

5. Tussen-denken en inclusief besturen rond armoede

Halleh Ghorashi, Kees Boersma en Firoez Azarhoosh

Introductie

In 2000 verscheen het boek *Liquid modernity* waarin Zygmunt Bauman de huidige samenleving karakteriseert als 'vloeibaarder' dan vorige samenlevingen. Deze laatmoderne samenleving kenmerkt zich door een afkeer van vastigheid: alles moet lichter, sneller en dynamischer. In deze context zijn machtsprocessen meer verborgen dan vroeger. Bronnen van uitsluiting en onderdrukking komen in toenemende mate niet alleen uit zichtbaar menselijk gedrag voort, maar ook uit alledaagse, vanzelfsprekende maatschappelijke structuren. Dat maakt uitsluitende machtsprocessen ongrijpbaar en lastiger om te veranderen. Een ander belangrijk kenmerk van laatmoderne samenlevingen is wat Eriksen (2001) 'de tirannie van de tijd' noemt. De snelheid in ons handelen en routinematigheid in plaats van reflectie houden ons gevangen in categorieën van verschil; en deze creëren eerder afstand dan verbinding.

In dit hoofdstuk laten we zien dat men zowel binnen de bestuurskunde als het openbaar bestuur (en daarmee de *governance*) pogingen heeft gedaan in te spelen op de liquiditeit met 'smart', vaak op digitale technologie gebaseerde analyses en oplossingen. Binnen het openbaar bestuur is het idee ontstaan dat digitale ontwikkelingen het nemen van slimmere en beter onderbouwde besluiten bevorderen. Maar ze zorgen er veeleer voor dat mensen buiten de boot vallen of dat ze door de vooroordelen die in algoritmen zijn ingebakken, worden achtergesteld en anders behandeld dan anderen (Meijer et al., 2021). De toeslagenaffaire is daar een schrijnend voorbeeld van. De digitale technologieën zijn wellicht 'smarter' geworden, maar ook verbindingsarmer.

Algoritmes versterken de normalisering van homogene bubbels in de samenleving en formele instellingen van het openbaar bestuur. Hierdoor raken bepaalde normen zo verstarnd dat ze meerstemmigheid in de weg staan. Deze verstarring van normen is een belangrijke vorm van macht in de laatmoderne samenleving, eentje die vanwege zijn subtiliteit nauwelijks bevraagd wordt en ongrijpbaar is. Ze is prominent aanwezig in democratische landen zoals Nederland, waar veel minder sprake is van zichtbare vormen van bestuurlijke macht.

Dit is eerder ook wel 'de macht van vanzelfsprekendheid' of 'normaliserende macht' genoemd (Komter, 1985; Ghorashi, 2021). Om de dominantie van de norm scherp te krijgen, noemen we het hier het 'normdenken'. Een van de belangrijkste kenmerken van het normdenken is dat het gevoed wordt door verborgen, historische processen. Een voorbeeld hiervan is de verzorgingsstaat, waarin het achterstand-denken een zeer dominante doorwerking heeft in de bestuurlijke praktijk. De verzorgingsstaat mag inmiddels behoorlijk zijn afgekalfd, maar de habitus blijft voortleven: vanuit de beste bedoelingen gaan beleidsmakers op zoek naar kwetsbare, kansarme groepen om ze te helpen hun achterstand in te halen. Maar ze doen dat op basis van formele procedures en met een beroep op de eigen verantwoordelijkheid.

In dit hoofdstuk betogen we dat er geen 'smart', maar een 'wijze' benadering nodig is voor het vinden van oplossingen voor complexe, maatschappelijke vraagstukken. Dat houdt een transformatie in van bestuurlijke praktijken gericht op inclusie en de kracht van verbinding.

Die past bij de groeiende aandacht voor inclusievere en op verbinding gerichte vormen van *governance*. Het maatschappelijke vraagstuk dat we ter illustratie in dit hoofdstuk centraal stellen is de groeiende armoede in de Nederlandse verzorgingsstaat. We zullen met een casus uit Amsterdam laten zien dat de huidige bestuurlijke structuren geen adequaat antwoord bieden op de complexiteit van dit vraagstuk. We zullen tevens mogelijke inclusieve, *participatory governance*-structuren bespreken waarin door co-creatie ruimte is voor verschillende kennisbronnen en perspectieven van actoren in het veld.

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is: in hoeverre en op welke wijze kan de bestuurskunde bijdragen aan de benodigde bestuurlijke transformatie naar de inclusie van meerstemmigheid in besluitvorming voor het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken?

De Amsterdamse aanpak van armoede als voorbeeld

We richten ons specifiek op het armoedevraagstuk in Amsterdam om na te gaan tegen welke grenzen het openbaar bestuur aanloopt in zijn antwoord op complexe vraagstukken en welke nieuwe *governance*-structuren te ontwikkelen zijn om het bestuur te transformeren. In navolging van Noordegraaf-Eelens (2022) definiëren we een maatschappelijk vraagstuk als *matters of concern*, ofwel een vraagstuk waar burgers zich zorgen over maken. Dat de bezorgdheid niet tot passiviteit hoeft te leiden, bewijst een initiatief van een groep bewoners in de Amsterdamse Indische buurt in 2017 om een plan te maken voor het bestrijden van armoede. De Indische Buurt kenmerkt zich door een relatief hoge werkloosheid en een groot aantal bewoners onder de armoedegrens, maar ook door een grote groep actieve burgers rondom complexe, maatschappelijke vraagstukken en crises (Boersma et al., 2012; 2022).

De groeiende armoede onder een deel van de burgers in deze buurt is een complex, maatschappelijk vraagstuk, waarbij naast talloze formele actoren (overheden, maatschappelijke instellingen en zorgaanbieders) ook informele actoren (private partijen, burgerinitiatieven) betrokken zijn. In de bestrijding van armoede zijn gemeenten verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen (de uitvoeringstaak). Ze volgen hierin landelijke richtlijnen, regels en wetten, maar de manier van uitvoering kan per gemeente verschillen. Uit de praktijk blijkt dat formele instellingen een aanzienlijk deel van de doelgroep niet of nauwelijks bereiken. Het ontbreken van vertrouwen in formele systemen en de overheid bij de doelgroep, maar ook gebrekkige informatie liggen hier ten grondslag. Veel van deze 'onbereikbaren' kloppen aan bij familie en vrienden, maar ontvangen ook informele hulp van bewonersinitiatieven. Vervolgens leidt wederzijds wantrouwen tussen formele en informele systemen vaak tot een verergering van de situatie. Een niet tijdige en adequate interventie kan zorgen voor een cumulatie van financiële en sociaal-psychische problemen.

Amsterdam heeft naast de verstrekking van uitkeringen dan ook gekozen voor zogenoemde buurtteams die belast zijn met directe ondersteuning van burgers in maatschappelijke en financiële kwesties. Deze teams zijn het gevolg van een samenwerking tussen sociale raadslieden, maatschappelijk werkers, schuldhulpverleners, maatschappelijke opvang, geestelijke gezondheidszorg en nog tal van andere professionals. De buurtteams worden, na openbare aanbesteding, gesubsidieerd door de gemeente en voeren in opdracht daarvan taken uit die gericht zijn op armoedebestrijding. Diverse partijen, naast de directe participanten in het buurtteam, zoals bewindsvoerders, schuldeisers (privaat, semioverheid

en gemeentelijk), incassobureaus, Ouder en Kind Teams (OKT's), rechters en advocatuur, woningcorporaties en private huisbazen, buurthuizen, opbouwwerkers, private en gemeentelijke participatiemakelaars, maar ook bewonersinitiatieven vanuit kerken, moskeeën, sociale ondernemingen, belangenorganisaties en categorale zelforganisaties worden in meer of mindere mate betrokken bij de aanpak vanuit het buurtteam.

Het uitgangspunt was het vinden van oplossingen door samenwerking tussen formele instanties en informele netwerken met als achterliggend idee: zet het individu centraal, onderzoek zijn ambitie, potentie en mogelijkheden, arrangeer een supportstelsel, leer hiervan om de armoedebestrijding te verbeteren en biedt een individueel traject aan; en vooral: maak gebruik van de kracht en het netwerk binnen de directe leefomgeving van de betrokkenen en de samenleving als geheel.

Dit initiatief is uitgewerkt tot een plan dat is voorgelegd aan de gemeente. Het bestond uit drie onderdelen:

1. *Inzet vertrouwenspersonen*

Versterking van het supportstelsel voor burgers onder de armoedegrens door versterking en toerusting van informele zorg en steun door de training en inzet van vrijwilligers in de wijk.

2. *Aansluiting formele hulp*

Optimaal gebruikmaken van de mogelijkheden, steun en deskundigheid van professionals bij de gemeente en instellingen om inactiviteit te bestrijden door het wegwerken van financiële en maatschappelijke belemmeringen via adequate werkafspraken tussen vertrouwenspersonen en formele instanties.

3. *Capacity-sharing*

Optimaal verbinding maken tussen behoeftes en de mogelijkheden van werkgevers, beroepsscholing, educatie, vorming, gemeenteprogramma's om te werken aan ambitie, capaciteit, potenties en motivatie van mensen die het nodig hebben, door het toegankelijk maken van beroepsscholing voor volwassenen.

Deze opzet impliceert niet alleen een grotere rol voor bewonersinitiatieven in de bestrijding van armoede, maar ook een wijziging in de uitgangspunten van het beleid (van controle naar vertrouwen), de werkprocessen van formele organisaties (van het vasthouden aan protocollen naar de acceptatie dat informele initiatieven een voorportaal zijn) en de bekostiging (van starre aanbestedingsregels naar middelen voor initiatieven en flexibilisering van inkoopmiddelen bij de overheid). Het plan is sinds 2019 in uitvoering en de resultaten zijn veelbelovend. Het huidige stadsbestuur in Amsterdam heeft ervoor gekozen om delen van het plan structureel en meerjarig te bekostigen en te ondersteunen. Hierdoor is er een steeds beter georganiseerd initiatief vanuit de leefwereld (actieve bewoners) die aansluiting zoekt bij de bureaucratische, geprotocolleerde wereld van de overheid (de gemeentelijke afdelingen en diensten) en door de overheid ingehuurde maatschappelijke instellingen (buurtteams en OKT's). De grootste uitdaging in dit proces is het dichterbij elkaar brengen van beide werelden.

Het gemeentebestuur staat in dezen voor een dilemma: controle versus flexibiliteit. De uitgangspunten voor beleid zijn immers nog altijd gebaseerd op accountability en legitimatie. De protocollen (vaak output-georiënteerd) en aanbestedingsmodellen houden formele

onderaannemers in de greep. De focus ligt op het behalen van taakstellingen met financiën als belangrijk onderdeel. Daarmee is er te weinig ruimte voor instellingen om te experimenteren met partnerschap met informele bewonersinitiatieven. Deze laatste lenen zich er niet voor om qua taken en financiering onderdeel te worden van dezelfde structuur, omdat ze geen verlengstuk willen zijn van formele instellingen en niet ingekapseld willen worden door de bestaande bestuurlijke structuur. Uitweg uit het dilemma is om als overheid een hybride bestuurlijk model te hanteren dat beide werkelijkheden verbindt met inachtneming van een gelijkwaardige positie. De structuur van de huidige administratieve organisatie van de overheid biedt hiervoor onvoldoende ruimte. Hier gaat het dan ook om een bestuurskundig, *governance*-vraagstuk.

Governance en de spanning tussen formeel en informeel

De in Amsterdam gekozen oplossing speelt in op een belangrijk en breed gedragen inzicht, dat structurele samenwerking tussen diverse maatschappelijke actoren nodig is om oplossingen voor complexe maatschappelijke vraagstukken te kunnen vinden. De basis hiervoor ligt in 1) de groeiende aandacht van overheid en wetenschap voor het belang van informele actoren om dichterbij de wereld van de doelgroep te komen; 2) het toenemende wantrouwen jegens overheid en formele systemen en de druk van onderop op het politiek bestuur; en 3) de groeiende overtuiging van het management van formele instellingen dat samenwerking met maatschappelijke actoren vanuit de complementariteitsgedachte een meerwaarde heeft. Ondanks de wil om samen te werken staan diepgaande verschillen een structurele samenwerking in de weg. We geven in Tabel 1 een aantal voorbeelden van de spanning tussen formele structuren en informele initiatieven.

Tabel 1: Spanningen tussen formele structuren en informele initiatieven.

| Formele structuren | Informele initiatieven |
|---|---|
| Uitvoering door gediplomeerde professionals (hbo). <i>Vooroordeel over de andere partij: ze zijn niet deskundig en hebben niet gestudeerd. Ze maken het nog erger voor klanten.</i> | Uitvoering door idealisten, ervaringsdeskundigen, werkzoekenden en vrijwilligers. <i>Vooroordeel over de andere partij: ze werken alleen voor geld en van negen tot vijf, en weten niets van de praktijk en het echte leven van klanten.</i> |
| Er wordt gewerkt in opdracht, geformaliseerd door aantallen uren, formele registratiesystemen, taken, stappen en 'targets'. Men wordt per handeling betaald. De structuren zijn geformaliseerd, geobjectiveerd en meetbaar gemaakt. <i>Vooroordeel over de ander: de aanpak is willekeurig en persoonsafhankelijk. De resultaten zijn niet zichtbaar en meetbaar.</i> | Er wordt gewerkt naar wens van de klant. (Uren)registratie en 'targets' zijn niet of nauwelijks aan de orde. De structuren zijn ambigu en minder 'objectief' meetbaar. <i>Vooroordeel over de ander: er is weinig oog voor wat iemand echt nodig heeft, er is een afvinkcultuur, gericht op het belang van de instituties en niet op dat van de hulpvrager.</i> |
| Het uitgangspunt is het gemeentelijk en nationaal beleid. Controle op rechtmatigheid (accountability) en legitimiteit staat voorop. Steun is alleen voor mensen die hebben aangetoond ervoor in aanmerking te komen. Normdenken staat centraal. <i>Vooroordeel over de ander: informele hulp is cliëntelistisch, niet effectief en gevoelig voor misbruik.</i> | Het uitgangspunt is menselijke waardigheid, compassie en barmhartigheid, vertrouwen zonder controle. Vanzelfsprekende processen worden ter discussie gesteld. <i>Vooroordeel over de ander: mensen worden behandeld als leugenaars, fraudeurs en profiteurs.</i> |
| Het uitgangspunt is: om geholpen te worden moeten burgers formele stappen doorlopen en ze hebben daarin eigen verantwoordelijkheid. Ze moeten zelf aankloppen voor hulp. | Het uitgangspunt is een gevoel van urgentie: burgers moeten direct en integraal geholpen worden. Het systeem moet zich aanpassen aan |

| | |
|--|---|
| <p><i>Vooroordeel over de ander: de informele aanpak pampert burgers, geeft hun verkeerde informatie en zorgt voor meer wantrouwen in het systeem.</i></p> | <p>hen. Eigen verantwoordelijkheid is pas aan de orde als men zelfredzaam is. <i>Vooroordeel over de ander: formele structuren werken niet; er zijn onnodige wachtlijsten. 'Outreaching' werken is belangrijk; als hulpverlener moet je op zoek naar burgers en niet wachten totdat ze zelf aankloppen. De formele aanpak is gemakzuchtig en niet betrokken.</i></p> |
| <p>Financiering: subsidieverstreking gebeurt via openbare aanbesteding. Die is gericht op grote organisaties met managementlagen met een sterk apparaat voor verantwoording en rechtmatigheid. Kleinere, informeel geleide organisaties vallen daardoor buiten de boot. <i>Vooroordeel over de ander: als ze meer middelen krijgen, worden ze concurrenten.</i></p> | <p>Financiering: ad hoc en incidenteel, over het algemeen via buurtbudgetten en soms fondsen, nauwelijks betaalde krachten. <i>Vooroordeel over de ander: ze slurpen alle middelen op, we worden niet erkend en niet gelijkwaardig behandeld. De overheid discrimineert. Geef de helft van hun geld aan ons en we presteren twee keer beter.</i></p> |
| <p>Digitale technologie en algoritmen gelden als 'smart', waarbij effecten als uitsluiting over het hoofd worden gezien. <i>Vooroordeel over de ander: ze begrijpen het voordeel van digitale oplossingen niet en zijn niet in staat er goede gegevens voor aan te leveren.</i></p> | <p>Digitale technologie geldt vaak als een belemmering voor direct en menselijk contact met het openbaar bestuur. <i>Vooroordeel over de ander: ze beschouwen ons als nummer en databases zijn een doel op zich.</i></p> |

De bestuurskundige vragen die aan deze spanningen ten grondslag liggen zijn: 1) Wat voor soort *governance*-structuur, inzicht en benadering zijn nodig om diverse actoren rond het armoedevraagstuk dichterbij elkaar te brengen? 2) Welke methodiek is behulpzaam om bestaande vooroordelen tegen te gaan en een vruchtbare samenwerking mogelijk te maken? 3) In hoeverre is er ruimte voor innovatie zonder dat de bestuurskundige principes van transparantie en legitimiteit verzwakt worden?

De *participatory governance*-benadering (Fischer, 2006; Gaventa et al., 2006) biedt voor deze vragen een eerste perspectief. Ze streeft naar de actieve deelname van burgers in het overheidsproces. Het is dan ook een bestuursvorm waarin burgers en andere niet-statelijke actoren invloed kunnen uitoefenen op en controle delen in processen van openbare besluitvorming. Collectief eigenaarschap is daarvoor de basis. Participatie is gebaseerd op overleg en inclusieve ruimtes, waarin nieuwe oplossingen en alternatieve opvattingen aan bod kunnen komen en dominante benaderingen ter discussie kunnen worden gesteld. *Participatory governance* impliceert de erkenning van maatschappelijke veerkracht, omdat ze berust op de kracht van opkomende, bottom-up en spontane initiatieven van burgergroepen. Het is van groot belang dat overheid en formele instanties nadenken over hoe ze deze initiatieven kunnen ondersteunen. Dat betekent dat ze ruimte moeten maken voor lokale aanpassingen en initiatieven die afwijken van de norm. Daarnaast is er extra investering nodig om van participatieve tot inclusieve *governance* te komen.

Het concept *deep democracy* kan de deliberatieve democratie (met nadruk op participatie) een stap verder brengen. *Deep democracy* (Young, 2002) verwijst naar de noodzaak om ruimte te maken voor perspectieven die normaliter geen toegang krijgen tot participatieve ruimtes die overleg en beraadslaging centraal stellen. *Deep democracy* gaat dan om engagement en solidariteit met deze *silenced* en gemarginaliseerde perspectieven. Deze stap van participatie naar inclusie begint met de erkenning van lokaal eigenaarschap als sleutel voor het welslagen van *participatory governance*. Co-creatie of coproductie moet niet alleen bij het formuleren van oplossingen en uitkomsten het uitgangspunt zijn, maar ook al bij het blootleggen van problemen en assumpties. Daarbij is het van belang om open en eerlijk te zijn over mogelijke spanningen in de samenwerking tussen formele structuren en informele initiatieven.

Fledderus (2015) beschrijft verschillende belemmeringen die coproductie, het betrekken van burgers bij publieke dienstverlening, in de weg staan. Een belangrijke randvoorwaarde voor het welslagen van deze *governance* benadering is dat goede vertrouwensrelaties en wederzijds begrip voorop moeten staan.

In de Indische Buurt in Amsterdam hebben de partijen gewerkt aan een plan en werkwijze waarbinnen verschillen niet tegenstrijdig, maar complementair zijn. De bewonersinitiatieven hebben het voortouw genomen om gedurende drie maanden een dialoog over de verschillen (zie tabel 1) tot stand te brengen tussen de lokale gemeenteambtenaren, de medewerkers van een buurtteam, de sociale dienst en bewonersinitiatieven. Het resultaat hiervan is dat a priori assumpties en vooroordelen zijn herkend en weggenomen, maar dat de verschillen in uitgangspunten, paradigma's en structuren overeind zijn gebleven.

Uiteraard kan het centrale stadsbestuur deze werkwijze naast zich neerleggen, maar dat bevordert niet het herstel van het vertrouwen van burgers in formele systemen. Voor het welslagen van deze nieuwe praktijk is het dan ook van het grootste belang dat het stadsbestuur de inzichten omarmt. Dit wordt naar verwachting een lang proces, omdat de organisatie van het stadsbestuur bepaald niet homogeen is en veel tegenstrijdige belangen kent. Met andere woorden: deze vorm van co-creatie creëert een nieuwe behoefte aan dialoog – deze keer binnen de muren van het gemeentehuis – tussen relevante stakeholders, zoals de centrale gemeentelijke diensten, stadsdelen, de rekenkamer, de gemeentelijke accountant en de afdelingen wijkgericht werken.

Normdenken in een smart tijdperk

Participatory of inclusieve *governance* is een beloftevolle benadering voor het openbaar bestuur. Maar om de meerwaarde ervan te benutten is het bevragen van vanzelfsprekendheden en machtsrelaties, en daarmee het normdenken, een voorwaarde. Zonder dit bevragen worden vernieuwing van het openbaar bestuur en verbinding met diverse, informele leefwerelden in de samenleving belemmerd. Het voortzetten van de instrumentele fixatie op resultaten (het halen van 'targets') en de controle van processen ('accountability') zodat deze zo goed mogelijk binnen de norm passen, is maar al te verleidelijk. Ambigue en minder 'objectief' meetbare structuren en perspectieven worden dan buitengesloten en dat resulteert in een horizonversmalling waarbij levens van mensen die in armoede leven, worden gereduceerd tot cijfers. Dit normdenken veronachtzaamt niet alleen de veelzijdigheid van mensen en diversiteit in leefwerelden, maar verarmt ook de betekenis en kwaliteit van het werk en het hulpaanbod, omdat het de verbeeldingskracht en meerstemmigheid onderdrukt. En beleid dat aansluit bij wat mensen nodig hebben, vraagt nu juist om inlevingsvermogen.

Voor de rol van bestuurskunde biedt het sociologische perspectief een interessant inzicht. Burawoy (2015) pleitte in zijn toespraak als voorzitter van de International Sociological Association (ISA) voor het belang van 'sociologie in het midden van de samenleving': een sociologie die dezelfde impact zou moeten hebben als mensen zoals Piketty en paus Franciscus voor huidige globale vraagstukken. In navolging van Wright Mills (2000), die in 1959 een pleidooi hield voor de ontwikkeling van wat hij 'sociologische verbeeldingskracht' noemde, pleiten we in dit hoofdstuk voor bestuurskundige en bestuurlijke verbeeldingskracht.

Daarbij gaat het om het ontwikkelen van een ‘kwaliteit van geest’ om de complexiteit en uitdagingen in het leven van burgers te begrijpen en te verklaren.

Met verbeeldingskracht kunnen zowel bestuurders als individuele burgers zelf de verhalen over armoede en ongemak in een bredere historische context plaatsen. Ervaringen van armoede worden dan niet gereduceerd tot cijfers in formele registratiesystemen, digitale platforms en algoritmen, maar gezien in een bredere context. Zo kan ook de bestuurlijke praktijk beantwoorden aan wat Mills ziet als de opdracht van de sociologie, namelijk ‘het verschil maken voor de kwaliteit van het menselijke leven in onze tijd’ (Mills in Jacobsen & Tester, 2014, p. 11). Volgens Mills kan sociologie – en, zo zouden we willen toevoegen, ook de bestuurskunde – zonder verbeeldingskracht louter informatie produceren, en dit tijdperk heeft al meer informatie dan het aankan. ‘De praktijk van een sociologische [of bestuurskundige, auteurs] verbeelding vraagt om werk over verbindingen, dialogen en gesprekken, geen waarheden of monologen’ (Mills in Jacobsen & Tester, 2014, p. 13).

Maar voor nieuwe verbindingen is er meer nodig dan gemeenschappelijke zorgen of idealen. Van cruciaal belang is het scheppen van condities en het ontwikkelen van competenties om de gemeenschappelijke ruimtes – nu nog vaak gekenmerkt door afstand, afkeer of angst – te veranderen in betekenisvolle ruimtes waarin de uitwisseling van ervaringen en visies centraal staat.

Tussenacties: *tussen* in plaats van *tegen*

Het ontregelen van de normaliserende macht of het normdenken in een wereld die steeds ‘smarter’ wordt (en bedoeld of onbedoeld ook verbindings- en verbeeldingsarmer), is gemakkelijker gezegd dan gedaan. De machtswerking is immers onzichtbaar en ongrijpbaar, want gebaseerd op vanzelfsprekendheden en zonder aanwijsbare bronnen. Wanneer de werking van macht zichtbaar en expliciet is, is ze traceerbaar en is verzet tegen eventuele nadelige effecten mogelijk. Maar bij subtiele, moeilijk traceerbare macht is het veel lastiger om tegenbewegingen te organiseren. In plaats van *tegenacties* zijn *tussenacties* nodig (zie ook Ghorashi, 2022). We zien drie mogelijke vormen van tussenacties.

Tussen de regels

De eerste tussenactie zouden we willen karakteriseren als ‘tussen de regels’. Een citaat van oud-minister Ernst Hirsch Ballin werpt hier op een interessante manier licht op: ‘Juist in de ruimte van wat we niet in regels kunnen omschrijven, gebeurt iets betekenisvol: een moment van aandacht voor het bijzondere van iemands leefsituatie, een moment wellicht van bestuurlijke en juridische creativiteit.’¹ Een goed voorbeeld hiervan is de ruimte binnen de regels van (bijstand)uitkeringen die maatwerk in de armoedebestrijding mogelijk maken. Het uitgangspunt van de huidige wet is controleren of mensen geen misbruik van uitkeringen maken. In de praktijk blijken echter veel mensen in armoedesituaties en schulden erbij gebaat om naast de uitkering ook beperkte verdienmogelijkheden te hebben.

¹ www.divosa.nl/sites/default/files/divosa-najaarscongres-2018-speech-ernst-hirsch-ballin.pdf, laatst geraadpleegd op 12 november 2021.

Hoewel de regels op het niveau van gekozen uitgangspunten vrijwel onwrikbaar zijn, hebben gemeenten genoeg mogelijkheden om daarbinnen per individu op maat gesneden arrangementen te organiseren. Deze aandacht voor mogelijkheden binnen onmogelijk lijkende structuren is essentieel om het dominante normdenken – ‘regels zijn regels’ – te doorbreken en tussen de regels creatieve oplossingen en bronnen van mogelijkheden te vinden. Vanwege de erkenning van bottom-up en spontane initiatieven van burgergroepen biedt juist de *participatory governance*-benadering van co-creatie hiervoor een geschikt kader.

Tussenruimtes

Een tweede vorm van tussenactie speelt zich af in ‘tussenruimtes’. Dat zijn de ruimtes tussen (leef)werelden die, mede door het eenvormige normdenken, ver van elkaar staan. Het begrip tussenruimte vraagt enige uitleg. Allereerst is het iets wezenlijk anders dan een ‘bubbel’. De tussenruimte is een antwoord op de vluchtigheid en het ongeduld van onze laatmoderne tijd. De kunst is om momenten van vertraging te creëren. Want ‘snel gaan’ betekent ook ‘snel vergeten’, zoals Lyotard ooit treffend heeft geformuleerd.

Naast vertraging is het belangrijk om open en onbevooroordeeld te luisteren. Voor een open dialoog is de tijdelijke opschorting van het eigen oordeel een belangrijke stap, een stap die De Boer (1993) *epochè* noemt. Door het tijdelijk opschorten van het eigen gelijk of opzij stappen, wordt het mogelijk een gemeenschappelijke tussenruimte te creëren. Een tussenruimte is dus leeg van oordeel, waardoor het mogelijk wordt naar de ander te luisteren vanuit haar of zijn perspectief, oftewel ‘alteriteit’ toe te laten. Ze is daarom een voorwaarde voor meerstemmigheid. De Joodse filosofie, vooral het werk van Levinas, biedt hiervoor inspiratie. Volgens Levinas vertrekken mensen in hun handelen te vaak vanuit een ik-positie. Het vooropstellen van deze ik-positie maakt het contact met de ander onmogelijk, zeker wanneer de assumpties over die ander beladen en negatief zijn. Een te negatief beeld laat geen ruimte voor verrassing, vernieuwing en verbinding. Hij stelt daarentegen voor om alteriteit als uitgangspunt te nemen: de ander te benaderen vanuit de positie van die ander, zodat diverse perspectieven in verbinding kunnen komen.

Veel van de burgers in armoede zijn relatief geïsoleerd en bevinden zich in kwetsbare situaties. Toch weten zelforganisaties en vrijwilliger-hulpverleners hen te bereiken. Deze informele maatschappelijke initiatieven zijn in de loop van de tijd echter het vertrouwen kwijtgeraakt in de formele systemen en overheden (zie tabel 1). Hoewel de informele initiatieven vanuit een diepgaande betrokkenheid hulp bieden aan burgers in armoede, vormen ze soms een belemmering voor adequate hulp en aanpak van problemen. De reden is dat sommige initiatieven de eigen frustratie en ongenoegen over formele structuren projecteren op de hulpvragers en daardoor voor hen de problemen gaan ‘invullen’. Bovendien komt het meer dan eens voor dat informele hulpverleners de hulpvragers te lang bij zich houden, waardoor de problemen niet grondig aangepakt worden.

De formele organisaties hebben dan ook liever dat deze initiatieven mensen direct naar hen doorverwijzen in plaats van zelf aan de slag te gaan met de problemen. Maar de formele organisaties missen weer vaak de openheid en noodzakelijke responsiviteit (Bakker-Klein, 2019) om de ervaringen, oplossingsrichtingen en perspectieven van hulpvragers serieus mee te nemen in oplossingen. Daarvoor is responsiviteit nodig: een professionele competentie die

een diepgaande verbinding tot stand kan brengen tussen wat Habermas (1987) het systeem (institutionele structuren) en de leefwereld (alledaags ervaringsdomein) noemt. Zowel de informele als de formele actoren behoeven dus *capacity building* en *capacity sharing* om tot optimale samenwerking te kunnen komen. Belangrijke voorwaarde hiervoor is een gelijkwaardige dialoog die binnen een tussenruimte tot stand kan komen; daar kunnen verschillende perspectieven, belangen en leefwerelden verbonden worden om zo tot gezamenlijke oplossingen te komen.

Tussenpersonen

De derde vorm van tussenactie gaat uit van *tussenpersonen*. Dat zijn mensen die om diverse redenen wat op afstand staan van het normdenken en van posities in formele structuren. In de Indische Buurt wordt met tussenpersonen gewerkt die als vertrouwenspersoon werken en gestationeerd zijn bij diverse informele initiatieven. Ze zijn vaak ervaringsdeskundig. Ze nemen vrijwillig deel aan een door het informele initiatief Samen Vooruit georganiseerd 'toerustingstraject', waardoor ze de taal van de leefwereld en die van het systeem kunnen spreken, eigen grenzen leren kennen en complementair werken aan bestaande, door de gemeente geïnitieerde acties voor armoedebestrijding. Deze tussenpersonen vormen een brug tussen de informele, maatschappelijke initiatieven en de formele structuren van het openbaar bestuur en dragen zo bij aan het herstellen van vertrouwen.

Voor het idee van tussenpersonen zijn we geïnspireerd door wat Said (1995) het 'feitelijke noodlot' van ballingen noemt. Een balling moet constant een vertaalslag maken tussen verschillende contexten en heeft daardoor een tweeledig perspectief nodig. Niets staat daarin vast of op zichzelf. Door hun toestand van '*in-betweenness*' kunnen ballingen zich onttrekken aan de macht van de vanzelfsprekendheid oftewel het normdenken. Said gebruikt deze '*in-betweenness*' van ballingen als metafoor voor mensen die buiten de lijntjes denken. Tussenpersonen zijn mensen die vanwege hun afstand tot de dominante norm constant een vertaalslag moeten maken van de eigen achtergrond naar wat de samenleving van hen verwacht. Hoe groter de afstand tussen die achtergrond en de verwachte norm, hoe groter de spanning. Daarin kan verbindings- en vernieuwingskracht liggen: tussenpersonen zijn constant bezig diverse werelden met elkaar te verbinden. Niet elke vertaler slaagt erin om deze verbinding constructief te maken, zoals niet elke balling erin slaagt het beste uit diverse culturen te combineren. Maar deze situatie van '*in-betweenness*' is een potentiële basis voor verrijking en vernieuwing.

Van tussenruimte naar meerstemmigheid

In 2022 hebben de actoren in de Amsterdamse Indische Buurt gekozen om het concept tussenruimte als methodiek te gebruiken om nader tot elkaar te komen. De initiatiefnemers hebben voor thema's gekozen om deze methodiek in een pilot meerstemmig vorm te geven:

- Herontwerp wederzijdse werkprocessen.
- Ontwikkel effectieve communicatie.
- Baken taken en bevoegdheden goed af.
- Zorg voor financiering en herinrichting van sociale infrastructuur.

De gemeente Amsterdam beoordeelde deze pilot in eerste instantie met gemengde gevoelens. Enerzijds vond ze dat dit traject een positieve stimulans kon zijn voor het armoedebeleid. Maar ze was ook bang voor extra druk, omdat de bestaande systemen niet

makkelijk te wijzigen zijn en de financieringsstructuur niet flexibel genoeg is. Met andere woorden: de gemeente probeerde aan verwachtingsmanagement te doen, als deel van de zoektocht naar een geschikt systeem van *governance*. Dit spanningsveld laat drie onderzoekdilemma's zien voor het concept van de tussenruimte in de praktijk.

Het eerste dilemma heeft te maken met een belangrijke conditie van de tussenruimte, namelijk vertraging. Vertraging is essentieel om de nodige openheid te creëren om zo onbevangen mogelijk te kunnen luisteren naar andere perspectieven. Door te vertragen kunnen verschillende perspectieven die aanzetten tot reflectie en verbinding aan bod komen. Dat maakt het mogelijk om de maatschappelijke zorgen – in ons geval armoede – als een gemeenschappelijk vraagstuk te benaderen om zo tot gezamenlijke voorstellen tot transformatie te komen. Toch leidt actiegerichtheid in de praktijk vaak tot voorbarige versnelling, waardoor activiteiten in een tussenruimte veranderen in een 'taskforce-aanpak'. Snel tot oplossingen komen krijgt dan voorrang boven het doordenken van de consequenties van oplossingen. Tegelijkertijd vraagt elke transformatie ook enige versnelling om doorbraken te forceren. De uitweg uit dit dilemma is het vinden van een juiste balans tussen vertraging en versnelling.

Het tweede dilemma betreft de rol van de facilitator(s) in de tussenruimte. Wat zijn de benodigde competenties om de ruimte zo vrij mogelijk te houden van het normdenken en van de tirannie van de tijd? De oplossing is om actoren in de tussenruimte mede-eigenaar te maken van het vraagstuk, zodat zij ook medebewakers worden van de ruimte. Het vereist het tijdelijk 'aanhouden' of '*holding the space*' (Cairo, 2021), wat een gezamenlijke taak is van alle actoren die de tussenruimte betreden.

Het derde dilemma betreft de rol van de overheid als een van de relevante én onmisbare actoren om een antwoord op complexe maatschappelijke vraagstukken te vinden (Tonkens, 2009). De overheid moet bronnen van vernieuwing in het maatschappelijke middenveld herkennen om haar taak en rol op een vernieuwende wijze te kunnen invullen. Waar haar rol dus cruciaal is, is het ook van belang dat de overheid zich kan en wil terugtrekken waar dat nodig en gewenst is. Immers, vanuit het participatieperspectief moet de overheid, en de verschillende operationele en bestuurlijke lagen, ervoor waken te overorganiseren. Alleen door zich terug te trekken kan ze de verbindende rol vervullen. Dit vraagt ook van de overheid een andere *mindset*, namelijk het besef dat ze zelf een belangrijke, maar ook slechts een van de stakeholders is in de tussenruimte. Zo'n overheid is in staat de eigen sturende rol af te zwakken en gelijkwaardig samen te werken met informele initiatieven en door haar gesubsidieerde formele organisaties. Deze reflectie op de rol van de overheid via een verschuiving in de mindset, en uiteindelijk door wijsheid, is cruciaal voor het welslagen van de tussenruimte-aanpak. Immers, de overmacht van de overheid ten opzichte van de informele initiatieven is groot en het sturend denken voert snel de boventoon.

Conclusie

In de gezamenlijke reis van formele gemeentelijke instanties en informele initiatieven in de Indische Buurt proberen beide antwoord te geven op de genoemde dilemma's door in de open structuur van de tussenruimte meerstemmige verbindingen te creëren. Om deze reis te laten slagen, is bestuurlijke wijsheid nodig om gelijkwaardigheid van diverse vormen van kennis (ervarings-, professionele en academische kennis) te creëren en te bewaken en tegelijkertijd

de noodzaak voor meerstemmige besluitvorming en een wederkerig leerproces voorop te zetten. Het doorgronden van deze wijsheid vraagt om een betrokken bestuurskunde, die de 'bestuurlijke verbeeldingskracht' in de praktijk kan versterken en de noodzaak van relationele versterking, bijvoorbeeld vanuit een inclusieve benadering, kan laten zien.

Om het geschetste potentieel van tussenruimtes een kans te geven, is het essentieel dat formele instanties en instituties van tijd tot tijd ontregeling van de norm toelaten. Alleen dan kan de mobiliteit en verbindingskracht van diverse actoren, waaronder de meerwaarde van tussenpersonen, zichtbaar worden. Een gefaciliteerde inclusieve tussenruimte maakt het mogelijk dat alle deelnemers de vaardigheid ontwikkelen (*capacity building*) zich open te stellen voor een ander perspectief en ook leren vanuit een multi-perspectief naar de problematiek te kijken (*capacity sharing*). Dan pas wordt zichtbaar hoe belangrijk de plek is van tussenpersonen, die vanwege hun tussenpositie *out of the box* kunnen denken. Door het omarmen van dit 'afwijkende' perspectief wordt de norm bevestigd en ontstaan via co-creatie gezamenlijke kaders en oplossingen. Maar veel vaker zien we in de praktijk dat het normdenken op een subtiele wijze deze andere, ontregelende perspectieven uitsluit.

Laten we een voorbeeld geven. Bij een overheidsinstantie was er onlangs een gesprek tijdens een vergadering over het bestrijden van armoede. Een van de ambtenaren aan tafel zei: 'We kennen in onze persoonlijke omgeving niemand die arm is.' Deze opmerking sloot de ruimte voor een ander geluid. De twee eerste generatie hoogopgeleide ambtenaren aan tafel kenden wel armoede in hun directe omgeving, maar voelden zich niet veilig genoeg om dit te zeggen, uit angst om zo buiten de norm te vallen. En dat terwijl inzichten uit de leefwereld cruciaal zijn voor beleidsvorming over armoede. Want hoe kun je je anders een voorstelling maken van de uitdagingen van mensen voor wie je beleid aan het maken bent?

Dit voorbeeld laat zien dat de normen van het dominante aanpassingsgedrag geen ruimte laten voor 'afwijkende' perspectieven. Op zo'n manier hebben diversiteit en participatie vooral een symbolische betekenis: diverse mensen die als tussenpersoon een verbindende rol zouden kunnen spelen, krijgen wel een plek in de organisatie, maar zonder inclusie van hun leefwereld en perspectieven. Dit komt door een gebrek aan ontvankelijkheid binnen de formele organisatie en structuren voor diverse leefwerelden. En als iemand met voorbeelden daarvan op de proppen komt, wordt dit al snel geherdefinieerd als een probleem van de betrokken medewerker met een bepaalde vorm van 'achterstand': hij zou bijvoorbeeld niet mondig genoeg zou zijn.

Tussendenken als alternatief voor normdenken neemt de relationele *wijsheid* als uitgangspunt en plaatst zich tegen het eenvormige *smart* denken. De verhalen vanuit bovengenoemde tussenacties – ingrediënten van het tussendenken – zijn er al, in de vorm van veel informele initiatieven en bewegingen in de samenleving. Helaas blijven ze vaak onzichtbaar en zijn ze zelf ook niet altijd even inclusief als ze zouden willen zijn (Ponzoni et al., 2020). Er is dan ook meer nodig om de meerstemmigheid van het tussendenken ('voorbij goede bedoelingen') werkelijk een plek te geven. Het vraagt om concrete en praktische interventies en om de nodige reflectie, zoals het bevragen van eigen aannames, om zo genoeg ruimte te blijven creëren voor tussenpersonen die open staan voor de diversiteit aan perspectieven en verhalen. Hiervoor is niet alleen inclusieve *governance* nodig waarin het principe van *deep democracy* centraal staat, maar ook sociologische en bestuurskundige verbeeldingskracht, gevoed door een geëngageerde vorm van wetenschap. Bestuurskundig

engagement is van grote betekenis voor het verbinden van diverse vormen van kennis, waaronder ervarings-, professionele en wetenschappelijke kennis. Hierdoor kunnen belevingen en ervaringen van kwetsbare mensen, die vaak door de dominantie van ambtelijke machtsposities en wetenschappelijke kennis verdrongen raken, de plek krijgen die ze verdienen.

In dit proces kan de bestuurskundige verbeeldingskracht in verbinding met de belevingskracht van de samenleving leiden tot de ontwikkeling van een 'kwaliteit van geest' om de uitdagingen in het leven van burgers te begrijpen en te verklaren. Dit proces vraagt dus niet alleen om betrokkenheid van alle maatschappelijke actoren, maar ook om een geëngageerde inzet van onderzoekers (bestuurskundigen of sociologen) die zich samen bezighouden met de (onderzoeksdilemma's die we hierboven geschetst hebben. Bestuurlijke wijsheid in de praktijk is gebaseerd op de co-creatie van wetenschappelijke, professionele en ervaringskennis als fundament; en daarin is de rol van geëngageerde wetenschappers van groot belang. In navolging van Bauman (2000) stellen we dan ook dat er geen keuze bestaat tussen engagement en neutraliteit in de sociologie: onderzoekers die invloed willen hebben, moeten geëngageerd zijn. Dat geldt niet slechts voor sociologen, maar zeker ook voor bestuurskundigen.

Referenties

- Bakker-Klein, J. (2019). *Anders kijken: een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein*. [Thesis, Erasmus University Rotterdam].
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity.
- Boersma, F.K., Berg, R., Rijbroek, J., Ardai, P., Azarhoosh, F., Forozesh, F., De Kort, S., Van Scheepstal, A.J., & Bos, J. (2022). Exploring the potential of local stakeholders' involvement in crisis management. The living lab approach in a case study from Amsterdam. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 79, 1-12.
<https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.103179>.
- Boersma, F.K., Langen, H., & Smets, P.G.S.M. (2012). Lokale betrokkenheid als uitdaging bij een culturele buurtinterventie. *Rooilijn*, 45(1), 28-33.
<https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.103179>.
- Burawoy, M. (2015). Facing an unequal world. 2014 Presidential address. *Current Sociology*, 63(1), 5-34. <https://doi.org/10.1177/001139211456409>.
- Cairo, A. (2021). *Holding Space: A Storytelling Approach to Trampling Diversity and Inclusion*. Aminata Cairo.
- De Boer, T. (1993). *Tamara A., Awater en andere verhalen over subjectiviteit*. Amsterdam: Boom.
- Eriksen, T.H. (2001). *Tyranny of the Moment: Fast and Slow Time in the Information Age*. London: Pluto Press.
- Fischer, F. (2006). Participatory governance as deliberative empowerment: The cultural politics of discursive space. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 19-40.
<https://doi.org/10.1177/0275074005282582>.
- Fledderus, J. (2015). Bereikt coproductie kwetsbare burgers? Een analyse van belemmeringen voor kwetsbare burgers in drie fasen. *Bestuurskunde*, 24(4), 60-69.
<https://doi.org/10.5553//092733872015024004008>.
- Gaventa, J., & Cornwall, A. (2006). Challenging the boundaries of the possible: Participation, knowledge and power. *IDS bulletin*, 37(6), 122-128.

- <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2006.tb00329.x>.
- Ghorashi, H. (2021). Diversiteit met een bite. In M. Reichgelt (Red.), *Living concepts: 40 Years of Engaging Gender and History. Yearbook of Women's History* (pp. 83-89). Hilversum: Verloren Publishers.
- Ghorashi, H. (2022). 'Tussenruimtes' als broedplaats van verdraagzaamheid. In M. ter Hooven (Red.), *Ware Tolerantie: Hoe we onszelf kunnen zijn en elkaar toch kunnen verdragen* (pp. 89-99). Amsterdam: Van Gennep.
- Habermas, J. (1987). *The Theory of Communicative Action, Vol 2: Lifeworld & System: A Critique of Functionalist Reason*. Cambridge: Polity.
- Jacobsen, M.H., & Tester, K. (2014). Inleiding. In Z. Bauman, M.H. Jacobsen, & K. Tester (Red.), *Wat is het nut van sociologie?* (pp. 9-14). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Komter, A.E. (1985). *De macht van de vanzelfsprekendheid*. Den Haag: Vuga.
- Meijer, A., Lorenz, L., & Wessels, M. (2021). *Algorithmization of Bureaucratic Organizations: Using a Practice Lens to Study How Context Shapes Predictive Policing Systems*, *Public Administration Review*, 81(5), 837-846. <https://doi.org/10.1111/puar.13391>.
- Mills, C.W. (2000 [1959]). *The Sociological Imagination*. Oxford: Oxford University Press.
- Noordegraaf-Eelens, L. (2022). Zorgen voor onderwijs. De 'positive societal impact' van transformatief academisch onderwijs. Oratie Erasmus University Rotterdam, 25 maart 2022.
- Ponzoni, E., Mars, K., & Ghorashi, H. (2020). *De kracht van een alternatief verhaal: De complementaire bijdrage van burgerinitiatieven aan inclusie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Refugee Academy.
- Said, E. (1995). Intellectuele ballingschap: ballingen en marginalen. In E. Said (Red.), *Manifestaties van de intellectueel* (pp. 65-83). Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact.
- Tonkens, E. (2009). *Tussen onderschatten en overvragen: Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: Sun Trancity.
- Young, I.M. (2002). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.