. in nauwe samenwerking met Amos Tversky tot stand kwamen.

^v Fablabs zijn open cooperatieve werkplaatsen waar veelal met digitaal gereedschap wordt gewerkt. Te denken valt aan computers, lasersnijders of 3D-printers. Gebruik is wederkerig. Men mag de aanwezige machines en apparatuur gebruiken op voorwaarde dat men ook iets teruggeeft, zoals een ontwerp dat als open source beschikbaar wordt gesteld.

^{vi} In Nederland kan wellicht al eerder dan in het buitenland worden gewezen op een groeiende onvrede. Zo stuurden negen CEO’s van grote nederlandse multinationals zoals AKZO, AMRO, RSV, Philips en Shell al begin 1976 een open brief naar het kabinet, waarin zij hun zorg uitspraken over de herverdelingsdrift van het toenmalige kabinet den Uyl (NRC, 13 januari 1976). De groei van de verzorgingsstaat stuitte zo ook in Nederland op zijn grenzen.

^{vii} Er kan niet worden uitgesloten dat deze verschuiving tussen 1996 en 2013 deels te wijden is aan de huidige economische crisis waardoor de arbeidsdeelname is gedaald.

^{viii} In economische zin doet zich bij een zeer grote groep, waarvan de afzonderlijke individuen slechts een klein nadeel ondervinden van freerider gedrag, het verschijnsel van *rational ignorance* voor. De kosten voor het individu om freerider gedrag van anderen aan te pakken zijn dan hoger dan het onmiddellijke nadeel dat men daarvan zelf ondervindt. Actie blijft zo uit.

^{ix} www.kortom.be/file_uploads/5867.pdf

^x <http://nieuws.vtm.be/binnenland/2013010818544-eerste-webcamloket-mechelen>

^{xi} www.nrc.nl/nieuws/2014/03/21/turkse-premier-erdogan-blokkeert-twitter/

^{xii} www.theguardian.com/world/2014/mar/21/turkey-twitter-users-flout-ban-erdogan

^{xiii} Bekijk daartoe op Youtube bijvoorbeeld het filmpje *Big data en het CBS* .

^{xiv} Bron: CBS, 2014.

^{xv} Denk ook aan verbonden of verwante begrippen zoals bijvoorbeeld: dataficatie, predictieve analyse of analytics