

En het is nog maar de vraag of houdbaarheid op langere termijn überhaupt een optie is. Volgens socioloog en filosoof Zygmunt Bauman leven we in de *vloeibare* fase van de moderniteit. Daarmee bedoelt hij "...een toestand waarin sociale vormen (structuren die individuele keuzes beperken, instituties die zorgen voor routines, voor aanvaardbare gedragspatronen) hun gestalte niet langer kunnen behouden (en waarvan dit ook niet wordt verwacht), omdat zij sneller uiteenvallen en wegsmelten dan de tijd die vereist is om ze vaste vorm te geven en daarna te stollen."¹⁵ Bijzonder hoogleraar Veiligheid & Burgerschap Hans Boutelier spreekt over de netwerksamenleving, die het resultaat is van grote processen: globalisering, individualisering, informatisering. Hij maakt zijn analyses "...vanuit de constatering dat onze tijd door velen als relatief chaotisch wordt ervaren" en benoemt de "...onoverzichtelijkheid in de organisatie van de samenleving" alsmede de "...institutionele complexiteit, gegeven de wirwar aan organisaties."¹⁶

Deze grote maatschappelijke ontwikkelingen zijn vanuit het perspectief van samenwerking conditionerend voor inzet en vormgeving van procesmanagement. Gebaande paden worden ingeruild voor onzekerheid en instabiliteit. Om dat te laten zien, behandelen we een aantal praktische gevolgen van onze vloeibare tijd voor de manier waarop samenwerking vorm krijgt en uitpakt: de overheid die zoekt naar haar rol en die van burgers, de bescheiden inbreng van de politiek op het toneel, de schakeling tussen gemeenschap en netwerk en het risico van snijverliezen.

2.2 SAMENWERKING ALS WAAGSTUK

Two is company, three is a crowd – samenwerking met een ander is nog (en soms net) te doen, maar voeg er een derde aan toe en het wordt onoverzichtelijk. Je ziet het dagelijks op de werkvloer: om dezelfde opdracht tot een goed einde te brengen, heeft een trio doorgaans beduidend meer tijd nodig dan een duo. Niet alleen kost het meer tijd om iedereen aan het woord te laten – het met elkaar eens proberen te worden is een ware *efficiency-killer*. De leden van een duo kunnen, als het moeilijk wordt, denken: "Vooruit, we zitten in hetzelfde schuitje, gedeelde vreugde is dubbele vreugde, gedeelde smart is halve smart." Van een trio vragen de individuele leden zich af: "In welk schuitje zitten die andere twee eigenlijk? Zitten ze soms bij elkaar? Komt alle vreugde bij hen terecht? En alle smart bij mij?"

Heel anders, en veel moeilijker te voorspellen, werkt het met een viertal. Dat is vaak nog sneller klaar dan een duo. Meestal hebben de leden dan niets met elkaar. Wie het hardste roept, wint en het resultaat presenteert men zo nodig onder het mom van gezamenlijkheid. Als een viertal het goed met elkaar kan vinden, laat een resultaat meestal lang op zich wachten omdat iedereen uitgebreid aan het woord mag. Dat resultaat is dan wel veelzijdig en veerkrachtig omdat er vanuit veel invalshoeken naar is gekeken en het draagvlak groot is. Et cetera: met zijn tien is het nagenoeg onmogelijk een brief te schrijven.

Het gaat niet alleen om aantallen, maar ook om gedrag tussen leden van een groep.¹⁷ De complexiteit van de interactie tussen personen en partijen maakt samenwerken tot een waagstuk: of je bereikt wat je wilt, hangt niet alleen van jou af, maar ook van de ander(en). De eenvoudigste manier om die complexiteit te reduceren en het waagstuk uit de weg te gaan, is niet samen te werken. Dat is echter maar zeer zelden een haalbare kaart. Meestal hebben we de samenwerking met anderen nodig om te bereiken wat we willen. Om een fietspad veiliger te maken moeten wegbeheerders, grondeigenaren, ontwerpers, planners, uitvoerders en gebruikers samenwerken. Voor een voetgangerstunnel die onder het spoor doorloopt zijn ten minste de gemeente, de beheerder en gebruiker van het spoor, de gebruikers van de tunnel, omwonenden alsmede vertegenwoordigers van hulpdiensten nodig. Wil een kale zandplaat een attractieve omgeving worden waar men aangenaam kan wonen, werken en recreëren, dan zijn ontwikkelaars, financiers, overheden, ondernemers en kopers op elkaar aangewezen. Om een multidisciplinair team in te richten dat de integrale eerstelijns dienstverlening in een wijk voor zijn rekening neemt, moeten hulp- en dienstverleners van verschillende snit en soort, vrijwilligers, gemeentelijke functionarissen, politici en bestuurders hun samenwerking organiseren.

Als we personen en partijen in zulke complexe opgaven vragen naar sleutelfactoren in de samenwerking, dan noemen ze veelal als eerste: Vertrouwen – en ze zijn geneigd dat met een hoofdletter te schrijven. Omgekeerd is de grootste risicofactor: Verlies Van Vertrouwen, ook met hoofdletters. Daar haalt men doorgaans het spreekwoord bij dat vertrouwen te voet komt en te paard gaat. Het is een tot op de draad versleten beeld dat voor procespartijen niettemin indringend uitdrukt hoe frustrerend en duur vertrouwensverlies kan zijn: het stelt alles wat men in de samenwerking heeft geïnvesteerd in de waagschaal en vergt andermaal een forse investering om te repareren.

De vervolgvraag is natuurlijk: wat helpt om vertrouwen op te bouwen en om verlies van vertrouwen te voorkomen? Het antwoord daarop luidt doorgaans dat het personen en partijen in een complex proces met grote belangen helpt, als men wederzijds voorspelbaar is: als ik A zeg, doet hij B. Als zich C voordoet, handelt hij D. Iedereen weet wat men van de ander(en) mag verwachten. Interventies die de voorspelbaarheid van procesdeelnemers voor elkaar vergroten, dragen bij aan een soepel procesverloop. Overleg dat met een ijzeren regelmaat plaatsvindt, is daar een voorbeeld van. Dat helpt om elkaar beter te leren kennen en een gezamenlijke geschiedenis op te bouwen. Inzicht in elkaars belangen is een ander voorbeeld – dat voorkomt verrassingen en vergroot de betrouwbaarheid.

Deze voorbeelden zijn evidenties, maar jammer genoeg geen vanzelfsprekendheden, doordat we maar al te vaak en ten onrechte denken dat het nut van overleg alleen in de inhoud ligt en niet in de interactie. En dat we menen goed, lees: hard te onderhandelen door onze kaarten zo lang mogelijk tegen de borst te houden, terwijl we niet zien dat het gebrek aan transparantie de opbouw van

vertrouwen in elkaar belemmert en daardoor een goede uitkomst bemoeilijkt (op het belang van vertrouwen gaan we in paragraaf 9.2 verder in).

2.3 ROLONDUIDELIJKHEID

Onder het motto “Zet de stad naar je hand” konden in de periode 2012-2014 de inwoners van Rotterdam jaarlijks kiezen uit een shortlist van zogenoemde stadsinitiatieven: plannen voor en door Rotterdammers, met betekenis en uitstraling voor de stad en haar inwoners. Voor de winnaar lag veel gemeentelijk geld klaar (in 2014: drie miljoen euro) om zijn initiatief te realiseren. De initiatiefnemers liepen dan ook om het hardst om draagvlak en draagkracht te vinden voor hun ideeën – en dat vroeg om meer dan het inrichten van een wervende website en het maken van ketelmuziek. In 2012 won De Luchtsingel, een project om een centrumgebied dat wordt gedomineerd door infrastructuur, autoverkeer en de achterkant van gebouwen te verlevendigen. In 2013 kreeg de Schaatsbaan Rotterdam de meeste stemmen. En de winnaar van het jongste en tevens laatste stadsinitiatief, RiF010, wil in het hart van de stad een (wild) watersportgebied maken. Om te laten zien dat het kán, presenteren de initiatiefnemers in hun businessplan veertien marktpartijen die draagkracht kunnen leveren met kennis, netwerken, besluitkracht, technisch-uitvoerende capaciteit en niet in de laatste plaats geld: de hoofdaannemer en de ontwikkelaar van de golfinstallatie steken er bijna 6 ton in.¹⁸

Maar waarom eigenlijk een Stadsinitiatief? Volgens de organisatie staan Rotterdam en zijn burgers in een samenleving die snel verandert. “Al die veranderingen vragen om een andere overheid (...) die niet regelt, maar ondersteunt. Die niet bepaalt, maar meebeweegt met de initiatieven vanuit de samenleving die ontstaan.” En ze vraagt zich af: “...Hoe buig je een overheid om die al jaar en dag dezelfde rol speelt? Hoe laat je ambtenaren merken dat er een andere wind waait?”. Het Stadsinitiatief meent dat het daarin een belangrijke rol speelt, door te helpen “... Bij de zoektocht naar welke overheid de burgers nodig hebben.”¹⁹

Het Stadsinitiatief heeft kennelijk een taak bij de hervorming van de overheid door wie het initiatief is geïnitieerd, alsmede een opvoedende taak jegens de ambtenaren, maar hoe het die taken precies verricht, is onduidelijk en criteria voor een geslaagde uitkomst van de zoektocht zijn niet meegeleverd. Of de burgers nog iets anders moeten doen dan met leuke ideeën komen, waarna het Stadsinitiatief zijn overheidsombuigende rol kan spelen, blijft in dit verhaal in het midden.

De overheid die naar haar rol zoekt omdat ze ervan uitgaat dat de burger het initiatief neemt of hoort te nemen, zien we ook in het verschijnsel zelfbouw, waarin mensen, compact samengevat, zelf kunnen bepalen waar ze willen wonen en hóe ze daar willen wonen. Niet gehinderd door de gebruikelijke regels en voorschriften kunnen zelfbouwers hun droomhuis realiseren. Wil je

daar bijvoorbeeld geen ramen in, dan is dat prima. Waar de overheid je voorheen zou tegenwerken, zal ze je nu helpen – zelfs met voorbijgaan aan lastige regels als Bouwbesluit en bestemmingsplan. Zelfbouwers zijn de baas en dat verandert de oude arrangementen van bewoner, architect, projectontwikkelaar, aannemer en gemeente ingrijpend.²⁰

Overigens is het niet iedereen die zijn burgerkracht laat spreken, vergund te ervaren dat de verhoudingen in het veronderstelde nieuwe arrangement in zijn voordeel zijn veranderd. Als burgers al te ‘eigenkrachtig’ zijn, dan ontmoeten ze tegenkracht. Ambtenaren en bestuurders schikken niet zo gemakkelijk in, waardoor de gemeente slechts in woord en niet in gebaar het roer afgeeft. Wat niet onlogisch is: het is maar weinigen gegeven om zich volmondig overbodig te verklaren. Voorbeeld: een wijkcentrum dat door de gemeente wordt omgebouwd tot jongerencentrum terwijl volgens de buurt juist ouderen voor overlast zorgen; vrijwilligers van een wijkhuis die van de gemeente bijstandsklanten naar werk moeten begeleiden.²¹ Zulke voorvallen laten zien hoe moeilijk het is, een goede maatvoering te vinden in de omgang tussen overheid en betrokken burger in een tijd waarin paradigma’s over de verhouding tussen burger en bestuur aan het schuiven zijn. Journalist Peter Giesen betoogt dat actief burgerschap een belangrijke factor is in de ontwikkeling van een ‘optimistisch maatschappelijk klimaat’. Maar een al te enthousiaste invulling van de participatiesamenleving kan volgens hem het draagvlak voor het collectief ondermijnen. Daarom bepleit hij een subtiel evenwicht tussen zelf en samen regelen.²²

“ We werken aan een nieuwe strategische visie voor de gemeente. Dat doen we samen met inwoners. Er is een duidelijke behoefte aan ruimte voor eigen initiatief, zodat mensen hun eigen ideeën over bijvoorbeeld bouwen en wonen kunnen realiseren. En dat hoeft niet zoals wij dat deden, maar het kan ook niet helemaal zonder de gemeente. Bovendien kunnen we helpen bij de organisatie en door ons netwerk aan te spreken. We moeten veel meer voordenken en doordenken, want het spel verloopt anders dan vroeger, met veel meer onbekenden en onvoorspelbaarheden. Niemand overziet dat nog ten volle. ”

Hennie den Bieman, gemeentesecretaris

In dat licht is het boeiend om te zien hoe dat zal uitvallen voor ‘burgerkrachtige’ arrangementen als zelfbouw en het Stadsinitiatief. Waar ligt het evenwicht (als dat al gevonden wordt) in de verhouding tussen burgers, overheid en marktpartijen? Zal een positieve herdefiniëring van de verhouding tussen burgers, overheid en marktpartijen leiden tot een nieuw arrangement van regels en richtlijnen voor de onderlinge omgang?

Voor procesmanagement is relevant dat de onduidelijkheid en onzekerheid van partijen over hun rollen, taken en verantwoordelijkheden bijdragen aan de onoverzichtelijkheid van de context als geheel. Wie procesmanagement

inzet, heeft er rekening mee te houden dat die rolonduidelijkheid onderdeel van de vraagstelling wordt en dat het vinden van duidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden een belangrijk deel van de uitkomsten is.

2.4 POLITIEK, OVERHEID EN PARTICIPATIE

Bij Rijk en gemeenten staan vormen van burgerparticipatie hoog in het vaandel; ze doen een appèl op 'actief burgerschap', vinden dat burgers hun 'eigen verantwoordelijkheid' moeten nemen en achten ze daartoe ook prima in staat, omdat die 'doe-burgers' immers 'eigenkracht' of 'burgerkracht' hebben.

Het is niet voor niets dat veel bestuurders en ambtenaren dit soort juichwoorden te pas en te onpas gebruiken. De modieuze termen verdoezelen vaak een lastige werkelijkheid van bezuinigingen en bestuurlijke tekorten. Want enerzijds kleeft aan de roep van de overheid om actief burgerschap en eigen verantwoordelijkheid een flinke dosis opportunisme: de centen zijn op, dus als de burger meer zelf doet, kan de overheid anders en vooral goedkoper werken, omdat ze minder ambtenaren nodig heeft. Of het is oude wijn in nieuwe zakken: het aloude opbouwwerk, buurtbeheer en straatactiviteiten kunnen door deze nieuwe terminologie rekenen op een terugkeer op het lokale toneel. Maar anderzijds valt die roep wel degelijk te begrijpen als een reactie op het piepende en krakende vehikel van de vertegenwoordigende democratie, waarin steeds minder burgers zich daadwerkelijk gerepresenteerd lijken te voelen²³ en politici hun bakens verzetten omdat ze een kloof waarnemen die hen steeds meer van de burgers scheidt en de laatsten menen dat "ze" er in "Den Haag" of "op het stadhuis" toch niets van begrijpen. Burgerparticipatie is dan een manier om in ieder geval directe, praktische invloed te hebben of te geven, ruim baan te maken voor ideeën en initiatieven uit de samenleving, opruiming te houden onder de regels en richtlijnen waarin zulke 'burgerkracht' anders hopeloos verstrikt raakt en op die manier de kloof tussen burger en politiek te overbruggen of tenminste hopelijk te verkleinen.

“ Nu er niet zoveel geld meer is, moeten gemeente en bewoners creatiever zijn. Bijna elke organisatie wil bijvoorbeeld een eigen ruimte, maar dat is niet meer vol te houden. Je kan best gebruik maken van elkaars panden. Of elke organisatie moet zijn eigen vrijwilligersdag of sportactiviteit hebben, terwijl we een buurtsportcoach hebben rondlopen voor het hele stadsdeel: ga daar eens mee praten, bundel het! En als het dan niet gebeurt, ook goed. Dan ga ik niet lopen trekken en sleuren. ”

Sandra van der Horst, gebiedsspecialist

In zijn rapport "Naar een lerende economie" merkt de WRR op dat de overheid steeds meer de procesmanager is geworden die zorgt dat de processen tussen betrokken partijen goed verlopen.²⁴ Maar ze is meer dan facilitator, want ze