

Interview Hoogleraar bestuurskunde Pieter Tops over vitale coalities:

“Ondersteuning en controle gaan hand in hand”

De overheid doet er verstandig aan om de burgers te betrekken bij het besturen van de samenleving, ook op het gebied van sociale veiligheid. Maar de maatschappij moet niet uit het oog verliezen dat de overheid een ordenende en controlerende taak heeft bij het bewaken van het welzijn van de burgers. Dat is de rode draad in het werk van bestuurskundige Pieter Tops. “De samenleving dreigt ontwricht te raken. Er is een nieuw repertoire aan instrumenten nodig voor de overheid om te reageren. We zitten in een zoektocht naar disciplinaire instanties. Interventieteams zoals die in Rotterdam functioneren, zijn daar een voorbeeld van”, zegt hij in een interview met SECONDANT over ‘vitale coalities’ tussen overheid en burgers en over de veiligheidsaanpak in Rotterdam.

door Yvonne van der Heijden
De auteur is freelancejournalist.

“De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voorspelde in 1977 dat aan het einde van de eeuw de criminaliteit in Nederland zou zijn uitgeroeid. Door de stijgende welvaart zou er geen reden meer zijn tot onbeschaafd gedrag. Dat is een misvatting gebleken.” Bestuurskundige Pieter Tops constateert het met een geamuseerde glimlach aan het einde van een gesprek over de relatie tussen overheid en burgers. “Het goede komt met het kwade en omgekeerd. Het leven heeft nou eenmaal een donkere kant en criminaliteit heeft voor bepaalde mensen aantrekkelijke kanten.” Tops komt tot zijn constatering bij de verdediging van de ordende en disciplinerende taken van de overheid. “Investeren in hulp aan zwakkeren in de samenleving is niet altijd genoeg. Grenzen stellen en disciplineren zullen ook nodig zijn.”



Tops is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en ook lid van het College van Bestuur van de Politieacademie. Hij heeft verschillende studies verricht naar het functioneren en de kwaliteit van het openbaar bestuur in Nederland. Over de relatie tussen overheid en burger is hij duidelijk: het bestuur doet er verstandig aan de burger te betrekken bij het bestieren van de samenleving als dat nuttig is. Tops: “Op de eerste plaats zijn mensen redelijke wezens die je serieus moet nemen. Maar als bijvoorbeeld een gemeentebestuur dat niet doet, dan organiseert het weerstand. Dus tijdwinst als argument om de burger buiten de besluitvorming te houden, snijdt geen hout en werkt zelfs averechts als burgers dwars gaan liggen. Bovenal moet de overheid gebruik maken van de creativiteit van de burgers. Het is een soort burgerplicht om samen met anderen iets voor elkaar te krijgen.”

“In de praktijk is er voor de burgers veel ruimte voor actieve betrokkenheid. En het interessante is dat verrassend velen bereid zijn mee te doen”

In Nederland met zijn consensuscultuur is de participerende samenleving, volgens Tops, goed ontwikkeld. “In de praktijk is er voor de burgers veel ruimte voor actieve betrokkenheid. En het interessante is dat verrassend velen bereid zijn mee te doen. Dat moet gekoesterd worden. Over het algemeen is er ook bij bestuurders een grote bereidheid en geneigdheid om de burgers erbij te betrekken. Soms is die wel eens te groot en dan slijpt het de scherpe kantjes af van de politiek die dan minder geprofileerd wordt.”

Co-producties

De Tilburgse hoogleraar volgt de verhouding tussen het openbaar bestuur en de burgers sinds de jaren negentig. Het gaat hem erom hoe co-producties van bestuur en burgers te organiseren zijn, ook op het gebied van maatschappelijke veiligheid. “Hoe kun je gemeenschappelijk iets tot stand brengen, elkaar versterken en ondersteunen? In het midden van de jaren negentig stelde het gemeentebestuur van Udenhout (nu onderdeel van Tilburg) dat het zijn morele plicht was om in de gemeente een asielzoekerscentrum in te richten. De bewoners hadden daartegen bezwaren. Een bijeenkomst waar argumenten uitgewisseld konden worden, leidde ertoe dat het gemeentebestuur ging onderzoeken of het asielzoekerscentrum in een andere plaats kon worden gevestigd. Er ontstond een basis voor een vergelijk, het asielzoekerscentrum werd bij wijze van spreken ook van de burgers. Soms ontstaat de ruimte voor een oplossing door scherpe confrontaties tussen overheid en burgers, omdat iedereen zijn hart kan luchten.”

“Eind jaren negentig verdween het leven uit de burgerparticipatie”

De ruimte voor inspraak van burgers op het overheidsbeleid stamt uit het begin van de jaren zeventig. Maar na verloop van tijd, als inspraakprocedures in juridische kaders worden gegoten, verdwijnt het spontane karakter van burgerparticipatie. “Het proces versteent. Inspraak wordt een routinematige aangelegenheid. Eind jaren negentig verdween het leven uit de burgerparticipatie. Moderne bestuurders vertoonden een zekere vermoeidheid. Maar tegelijkertijd zag ik op een aantal plaatsen in het land wel scherpte en elan die nodig zijn voor een effectieve samenwerking tussen overheid en burgers. In die periode heb ik onderzoek gedaan naar de gemeenschappelijke kenmerken van die vitale samenwerkingsvormen tussen overheid en burgers.”

Vitale coalitie

Zijn onderzoek brengt Tops in 2002 tot de lancering van het begrip ‘vitale coalitie’ die hij definieert als: ‘een effectieve vorm van samenwerking tussen verschillende partijen waar leven in zit’. Er zijn volgens Tops drie condities waaronder vitale coalities kunnen gedijen:

“Er moet een reëel maatschappelijk probleem zijn. Dat betekent dat mensen erbij betrokken zijn. Er moeten een of twee onorthodoxe mensen zijn die het project trekken, die ruzie kunnen maken en geloofwaardig met een conflict kunnen dreigen. Bovendien moet iemand die een machtspositie bekleedt ervoor zorgen dat de projectleider rugdekking krijgt.”

Een klassiek voorbeeld van een vitale coalitie tussen daadkrachtige burgers en een willig gemeentebestuur bestaat in de jaren negentig in de Haagse achterstandswijk Regentesse-Valkenbos. Daar richt een groep bewoners aangevoerd door ene Arie Schagen een Buurtontwikkelingsmaatschappij op en begint met het beheren van de eigen woonomgeving. In het begin zijn er problemen met de gemeente bijvoorbeeld als Arie de bewoners optrommelt om op zaterdagochtend om 9 uur de Weimarstraat, de winkelstraat, schoon te maken.

Tops: “Een ambtenaar kwam ze de wacht aanzeggen dat dat niet zomaar kon zonder vergunning. Arie zette de zaak op scherp en dreigde de krant erbij te halen als de ambtenaar hen zou verhinderen de straat te vegen. Hier was sprake van een probleem dat alle wijkbewoners aanging. Een onorthodoxe man, Arie, die niet voor een kleintje vervaard was en de leiding op zich had genomen. En aan de derde voorwaarde werd voldaan door wethouder Peter Noordanus, evenals Arie een doener, die op het stadhuis voor rugdekking zorgde. Later volgden nog andere projecten, onder meer werd midden in de afbraakwijk op een braakliggend terrein een tennispark aangelegd waar ook een boksschool onderdak vond. Jarenlang is deze vitale coalitie de verbindende factor in de wijk geweest.”

“Dan weet je als wetenschapper dat het tijd is met iets nieuws te komen”

Inmiddels heeft bestuurlijk Nederland het begrip ‘vitale coalitie’ gekaapt en wordt het te pas en te onpas gebruikt, ook buiten de wijkaanpak. “Het begrip duikt inderdaad veel op. Iedereen kan het zich toe-eigenen. Dat is ook prima want het is een manier om nieuwe inspiratie te geven aan mensen. Het is ook een aaibaar begrip. Wie wil er nou geen deel uit maken van een vitale coalitie?”, stelt Tops een retorische vraag. Hij heeft er zelf steeds voor gewaakt een model te beschrijven voor het vormen van een vitale coalitie. “Met een model haal je de essentie eruit. Partijen moeten opnieuw het wiel willen uitvinden. Daar draait het om. Maar op een gegeven moment ontstaat de neiging te instrumenteren en stappenplannen op te stellen. Dan weet je als wetenschapper dat het tijd is met iets nieuws te komen.”

Veiligheidsbeleid in Rotterdam

Pieter Tops schaarst zichzelf onder de ‘narratieve’ wetenschappers, als tegenovergestelde van de studeerkamergeleerde. Hij wil aan den lijve ondervinden wat hij bestudeert. “Als ik iets niet lijfelijk heb ervaren, kan ik er niet over nadenken. De narratieve methode is

een manier om met het publiek in contact te komen en voldoet beter aan mijn verlangen als wetenschapper betekenis te hebben voor de samenleving.” In de afgelopen jaren heeft Tops op die manier in de relatie overheid en burgers het omstreden veiligheidsbeleid in Rotterdam onderzocht. ‘Burger mag steeds minder in strenge stad’, kopte NRC Handelsblad in september boven een artikel over het nieuwe bestuurlijke regime in de Maasstad dat onder leiding van burgemeester Ivo Opstelten (VVD) is ontwikkeld. “Dat strenge valt best mee”, zegt Tops. “In Rotterdam zijn duidelijke keuzes gemaakt in het veiligheidsbeleid. En er is sprake van een interessante vormgeving van de maatregelen, waarin hulp en controle op een nieuwe manier met elkaar verbonden zijn.”

“Als investeren in het verbeteren van de veiligheid in de buitenruimte niet blijkt te werken, dan rest niets anders dan achter de voordeur te gaan”

Tot de nieuwe onorthodoxe initiatieven van het gemeentebestuur behoren de interventieteams die duizenden keren per jaar in probleemwijken ‘achter de voordeur’ gaan kijken. Daarmee gaat de bemoeienis van de staat met het leven van de burgers te ver, stellen critici. De ombudsman van de gemeente Rotterdam verwijt de ambtenaren zelfs dat ze onvoldoende rekening houden met de rechten van burgers. Dat kan in theorie wel zo zijn, is de redenering van Tops, “maar het gemeentebestuur van Rotterdam had begin deze eeuw te maken toenemende onrust en onvrede in de lokale samenleving. Mensen stonden op het punt het heft in eigen handen te nemen. Dan kun je als stadsbestuur niet met je armen over elkaar blijven zitten. Als investeren in het verbeteren van de veiligheid in de buitenruimte niet blijkt te werken, dan rest niets anders dan achter de voordeur te gaan.”

Deur voor deur aankloppen

Hij herinnert zich dat de liberale burgemeester Opstelten in het begin geen voorstander was van inmenging van de overheid in het privé domein van de burger. “De burgemeester stelde zich op het uitgangspunt dat de overheid er is voor het publieke domein. Hij ging overstag toen erg veel ellende boven water kwam bij *pilots* om deur voor deur aan te kloppen met de vraag: Wat is hier aan de hand? Van alles kwam naar voren: huisjesmelkers, kindermishandeling, uitbuiting van prostituees en noem maar op. Het bleek een aanpak die werkte en er waren mensen nodig om te handelen. Politieel en sociaal optreden zijn bij elkaar gebracht. Het is een nieuwe combinatie in het veiligheidsbeleid.”

Het gaat Tops bij de veiligheidsaanpak in Rotterdam niet alleen om de effectieve uitvoering van het beleid, maar ook om de geloofwaardigheid van de overheid. Vanuit die gedachte vindt hij ook het ‘netelige vraagstuk’ van de koppeling van databestanden verdedigbaar, bijvoorbeeld tussen bevolkingsadministratie en belastingdienst. Tops: “De huisbezoeken van de interventieteams worden ook gebruikt om te controleren of mensen bij de bevolkingsadministratie zijn ingeschreven. De belastingdienst van Rotterdam kreeg

elk jaar duizenden aanslagen retour met op de enveloppe 'geadresseerde onbekend'. Die aanslagen verdwenen als oninbaar in het archief. Een paar jaar geleden heeft de bevolkingsadministratie de achttienduizend 'geadresseerde onbekend'-mensen aangeschreven dat ze geen recht meer hadden op bepaalde sociale voorzieningen als ze niet meer woonden op het ingeschreven adres. Ze konden contact opnemen met de gemeente als die foutief geïnformeerd zou zijn. Een jaar later kreeg de belastingdienst 'slechts' tweeduizend aanslagen terug met 'geadresseerde onbekend'. De koppeling van databestanden heeft ook te maken met handhaving en met geloofwaardigheid van de overheid. Het is een nieuwe methode, een nieuwe manier van werken om de overheid in een steeds complexere samenleving geloofwaardig te houden.”

Tops erkent dat er geen hechte juridische grondslag ligt onder de interventieteams. “Maar het recht is een levende werkelijkheid. De Commissie veiligheid en persoonlijke levenssfeer zal binnenkort advies uitbrengen tot in welke mate er een juridisch fundament onder gelegd moet worden. Terecht, want de ombudsman heeft gelijk.” Tegelijkertijd benadrukt de hoogleraar dat voor velen de samenleving te ingewikkeld is geworden om zich op eigen kracht te kunnen handhaven. “Rotterdam heeft een moeder en kind-project. Interventieteams gaan op huisbezoek bij, voornamelijk Antilliaanse, jonge moeders en hun kinderen. Vaders zijn er meestal niet. In de gesprekken gaat het over vragen als: Hoe voed je een kind op? Hoe doe je boodschappen? Hoe ga je op een verantwoorde manier met geld om?”

Modern paternalisme

Tops beaamt dat de overheid in Rotterdam bevoogdend optreedt. Maar het doel, een rechtvaardige samenleving met kansen voor iedereen, heiligt in zijn ogen de middelen. “Ja, het is modern paternalisme, maar in het moeder en kind-project is het doel een familie een kans te geven op een fatsoenlijk leven. Het is buitengewoon belangrijk en rechtvaardig dat het gebeurt. We hebben lang de illusie gekoesterd dat groepen die niet mee konden komen door een beschavingsoffensief en volksverheffing zouden verdwijnen. Maar naast investeren in hulp en ondersteuning, zijn ook grenzen stellen en disciplineren noodzakelijk. Ondersteuning en controle gaan hand in hand. De sociale kwaliteit van de samenleving vraagt om een overheid die ordent en disciplineert. Zonder disciplinerende maatregelen. De samenleving dreigt ontwricht te raken. Er is een nieuw repertoire aan instrumenten nodig voor de overheid om te reageren. We zitten in een zoektocht naar disciplinaire instanties, interventieteams zoals die in Rotterdam functioneren, zijn daar een voorbeeld van. De nieuwe aanpak in Rotterdam die stoelt op pragmatisme heeft zeker geholpen misstanden aan te pakken.” <<

Lit.: Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond,
Pieter Tops, Amsterdam, Uitgeverij Atlas, 2007.