

Willen weten hoe het 'echt' zit

*Een nadere beschouwing van de
Visitatiecommissie wijkenaanpak*

Maurice Gramers

Mark van Twist

NSOB

Vorm geven aan inhoud

ATELIERREEKS

Willen weten hoe het 'echt' zit

*Een nadere beschouwing van de
Visitatiecommissie wijkenaanpak*

Maurice Gramers

Mark van Twist

2014 ISBN 978-90-75297-36-2

NSOB . . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

ATELIERREKES

Inhoudsopgave

1	Woord vooraf	3
2	Verantwoording	5
3	De Visitatiecommissie wijkenaanpak	7
4	Zicht krijgen op de praktijk	12
5	De visitatiecommissie op zoek naar hoe het echt zit	14
6	Façades ontnemen het zicht op de werkelijkheid	18
7	Een gelaagde werkelijkheid	24
8	Van de ‘rauwe’ werkelijkheid terug naar de talige werkelijkheid	26
9	Tot slot	28
	Noten, literatuur	30

Over de auteurs

drs. Maurice Cramers msus is senior adviseur bij het Directoraat-generaal Wonen en Bouwen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

prof dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Eerder in deze reeks verschenen

Bestuursondersteuning tussen voorhoede en achtervang

Een essay over de compensatie van de onvolkomen organisatie,
Martijn van der Steen, Rik Peeters, Mark van Twist, Martin Schultz, 2012

Gezag uitgedaagd *Over populisme en politie,* Timo Kansil, 2012

Gevoel voor bewijs *Naar vloeiende verbindingen tussen kennis en beleid,*
Rien Rouw, 2011

I **Woord vooraf**

Op een koude, zonnige donderdagmiddag in december 2010 fietst een vijftal leden van de Visitatiecommissie wijkeraanpak door de deelgemeenten Charlois en Feijenoord in Rotterdam-Zuid. Tijdens het ochtendprogramma van de visitatiedag heeft de commissie gesproken met de wethouder wijkeraanpak van Rotterdam, de verantwoordelijke bestuurders van de deelgemeenten Charlois en Feijenoord en de bestuurders van de woningcorporaties Com Wonen, Vestia, Woonbron en Woonstad. Onderwerpen voor de visitatiedag zijn het zogenoemde Pact op Zuid en de Bijzondere Aanpak Zuid. De fietstocht in de middag is georganiseerd door corporatie Woonstad en ambtenaren van de gemeente en is bedoeld om de commissieleden te laten zien hoe hetgeen gedurende de ochtend is besproken er in het 'echt' uitziet. Samen met een vertegenwoordiger van deelgemeente Charlois, de programmaleider van de gemeente Rotterdam, en een medewerker van Woonstad start de commissie haar fietstocht vanuit het Wijkcentrum in de Clemensstraat in Oud Charlois. Onderweg wordt als eerste gestopt bij een herstructureringsproject in de Vogelbuurt. Vervolgens geeft de medewerker van Woonstad iets verderop uitleg hoe het proces van woningrenovatie in de Bas Jungeriusstraat is verlopen en informeert over de problemen met de verhuur- en verkoopbaarheid van de woningen na de renovatie. De volgende bestemming is de hoek Boelstraat / Bonaventurastraat waar de commissieleden bij de wijkpost van de deelgemeente Charlois worden opgewacht door de gebiedsmanager van de Tarwewijk. Hij vertelt de commissieleden over de problemen in de buurt en de positieve effecten van de door de deelgemeente aangestelde straatcoach. Vervolgens loopt de commissie naar de Voetjesstraat om een beeld te krijgen van het hardnekkige probleem van verwaarloosde binnentuinen. De leden van de commissie zien fietswrakken, vuilniszakken, afgedankt meubilair en veel en hoog onkruid. Vervolgens stapt iedereen weer op de fiets en steken zij de Mijnsherenlaan over naar de Millinxbuurt. Woningcorporatie De Nieuwe Unie (voorloper van Woonstad) heeft hier rond de eeuwwisseling flink geïnvesteerd in het opkopen, slopen en renoveren van wooncomplexen. De commissieleden stappen even af bij het Millinxburghuis, een nieuw multifunctioneel centrum met o.a. een kinderdagverblijf, dat geldt als keerpunt van de vernieuwing van de Millinxbuurt. De fietstocht eindigt in het wijkcentrum op het Oleanderplein, waar het programma van de visitatiedag in de vorm van gesprekken met professionals wordt voortgezet.

Bij visiteren gaat het er om te achterhalen hoe de werkelijkheid in elkaar steekt, nagaan 'hoe het echt zit'. Het voeren van gesprekken met bestuurders, professionals, bewoners, en zoals in het geval van het bezoek van de Visitatiecommissie wijkenaanpak aan Rotterdam, een bezoek aan de wijk in de vorm van een fietstocht, maken daar onlosmakelijk deel van uit. Onmiskenbaar leveren ze een rijker beeld op van de uitvoeringspraktijk van wijkgericht werken dan alleen wordt verkregen uit beleidsnota's en onderzoeksrapporten, waarin innovaties en creatieve werkwijzen zijn teruggebracht tot abstracte beschouwingen of statistieken. *Maar achter deze getoonde 'werkelijkheid' schuilen andere vraagstukken. Krijg je als visitatiecommissie ook echt de werkelijkheid te zien? Is het op deze wijze verkregen beeld behalve 'rijker' ook werkelijk beter, in de zin van juister en echter? Wat de visitatiecommissie vanaf de fiets waarnam zagen ze met eigen ogen en was dus echt. Maar is er niet veel meer sprake van een vooropgezette enscenering, waarbij de commissie een door de te visiteren partijen opgesteld programma ingaat, en verworden de commissieleden niet tot de zoveelste 'fietskudde van beleidstoeristen'?*

Dat zijn vragen die, ver voorbij de vrijblijvendheid, relevantie hebben voor een visitatiecommissie die aan 'fact finding' wil doen, maar die zich ook breder opdringen aan de ambtenaar, onderzoeker, en politiek bestuurder, al was het maar omdat zij moeten werken met de inzichten die een dergelijke commissie te bieden heeft.

2 Verantwoording

Sinds de start van de wijkenaanpak zo'n zes jaar geleden lijkt het wat stil geworden rondom de 'Vogelaarwijken'. De financieel-economische crisis heeft haar sporen nagelaten. De miljoenen die nodig waren om de programma's uit te voeren zijn onder druk komen staan en woningcorporaties hebben de afgelopen jaren hun investeringsruimte zien teruglopen. De rijksinzet is tegenwoordig gericht op het ondersteunen van experimenten en het verspreiden en verankeren van de kennis van innovatieve werkwijzen die in deze wijken de afgelopen jaren zijn beproefd. Nu ruim de helft van de destijds afgesproken periode van tien jaar rijksbetrokkenheid voorbij is, is er volop politieke discussie over de vraag hoe de rijksinzet deze kabinetsperiode verder zal worden ingevuld.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waar de wijkenaanpak na het verdwijnen van het ministerie van VROM is belegd, bouwt hierbij voort op de bevindingen van de Visitatiecommissie wijkenaanpak. De commissie bezocht in 24 bezoeken alle 40 Vogelaarwijken en acht bij de wijkenaanpak betrokken Haagse departementen.

Het initiatief voor deze commissie was genomen door de voormalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Van der Laan. Toen de wijkenaanpak zo'n twee jaar onderweg was, ontving hij de wethouders wijkenaanpak van 18 gemeenten op zijn departement om de instelling van een visitatiecommissie te bespreken. Gemeenten, woningcorporaties en andere maatschappelijke organisaties hadden in deze periode wijkactieplannen opgesteld, met de rijksoverheid waren charters ondertekend, en de uitvoering van deze plannen was op gang gekomen. Er was die middag een breed gedeeld verlangen om te weten wat er in de praktijk van de ambities op papier inmiddels terecht was gekomen en wat deze daadwerkelijk hadden opgeleverd. Aan de visitatiecommissie zou worden gevraagd te reflecteren op de aanpak tot op dat moment, en van hen input te krijgen voor het aanscherpen van de uitvoering van de aanpak naar de toekomst toe.

Als lid (Mark van Twist) en als secretaris (Maurice Cramers) waren wij beiden aan deze Visitatiecommissie wijkenaanpak verbonden. Dit essay doet verslag van een academisch zelfonderzoek op het functioneren van deze Visitatiecommissie wijkenaanpak, een persoonlijk verslag gebaseerd op onze ervaringen met deze commissie¹.

Met de Visitatiecommissie wijkenaanpak als casus is de centrale vraagstelling van het voorliggend essay *hoe in de visitatiecommissie de zoektocht werd ingezet naar de 'echte werkelijkheid' als wens en begrijpelijk verlangen om bij te dragen aan de kwaliteit van beleid en uitvoering*.

Wij richten ons op de visitatiecommissie wijkenaanpak. Maar, ondanks het op het eerste gezicht misschien wat specifieke karakter van deze visitatie, is de betekenis van onze beschouwing breder. Vergelijkbare kwesties bij pogingen om zicht te krijgen op de praktijk van beleid en de dilemma's die daarbij spelen, doen zich ook voor bij de instelling van andere onderzoeks- en adviescommissies en zijn ook relevant voor visitaties op andere beleidsterreinen of evaluatief onderzoek naar de praktijk van beleid. Gesprekken en literatuurstudie bij de voorbereiding van dit essay wezen uit dat een aantal dilemma's waar de commissie zich voor geplaatst zag ook bijvoorbeeld in de woningcorporatiesector, of het hoger onderwijs van betekenis is.

We beginnen onze beschouwing met de overwegingen die hebben geleid tot de instelling van de Visitatiecommissie wijkenaanpak, gevolgd door een korte uiteenzetting waar het verlangen en de zoektocht naar 'het echte' in de praktijk van beleid vandaan komt. Vervolgens gaan we in op het traject dat de commissie bij haar wens en zoektocht om zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid te komen heeft doorlopen. We sluiten af met een reflectie of het daarmee verkregen beeld behalve rijker ook werkelijk een beter, in de zin van 'echter' beeld heeft opgeleverd, en hoe de commissie zich bij haar advisering in het eindrapport daartoe heeft verhouden.

¹ Dit essay is – voor alle duidelijkheid – niet een samenvatting van de inhoudelijke bevindingen van de commissie. Daarvoor verwijzen wij naar de eindrapportage 'Doorzetten en loslaten', die verkrijgbaar is bij het ministerie van BZK en op internet te vinden is (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/30/eindrapportage-visitatiecommissie-wijkenaanpak-doorzetten-en-loslaten-deel-1.html> en <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/30/doorzetten-en-loslaten-toekomst-van-de-wijkenaanpak-visitatiecommissie-wijkenaanpak-deel-2-rapportages-rijksoverheid-en-28-gemeenten.html>). Hier gaat het om persoonlijke observaties uit de visitatieronde, die wij in aanvulling op het rapport graag met u delen.

3 De Visitatiecommissie wijkenaanpak

In 2007 werd door het Kabinet Balkenende IV de wijkenaanpak gestart met het doel een impuls te geven aan de uitvoering van het Grotestedenbeleid en de stedelijke vernieuwing. Naar het oordeel van het toenmalige Kabinet had het staande beleid in de voorgaande jaren onvoldoende effect gesorteerd en was er in de probleemwijken onvoldoende voortgang geboekt. Probleemwijken hebben doorgaans te maken met een grote complexiteit en stapeling van maatschappelijke problemen. Er is weinig bekend over hoe de factoren waarop de verschillende problemen betrekking hebben, zoals de kwaliteit van de woningen en de leefomgeving, de door bewoners ervaren veiligheid, hun sociaal-economische positie, en de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving, met elkaar samenhangen. Dergelijke wijken hebben te maken met wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wel ongetemde problemen, of ‘wicked problems’ noemt. In een dergelijke situatie is het niet goed mogelijk om van te voren uit te rekenen welke beleidsmaatregelen en instrumenten het gewenste effect zullen hebben en hoe tot vitale coalities kan worden gekomen. Doorgaans wordt een breed en gevarieerd beleidsinstrumentarium ingezet, waarvan de effectiviteit in de praktijk zal blijken. De Algemene Rekenkamer spreekt in dit verband van een proces van beleidsleren.

Tegen deze achtergrond moet ook de instelling van de Visitatiecommissie wijkenaanpak worden gezien. De insteek van Van der Laan was om de commissie te laten reflecteren op de beleidsinzet van overheden en lokale partijen, en de kwaliteit van het proces waarbinnen de uitvoering van het beleid tot stand kwam. *De visitatiecommissie werd geacht feedback te geven op het maatschappelijk rendement van de inzet van publieke middelen en kennis in te brengen over wijkgericht werken. Nadenken, overleggen en rapporteren over complexe problematische situaties waarvoor niet meteen een oplossing voorhanden is, en die ene waarheid niet bestaat.* Meer zicht krijgen op hoe problemen als slechte woningen, verloedering, gevoelens van onveiligheid, en hoge werkloosheid in achterstandswijken met elkaar samenhangen, en waarom overheden, woningcorporaties, politie, welzijns- en andere in de wijk actieve hulporganisaties er onvoldoende in slaagden om stappen vooruit te zetten.

De commissie werd om het kort te zeggen gevraagd ‘al visiterend’ bij te dragen aan kennisproductie, kennisoverdracht en kennisutilisatie en daarmee een impuls te geven aan de uitvoering van het beleid (cf. Schulz, 2010: 42).

Visitaties vinden in Nederland plaats in tal van vakgebieden: in de gezondheidszorg, bij opleidingen in het hoger onderwijs, woningcorporaties, de publieke omroepen, musea, onderwijsinstellingen, politiekorpsen, de rechterlijke macht, het Grotestedenbeleid. Deskundigen van buiten reflecteren en geven een frisse blik op het functioneren van organisaties met het doel de kwaliteit van de eigen dienstverlening te verbeteren. Door het krijgen van kritische feedback van experts, en door zelf goed uit te leggen welke keuzes zijn gemaakt en waarom, worden – zo is de veronderstelling van veel publieke en private organisaties die zich laten visiteren – de doelen eerder bereikt, worden betere prestaties geleverd en zal tot meer draagvlak voor de ingezette koers worden gekomen. In essentie gaat het bij al deze visitaties om een externe beoordeling door een onafhankelijke commissie; een kleine groep van experts die op basis van documenten en gesprekken met bestuur en relevante personen de organisatie doorlicht. De commissie ‘spiegelt’ waarom bepaalde beslissingen zijn genomen en op grond van welke argumenten keuzes zijn gemaakt. Vreemde ogen zijn immers doorgaans beter in staat om de blinde vlekken te zien. Sterktes en zwaktes komen aan de orde met een advies over verbeterpunten. Een terugblik op het verleden – wat is de stand van zaken met betrekking tot het halen van gestelde doelen – en ook vooruit kijken naar de toekomst. Het gaat om een horizontale communicatie op basis van gelijkheid en collegialiteit, waarbij verbeterpunten worden aangereikt op grond van elders opgedane ervaringen. Een visitatie vermijdt aldus de ‘allures’ van een inspectie. Veeleer wordt er een open dialoog gevoerd, waarin vanuit een afstandelijke betrokkenheid ervaringen worden uitgewisseld.

De inzet van het visitatie-instrument draagt bij aan het vergroten van het lerend vermogen van organisaties. De informatie uit visitaties geeft input voor nieuwe beleidsplannen, strategieontwikkeling, organisatieontwikkeling en draagt nieuwe ‘zuurstof’ aan voor de uitvoering.

Daarmee lijkt er op het eerste gezicht weinig tegen het instellen van een visitatiecommissie ingebracht te kunnen worden, maar onomstreden zijn ze niet. ‘Een typisch Nederlands fenomeen: voor alles een commissie’ valt regelmatig in de vaderlandse media terug te lezen*. De Nederlandse rijksoverheid stelt gemiddeld om de anderhalve week een ad hoc commissie in voor onderzoek, advies, evaluatie, of zoals in het voorliggende geval een visitatie. Er is veel discussie rondom het instellen van dergelijke commissies in het openbaar bestuur. De een wil er vanaf, of vindt dat het aantal

drastisch moet worden teruggeschoefd. De ander ziet ze als een cruciale schakel in politiek-bestuurlijk Nederland.

Voormalig minister van Bestuurlijke Vernieuwing Pechtold zei ooit 'gek' te worden van alle adviesrapporten van commissies, 'het is volledig uit de hand gelopen'. Hij stelde dit vanuit de gedachte dat politici zelf keuzes moeten maken en verdedigen**. Commissies zouden het democratische proces vertragen. Door te depolitiseren wordt de ruimte voor besluitvorming ook geminimaliseerd. Praten in plaats van maatregelen en een typische polderoplossing voor heikele dossiers, aldus de tegenstanders. Zij zien de instelling van een commissie als een teken van onmacht van politieke bestuurders om bij ingewikkelde afwegingen en onvolkomen informatie zelf de nodige beslissingen te nemen. Problemen worden geparkeerd en verantwoordelijkheden afgeschoven. Sinds het ministerschap van Pechtold zijn commissies echter bepaald niet van het 'Haagse' toneel verdwenen. Integendeel, in bijna elk groot en lastig dossier spelen ze nog steeds een rol van betekenis.

Ook in het geval van de wijkeraanpak werd de behoefte aan een gezaghebbende commissie die met bruikbare, politiek hanteerbare adviezen zou komen breed gedeeld. Het was een unaniem besluit van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de wethouders van de betrokken gemeenten om deze in te stellen. Dezelfde overwegingen die tegenstanders van commissies gebruiken werden hier precies andersom geëvalueerd en beoordeeld. Het gebruik maken van specifieke deskundigheid, de mogelijkheid dat een commissie onafhankelijk kan opereren en dichter op de werkelijkheid kan komen dan wanneer het bestuur dit zelf doet, waardoor nieuwe, relevante kennis wordt aangeboord waar rijk, gemeenten en andere in probleemwijken werkzame instanties hun voordeel mee konden doen en die kan worden meegewogen in de beleids- en besluitvorming, waren de doorslaggevende argumenten voor het instellen van deze commissie.

Anders dan bijvoorbeeld de visitatie van een onderwijsinstelling, waar het gaat om een accreditatie, of de visitatie van een woningcorporatie, waarbij verantwoording aan belanghebbenden en stakeholders aan de orde is, lag het accent in de werkwijze van de Visitatiecommissie wijkeraanpak op leren, inspireren en verbeteren. Bij een 'klassieke' visitatie doet de commissie systematisch onderzoek naar de effecten van de aanpak. Veelal wordt gewerkt met een gestructureerde vragenlijst of een toetsingskader. Bij de visitatie wijkeraanpak is daar niet voor gekozen. Evalueren en verantwoording afleggen over geleverde beleidsprestaties, en het 'langs de meetlat leggen' van en oordelen over activiteiten van gemeenten, corporaties en bewoners, vonden de minister, de voorzitter van de commissie en ook de wethouders

niet gepast. Ten tijde van de visitatie was de wijkaanpak pas twee à drie jaar van de in totaal tien jaar onderweg. Dat was te vroeg om toen al concrete uitspraken te kunnen doen over de voortgang. Dit was in lijn met de verwachting die de Algemene Rekenkamer in 2008 al had geuit, nl. dat de commissie op een groter draagvlak bij gemeenten kon rekenen, indien de inzet in deze fase gericht zou zijn op beleidsleren en niet op verantwoording over geleverde beleidsprestaties. Omwille van het leren een analyse nog tijdens het proces in plaats van een analyse achteraf, met het doel patronen in kaart te brengen op basis waarvan bestuurders volgende stappen zouden kunnen zetten; terugkijken op *de situatie* waarin de wijkenaanpak tot stand was gekomen, maar vooral ook in *de situatie* kijken naar hoe het (nog) beter zou kunnen met de wijkenaanpak (cf. de Bruijn, 2013).

De opgave voor de commissie was om in het spanningsveld tussen visiteren en inspireren – zonder in de valkuil te trappen dat het karakter van de visitatie te ‘losjes’ of te vrijblijvend zou worden – een echt beeld van de problematiek en de aanpak van gemeenten en corporaties te verkrijgen, en daar vervolgens ook een oordeel over te formuleren. Zij koos hierbij voor de aanpak om waardevolle ontwikkelingen en trends, die in de wijken aan de gang waren en die voortgang verdienden en in haar ogen moesten worden doorgezet, in kaart te brengen, te verankeren en verder te brengen. Op zoek gaan naar problemen, worstelingen en weerstanden waar lokale partijen in hun aanpak tegenaan liepen, zodat deze in het vervoltraject konden worden ingepast; kijken wat er inmiddels gerealiseerd was, en ook zien wat er nog niet was gelukt. Niet afrekenen, of aansluiten bij de meten-is-weten-cultuur, en de visitatie invullen als een ‘controletoeren’ binnen het bestuurlijke landschap, maar het identificeren van nieuwe ontwikkelingen, innovatieve werkwijzen en eigenwijze experimenten, en nagaan hoe hierbij van elkaar geleerd kan worden. ‘Het meetlatje gebruiken als toverstafje’, waarbij er ruimte is, zoals Van der Donk (2004) stelt, om nieuwe vormen van ‘community oriented public management’ te ontwikkelen. Niet het accent leggen op hoe het ‘is’, maar hoe het verder zou ‘moeten’ gaan.

Bij het instellen van een commissie spelen behalve de formele motieven ook altijd informele motieven mee; naast de instrumentaliteit ook de symboliek. Het feit van een visitatiecommissie is in zichzelf al betekenisvol, een werkelijkheid op zich. Met de instelling van de Visitatiecommissie wijkenaanpak bracht opdrachtgever Van der Laan zijn aandacht en betrokkenheid bij de kwestie tot uitdrukking, i.c. de uitvoering van het beleid, dat op gemeentelijk niveau zijn beslag moest krijgen. Het was zijn bijdrage aan de invulling van het met de gemeenten afgesproken partnerschap,

waarbij een wederzijdse verantwoordelijkheid was afgesproken over de voortgang. De minister leverde op deze manier zijn bijdrage aan de uitvoeringspraktijk en gaf hiermee een impuls om het ingezette beleid tot een goed einde te brengen.

Het belang dat hij hechtte aan de commissie kwam ook tot uiting bij de keuze van de voorzitter van de commissie, de heer W.J. Deetman. De keuze voor een ervaren oud-politicus (lid Raad van State, oud-burgemeester van Den Haag, oud-voorzitter Tweede Kamer, oud-minister en staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen) met een grote bestuurlijke intelligentie, die op de hoogte is van de belangen die er spelen en die in staat is deze te verenigen, als boegbeeld van de commissie, draagt er in belangrijke mate aan bij dat het uiteindelijke eindrapport er toe zal doen, zo was de gedachte toen hij werd benaderd. Dit werd nog versterkt door de omvang van de commissie, die naast Deetman verder bestond uit een pool van 28 leden, die alle op hun eigen specifieke terrein als deskundig te boek stonden en op draagvlak konden rekenen van de te visiteren partijen.

4 Zicht krijgen op de praktijk

Er zijn diverse ontwikkelingen die maken dat er in onze omgeving een in-dringend verlangen te ontwaren is om zicht te krijgen op hoe het nu écht zit in de praktijk van beleid.

Om te beginnen is er het besef dat *de bureaucratische logica van ambtenaren bemiddelt in de professionele toegang tot de werkelijkheid*, zoals die zich aandient binnen de muren van een ambtelijke dienst. *Met bureaucratische logica bedoelen we het fenomeen dat de eisen die aan de bureaucratie worden gesteld – het handelen voor het algemeen belang, het dienstbaar zijn aan de politiek – maakt, dat zij op een specifieke wijze bloot komt te staan aan de haar omringende werkelijkheid.* Illustratief daarvoor is bijvoorbeeld het formulier, waarmee een burger subsidie kan aanvragen bij de overheid. De in te vullen velden worden vormgegeven vanuit het specifieke beleidsvoornemen, waardoor de ‘instroom’ van de werkelijkheid nogal gekaderd wordt. Het past immers niet om op dit soort formulieren algemene vragen op te nemen als ‘hoe voelt u zich vandaag?’. De dagelijkse instroom van informatie, onttrokken van de omliggende werkelijkheid, ontvlecht zich hierdoor van de context, waarbinnen deze tot stand is gekomen. Binnen de wereld van Veiligheid en Justitie is dit besef diep doorgedrongen, getuige het vaak gehoorde credo: we kennen slechts de ‘papieren’ werkelijkheid en niet de ‘echte werkelijkheid’. Extra saillant hierbij is dat juist justitie achter de façade van de zichtbare werkelijkheid kan kijken vanwege het gebruik van bijzondere opsporingsmiddelen. Dit kan leiden tot het gevoel te verzanden in een ‘onechte, want papieren werkelijkheid’.

Vervolgens is vanuit de wetenschap het besef gevoed dat de praktijk van het bestuur maar moeilijk kenbaar is. De terminologie die deze gebrekkige kenbaarheid ondersteunt is die van de ‘meervoudigheid’, ‘complexiteit’, of de ‘contingentie’ (zie bijvoorbeeld Teisman, 2005) en vormt enerzijds een bouwsteen van het betoog dat de overheid niet meer moet denken in termen van maakbaarheid (zie bijvoorbeeld Frissen 2002, 2007), maar geeft anderzijds ook een impuls aan het idee, dat juist naar meer, andere en betere informatie dient te worden gezocht om scherp te krijgen wat er nu werkelijk aan de hand is en wat er nu echt helpt (evidence based beleid).

Ook is er de *medialogica* die inwerkt op het openbaar bestuur. Deze is dwingend en voorspelbaar: wat vandaag wordt onthuld in de krant, leidt morgen tot een Kamervraag, of kritische vragen uit de Raad. De vertellogica van de media wijkt af van de wijze waarop ambtenaren hun beleidsnota's opbouwen. *Het binnen de journalistiek bekende adagium 'show don't tell' uit zich in een vertelvorm, waarbij een klein, in beeld gebracht voorval symbolisch drager wordt van een abstracte beleidskwestie. Door de sterke invloed van de media op het proces van de politiek, slaat deze vertelmethode ook over naar dit domein.* Kleine, verbeeldbare voorbeelden, die de brede beleidsambities van de wethouder of minister moeten dragen worden met voorrang voor het voetlicht gebracht en gepresenteerd.

Een hieraan verwante ontwikkeling is de devaluatie van het idee, dat abstracte kennis ons iets van de werkelijkheid vertelt. De bekende socioloog Richard Sennett bekritiseert bijvoorbeeld het idee van de blauwdruk, waarin de suprematie van het vooraf bedachte idee ontstond. Hij stelt voor om weer te denken in termen van ambachtslieden, die, iedere dag opnieuw in hun atelier, de werkelijkheid smeden op basis van ervaringskennis, welke zij doorgeven aan hun leerlingen. Een equivalent van dit denken vinden we in Nederland terug in de gedachte dat het vmbo niet meer leerlingen in de mal van het theoretisch denken moet stoppen, maar moet 'loslaten' in een werkplaats met hamers, draaibanken en af-te-monteren auto's of fietsen. Hoe dan ook: de centrale gedachte is dat kennis zich slechts openbaart in de directe nabijheid (ook in fysieke zin) van praktijken, routines of ambachten.

5 De visitatiecommissie op zoek naar hoe het echt zit

Of het nu gaat om een visitatiecommissie, onderzoekers, ambtenaren die een beleidsadvies voorbereiden, of het kamerlid dat de minister kritisch bevraagt, *de wens om dicht op de praktijk te komen is veelvoorkomend; zicht krijgen op hoe het écht zit, de zoektocht naar 'het werkelijk ware' in de uitvoeringspraktijk van beleid. Dat zijn legitieme vragen en het verlangen hiernaar is alleszins gerechtvaardigd.* Immers, alleen als de feiten bekend zijn, als je weet hoe de werkelijkheid in elkaar steekt en de informatie volledig is, kan een oordeel worden gevormd, een aanbeveling worden gedaan, of een goede rapportage worden geschreven. Eerst dan is het mogelijk met partijen in de uitvoeringspraktijk het gesprek aan te gaan, tegen te spreken of toe te geven, en te onderbouwen en adviseren om beleidsmaatregelen al dan niet voort te zetten, de aanpak bij te sturen en nieuw perspectief te bieden.

Startpunt voor de aanpak van de Visitatiecommissie wijkanaanpak vormde het beschikbare cijfermateriaal, beleidsnota's, voortgangsrapportages en de zogenoemde zelfbeschouwing. De leden van de commissie probeerden op basis van de relevante cijfers en feiten de problematiek te duiden, wat het gewenste resultaat zou moeten zijn, wie betrokken was en waarom het gevoerde beleid ontoereikend was. Omdat het verhaal achter de cijfers hiermee echter niet werd verteld, waren gemeenten, woningcorporaties en bewoners door de commissie ook uitgenodigd om de thema's, die zij tijdens de visitatiedag aan de orde wilden laten komen – op grond van een eigen zelfstandige kritische reflectie op de uitvoeringspraktijk tot dan toe –, zelf kenbaar te maken. Deze zelfbeschouwing bevatte informatie in hoeverre doelstellingen werden gehaald, wat hierbij had geholpen, wat niet goed was gegaan en waarom; het benoemen van innovatieve werkwijzen die zich in de praktijk hadden bewezen en de knelpunten en weerstanden waar in de uitvoeringspraktijk tegenaan werd gelopen. De zelfbeschouwing vormde daarmee feitelijk de gespreksagenda voor het bezoek van de commissie.

Deze zelfbeschouwingen gaven een blik in de keuken, en benoemden de onderwerpen op het terrein van wijkgericht werken waar gemeenten en corporaties feedback van de commissie op wilden ontvangen. De voorgestelde situatiebeschrijvingen gaven een echt beeld van de lokale situ-

atie, en de thema's waar inspiratie van de commissie op werd gevraagd – burgerparticipatie, het vitaal houden van de samenwerking tussen instanties in de wijk, of het organiseren van de frontlijnaanpak werden veelvuldig genoemd – deden ertoe en waren ten tijde van de visitatie in alle gemeenten actueel.

Echter, niet alle openheid die in de toegestuurde stukken werd getoond bleek 'echt'. De praktijk was immers ook dat het ging om informatie waarvan de opstellers het handig vonden dat de commissie hierover beschikte en op de hoogte zou zijn; onderwerpen, waarvan de aanpak binnen de gemeente doorgaans al een flink eind op streek was. Veel meer ging het dan om het uitdragen van de resultaten van het eigen beleid. Vermeende knelpunten, die de commissieleden zelf signaleerden na kennis te hebben genomen van de relevante achtergrondinformatie en het cijfermateriaal, en waarin de commissie voor zichzelf ook een meerwaarde voor bespreking zag, bleven geregeld buiten beeld, of waren in de zelfbeschouwing zodanig geabstraheerd, dat deze alleen nog maar weinigzeggende algemeenheden bevatte. Het beeld dat zich opdrong van de werkelijkheid had een vrij 'glad' karakter: gepolijst, afgewerkt, bewerkt, mooi. Soms te mooi zelfs.

Hier speelde mee dat de zelfbeschouwing geen vertrouwelijk, maar een openbaar stuk was. Scherp benoemen waar de knelpunten zaten zou 'munitie' opleveren voor de oppositie in de gemeenteraad om de wethouder eens stevig aan de tand te voelen over zijn beleid en werd door ambtenaren – vanuit hun optiek begrijpelijk – uit de weg gegaan. In haar eindrapport kwalificeert de commissie de zelfbeschouwingen als 'wisselend van kwaliteit en in een aantal gevallen onder de maat, niet scherp en enigszins ongericht'. Het had er veel van weg, dat gemeenten en corporaties hun zelfbeschouwingen zo redigeerden, dat voor wat betreft 'de toegestuurde stukken' maximaal was geborgd dat de uiteindelijke bevindingen en aanbevelingen van de commissie ongeveer in lijn zouden zijn met het beleid en de aanpak, die ten tijde van de visitatie werden voorgestaan.

De volgende stap voor de commissie was om naar de gemeente toe te gaan en met bestuurders, professionals en bewoners in gesprek te gaan; preciezer kijken en voorbij de beleidsnota's, kerncijfers en sluiers van de schone taal in de voortgangsrapportages, dichterbij de werkelijkheid komen door ter plaatse waar te nemen, te ervaren en te luisteren.

'Kijken of de wijkenaanpak op koers ligt, het opnemen van de temperatuur met betrekking tot wijkgericht werken in gemeenten, en het geven van zuurstof voor het vervoltraject' waren doorgaans de inleidende woorden van de voorzitters van de Visitatiecommissie wijkenaanpak als zij aan het begin van een visitatiedag de doelstellingen en de werkwijze van de

commissie toelichtten. De commissieleden hadden voorafgaand aan de visitatie gesteld te willen spreken met de verantwoordelijk wethouder en de bestuurder(s) van de woningcorporatie, maar ook met de professionals die in de wijk actief waren (politie, onderwijzers, buurtwerkers, wijkmanagers, complexbeheerders), ondernemers en bewoners. Vragen stellen hoe het echt zit, en hoe het werkt in de praktijk. Doorgaans werd tijdens de visitatiedag anderhalf tot twee uur uitgetrokken om met de wethouder en bestuurders van de woningcorporaties het beeld van de uitvoeringspraktijk in de desbetreffende gemeente aan te scherpen. Tijdens een gezamenlijke evaluatieve bijeenkomst van de commissie na afronding van de eerste visitaties, waarbij werd teruggekeken op het proces tot dan toe, zei één van de commissieleden over deze gesprekken: “we horen en zien – bij het ontbreken van een toetsingskader – veel van de vlag, maar weinig van de modderschuit”. Dit werd toegeschreven aan het feit dat de gespreksagenda door gemeenten en corporaties zelf was ingevuld, waarbij de heikle punten nog al eens buiten beeld bleven en transparantie over het eigen functioneren ontbrak. In reactie hierop werd besloten om tijdens het overleg met de wethouder en bestuurders een aantal vaste bespreekpunten² aan de gespreksagenda toe te voegen; de voorkant aan bod laten komen, maar ook beter zicht krijgen op de achterkant.

De organisatie en het uitnodigen van alle personen voor de visitatiedag was een zaak van de gemeente en corporatie. Van de visitatiecommissie vroeg dit zich te voegen naar en mee te bewegen met het lokaal voorbereide programma, zonder daarmee haar zoektocht naar hoe het in de praktijk echt werkt uit het oog te verliezen.

Over de keuze van de persoon van de wethouder en de corporatiebestuurder(s) kon uiteraard weinig misverstand bestaan, maar bij de selectie van professionals, bewoners en ondernemers lag dat genuanceerder. Bij de ondernemers en bewoners ging het veelal om mensen, die al op de radar van gemeente en corporatie zichtbaar waren. Leden van bewonersorganisaties, buurtcomités, wijkraden of winkeliersverenigingen van wie al bekend was dat zij graag meepraatten over hun wijk. Gemeenteamtbe-naren beschikten over hun telefoonnummers en e-mailadressen en dit maakte dat zij ook in praktische zin snel ‘te organiseren’ waren.

Bij de professionals leek hun taal soms op de taal waarin de bezoekers normaliter met elkaar praten. Vaak werd genoemd, als het bijvoorbeeld om

² Hierbij ging het over de opbrengsten en innovaties van wijkgericht werken, of deze binnen de organisaties inmiddels waren verankerd, hoe duurzaam de samenwerking tussen partijen in de wijk was, in hoeverre er uitvoeringskracht op wijkniveau was belegd, en de stand van zaken met betrekking tot burgerparticipatie en wijk-economie.

burgerparticipatie ging, het dilemma om 'burgers meer ruimte voor initiatieven te geven in relatie tot de neveneffecten die aan loslaten door bestuurders verbonden zijn'. Het bezoek droeg de verwachting in zich een ongepolijste, rauwe werkelijkheid te openbaren; van talmende, stamelende, maar betrokken medewerkers. Het bezoek organiseerde echter niet alleen een ontmoeting met het andere, maar leidde juist tot een ontmoeting met een taal en beeld, waarmee de commissie al vertrouwd was.

De laatste stap was om dan toch maar voorbij de gesprekken op het stadhuis en in de wijkcentra zelf in de wijk gaan kijken, de werkelijkheid met eigen ogen waarnemen. In elk visitatiebezoek was er ruimte ingevuld om met een bus door de wijk te rijden, of met professionals en bewoners door de wijk te lopen, of te fietsen. In 24 gemeentelijke bezoeken werd een kijkje genomen in het nieuwe zorgcentrum, werd op bezoek gegaan bij een inloophuis voor opvoedingsondersteuning, werd het net geopende Cruijff - of Krajicek court bezichtigd, praatten commissieleden met de buurtregisseur en buurtvaders over het samenwerkingsproject tussen politie en bewoners om de criminaliteit in de wijk tegen te gaan, ontmoetten zij de directeur van de nieuwe brede school in de wijk, werden gesprekken gevoerd met bewoners over belemmerende regelgeving bij het starten van een wijkonderneming, of werd de vernieuwende werkwijze van de frontlijnaanpak uitgediept. En daarnaast niet alleen zien en praten, maar ook een verhaal meemaken. In Amsterdam Zuidoost bezocht de commissie een huiswerkbegeleidingproject; 'echte' mensen zien, en als commissie geraakt worden en gecharmeerd raken door een vader met twee dochters die het op zich hadden genomen om aan kinderen uit de buurt computerles te geven. Een authentieke ervaring en een relevant verhaal als deel van de echte werkelijkheid.

Een enkel commissielid koos er zelfs voor om ook nog eens niet 'georganiseerd' de wijk in te gaan, een dag voorafgaand aan de officiële visitatie. Een ander had de wijk al eerder in zijn/haar 'eigen tijd' bezocht, puur vanuit professionele belangstelling. Binnen de praktische grenzen van tijd nog dichterbij de werkelijkheid, maar onvermijdelijk niet volledig.

Alles wat de commissieleden zagen was echt gebeurd, maar daarmee nog niet 'echt', in ieder geval niet zo 'echt' als waarop werd gehoopt. Telkens was er ook het ongemakkelijke vermoeden dat spontane ontmoetingen tijdens het bezoek aan de wijk mogelijk waren geënceneerd, de vragen en antwoorden voorgekookt, en de plaats van handeling geen toeval was, maar wellicht het product van een zoektocht door de professionals. De commissieleden keken mee in 'een dag in het leven in een probleemwijk' en mochten achter de coulissen komen, maar waren die niet eerst grondig opgeruimd, aangeveegd en de echt gevoelige zaken tijdig weggewerkt? De vraag drong zich op waar de grenzen liggen tussen een script en wat zich werkelijk afspeelde.

6 **Façades ontnemen het zicht op de werkelijkheid**

Onder invloed van de bureaucratische logica en de medialogica, de kloof tussen abstracte kennis en concrete praktijken, en de gebrekkige kenbaarheid daarvan in het openbaar bestuur, wijzigen de verwachtingen binnen het openbaar bestuur van de voorwaarden waaronder een ontmoeting met de werkelijkheid valt te realiseren. De daad van het ontmoeten, of de handeling van het (werk)bezoek, pareert ogenschijnlijk veel van deze euvels, omdat de ontmoeting de kennisproductie van de werkelijkheid plaatst naast of nabij de plek van arbeid / ambacht. Ook plaatst de ontmoeting of het bezoek eigen kennis terug in de context waar deze vandaan kwam, en ten derde draagt de ontmoeting bij aan wat voelt als een 'onmiddellijke, dus onbemiddelde ervaring'. Niet langer staan formulieren, nota's of andere papieren barrières ons zicht op hoe het écht zit in de weg. *What you see is what you get. Zou je denken, maar toch niet dus.*

In haar boek *De crisiskaravaan* verhaalt journalist L. Polman (2008) over Murray Town Camp, een vluchtelingenkamp gelegen tegen de flank van een van de overbevolkte heuvels in Freetown, de hoofdstad van Sierra Leone. Het kamp is bedoeld voor mensen van wie de ledematen in de burgeroorlog zijn afgehakt. Het is er vol, vies en voor invalide mensen onpraktisch. De stegen tussen de hutten zijn te smal, te modderig en te steil voor rolstoelgebruikers. Het beeld dat Polman bij haar bezoek aan het kamp te zien krijgt is echt; verveelde kampbewoners, sommigen op krukken, anderen met leegflappende hemdsmouwen, een paar zonder oren of lippen. Achter deze werkelijkheid gaat echter ook een andere werkelijkheid schuil. Een in Sierra Leone werkzame NGO heeft de bewoners een andere plek aan de rand van de stad aangeboden. De geamputeerden weigeren echter naar deze locatie – waar de omstandigheden voor de bewoners met een handicap ogenschijnlijk veel beter zijn – te vertrekken. Liever blijven ze. Nader onderzoek levert op dat de reden is dat ze op de huidige plek makkelijk vindbaar blijven voor donoren, hulporganisaties en buitenlandse journalisten. Internationale delegaties verschijnen aan de poort, overhandigen geld en goederen en nemen fotografen mee om dit voor de achterban vast te leggen. Ze worden door fotografen en cameraploegen betaald om hun

blote stompen te tonen, aldus een hulpverlener. De feiten zijn er, de verwondingen van de mensen in het kamp zoals we die zien zijn echt en niet nep. Maar achter het getoonde beeld speelt ook een ander verhaal met een andere betekenis. Echt en nep zijn minder dichotoom dan we denken.

De werkelijkheid laat zich niet eenvoudig duiden. Van der Spek c.s. (2012) stellen dat wat zichtbaar is vaak een indruk biedt van wat zich daarachter afspeelt. Maar soms heeft wat zichtbaar is juist ook het doel hetgeen zich daarachter bevindt te verbergen of zelfs te verhullen. De ‘voorkant’ of de buitenkant is dan een echo van de praktijk die zich aan de ‘achterkant’ of binnenkant voltrekt. Ze liggen dicht bij elkaar, zijn ook niet heel anders, maar daarmee zijn voorkant en achterkant, buitenkant en binnenkant, nog niet hetzelfde. Van der Spek c.s. spreken in dit verband over *façades; het verpakken, of bedekken van zaken in een opgezette buitenkant. Wat we zien is echt, maar daarmee nog niet de werkelijkheid. Achter de façade ligt een andere werkelijkheid, met andere nuances en andere betekenissen.* De façade is geen ‘bedrog’, want wat we zien is er echt. Maar het is geen één-op-één weergave van wat er achter schuil gaat, terwijl dat toch vaak de bedoeling is van het bekijken. Niet bij een toneelstuk of voorstelling, dan komt het publiek om de façade te zien en niet om achter de schermen te kijken. Dat is soms een extraatje, iets dat we later in een documentaire nog eens te zien krijgen. Bij een werkbezoek of een ander op ‘fact finding’ gericht bezoek ligt dat anders: dan is het de vraag hoe de façade zich tot de achterliggende feiten verhoudt en wat het verschil daartussen voor de fact finding betekent.

De ontmoeting of het bezoek als middel of zelfs voorwaarde tot het verkrijgen van een beter zicht op de werkelijkheid gaat gepaard met een tekort. Voor- en achterkant van wat wordt gezien, aangeraakt of beleefd zijn niet hetzelfde. De NGO's in Sierra Leone zien ‘echte’ slachtoffers in erbarmelijke omstandigheden, maar ze zien niet de alternatieve opties die er voor deze mensen zijn. De ledematen zijn echt, maar ze vertellen niet het hele verhaal over de mensen en het gebied. Dat roept ook de vraag op van strategie en intentie. Brengen betrokkenen het contrast bewust aan of gebeurt het meer impliciet, omdat wat ze tonen nu eenmaal altijd een selectieve weergave is. Wie bezoek krijgt ruimt ook zijn huis even op, net zoals bewoners de buurt aanvegen als de wethouder op bezoek komt. Zo zet de universiteit op open dagen voor nieuwe studenten plots grote planten in de gang, wat de campus een groene uitstraling geeft. Een dag later zijn de planten weer verdwenen, en de groene uitstraling ook. Heel soms is de sticker van het verhuurbedrijf zichtbaar op de plantenbak, het deel dat eigenlijk naar de muur gedraaid had moeten worden. Het doorschijnen

van de *backstage* bedachte voorstelling door het ontmoete werkelijkheidsbeeld maakt de bezoeker verlegen en ongemakkelijk. Is dit echt of onecht? Of allebei tegelijkertijd? En is het niet ook al ingebed in de afweging van aankomende studenten en hun ouders. Ze weten dat de universiteit extra zijn best doet en calculeren misschien wel in dat de universiteit niet altijd zo opgeruimd is en dat niet alle docenten en medestudenten zo fris, scherp en leuk zijn als die ze op de voorlichtingsmiddag te zien krijgen.

Soms is de façade minder onschuldig en is het extra gevoelig als deze omvalt. 'Medvedev doorziet Potemkindorp', kopte NRC Handelsblad enige tijd geleden***. De toen nog Russische president Medvedev bracht een werkbezoek aan het dorp Lytkarino, even buiten Moskou. Dat dorpje verkeerde net als veel andere plattelandssteden in Rusland in deplorabele staat. Maar het was speciaal voor de gelegenheid tijdelijk opgekalefaterd door het gemeentebestuur. Straten waren geveegd, hekwerken opnieuw in de verf gezet; ze fungeerden als groene frisse schuttingen als façades tegen de afbrokkelende publieke ruimte. Maar de Russische leider keek dwars door de pogingen van de gemeente heen om het troosteloze dorpsgezicht te verhullen. 'Het zou beter zijn als Lytkarino zijn best deed om een belangrijk industrieel centrum te worden in plaats van hekken te verven en voorbereidingen te treffen voor een presidentieel bezoek', aldus Medvedev. 'In plaats van iets nuttigs te doen, trekken jullie schuttingen op.' Medvedev vergeleek Lytkarino met een Potemkindorp. Tijdens een bezoek aan de Krim in 1787 van de wrede tsarina Catherine de Grote had haar regionale gezant ter plaatse, prins Potemkin, nepdorpen op laten richten om zijn baas tevreden te stellen over de 'kolonisatieactiviteiten' in het zuiden. Volgens de overlevering trapte Catherine erin. Medvedev liet zich daarentegen in Lytkarino blijkbaar niet om de tuin leiden. (...) Achteraf zei hij dat hij op internet had gelezen over de groene schuttingen, aldus NRC Handelsblad.

Het contrast tussen nep en echt, tussen beeld en werkelijkheid, is er altijd. Daarom is een bezoek of een ontmoeting per definitie een spel tussen wat men wil laten zien en hoe het 'normaliter' of werkelijk is. *Elke verantwoording van een publieke prestatie is een combinatie van nadruk, verdichting, accent en weglating, de voorkant wegnemen, wegschrapen, of oplichten.* De relatie tussen voor- en achterkant kan door ondervraging van de bestuurder of het bestuderen van documenten en beleidsnota's zichtbaar worden gemaakt, maar wanneer de deur gesloten is, of de bestuurder niet het achterste van zijn tong laat zien, lukt dat niet. Façades spreken nooit voor zich.

Tijdens haar wijkbezoeken werden aan de visitatiecommissie aansprekende projecten getoond die symbool stonden voor de wijkvernieuwing. Maar waren deze niet geselecteerd en werden deze niet ook uitgelicht als

middel voor beleidsarticulatie en -evaluatie door de gemeente? Het georganiseerde bezoek aan het geslaagde pocketparkje Colijnstraat in de wijk MSP in Heerlen als voorbeeld van de goede samenwerking tussen het gemeentebestuur en de bewoners op het terrein van bewonersparticipatie bij de inrichting van de openbare ruimte. Of de bezichtiging van de Kansensflat, waarbij de gemeentelijke projectleider verhaalt over de ZZP-ers die de ruimte en de kans krijgen om zich tot ondernemer te ontwikkelen, als 'uit-hangbord' van het beleid ten aanzien van de wijk economie in de Dordtse Wielwijk. Steeds was daarbij toch tenminste de suggestie dat er achter het getoonde nog iets (heel) anders schuil kon gaan waarop maar beperkt zicht was ontstaan.

Zeker in de wereld van het bestuur kunnen façades behalve fysiek ook talig zijn. Bestuurders laten hun woordkeuze afhangen van de (vermoede) verwachtingen van de commissie, en deels representeert dit wat door de ambtenaren op het stadhuis, of de adviseur van de corporatiebestuurders op papier is gezet. Iedere vorm van sociale interactie is een toneelspel dat zich frontstage afspeelt, teneinde een backstage bedacht doel te realiseren. Bestuurders 'managen' hun voorkomen en dit komt niet per se overeen met de werkelijkheid. Een façade dus, die daarmee niet oneerlijk is, niet nep, maar begrijpelijk. *Façades zijn inherent aan het feit dat bestuur een spel is met een belangrijke symbolische dimensie. Symboliek is niet nep, maar noodzakelijk.* De inrichting en werking van het openbaar bestuur produceert een woordgebruik, dat openhartig spreken streng disciplineert. Dit is een realiteit van de bestuurlijke werkelijkheid zoals het is en altijd en overal geweest is.

In de zoektocht naar de werkelijkheid geeft het bestaan van façades een ongemakkelijk gevoel. Het verlangen om hieraan voorbij te komen en deze te ontmaskeren en te slechten is groot. Het ontmaskeren van de façade van de groene schutting in Lytkarino, het doorgronden van de drijfveren van de amputees in het Murray Town Camp, of het als commissie voorbij de papieren werkelijkheid ter plaatse in de wijk kennis nemen van initiatieven van burgers en projecten van de gemeente of de woningcorporatie, levert onherroepelijk een beter en rijker beeld op van wat er aan de hand is. Maar façades verdwijnen niet door ze te ontmaskeren. Achter elke façade komt immers weer een nieuwe façade te voorschijn. De informatie die wordt ingewonnen zal nooit compleet zal zijn. De vraag of dat wat 'echt' oogt, ook 'echt' is, kan nooit positief worden beantwoord.

Bij de visitatiecommissie was er het alleszins begrijpelijke verlangen naar meer werkelijkheid aan de ene kant, met tegelijkertijd de onvermijdelijke tragiek en het besef dat deze nooit volledig in beeld zou komen aan

de andere. Ons beeld van de werkelijkheid wordt vanuit dit besef niet juister in de zin van 'echter'. Blijkbaar is de werkelijkheid nu eenmaal zo complex en ambigu, dat een eenduidig beeld niet te construeren is. Of, zoals De Bruijn en Van der Steen (2013) stellen, voor de vaak complexe kwesties die dit soort commissies onderzoeken geldt blijkbaar dat de feiten niet hun eigen verhaal vertellen. *Een voortdurende fixatie op het ontmaskeren van (al dan niet bewust opgeworpen) façades is in dit opzicht dan ook onnodig en disfunctioneel. Het omverwerpen van façades leidt immers niet vanzelf tot een 'beter', 'begrijpelijker' of 'echter' beeld van het bestuur – in dit geval van de uitvoeringspraktijk in de probleemwijk. Eerder lokt een dergelijke strategie uit tot een contrastrategie, gericht op de constructie van weer volgende façades, die de ambiguïteit en de complexiteit van de praktijk nog verder vergroten.*

7 Een gelaagde werkelijkheid

Niet alleen in het openbaar bestuur, ook in het bedrijfsleven doet het zoeken naar 'het echte' zich gelden. In hun boek 'Authenticiteit, wat consumenten echt willen', bezien Gilmore en Pine (2010) de behoefte aan echtheid vanuit het perspectief van de marketing en communicatie. Zij stellen dat hedendaagse consumenten steeds kritischer worden op de waarde van belevenissen en een steeds sterker gevoel ontwikkelen voor wat echt en nep is. 'Als klanten je aanbod niet als echt ervaren, wordt je handel als niet authentiek, als nep gebrandmerkt en loop je daarmee het risico je geloofwaardigheid en je klanten te verliezen en zullen uiteindelijk je verkoopcijfers instorten.' Maar elk beeld of verhaal dat ons wordt gepresenteerd, zo betogen beide auteurs, is per definitie nep. 'In essentie bestaat echte authenticiteit niet.' Authenticiteit bestaat slechts in gradaties van nep, variërend van heel nep tot bijna niet nep.

In hun zoektocht naar authenticiteit, naar het echte, is terug te zien hoe ingewikkeld dat is. Om het begrip voor marketeers concreter te maken onderscheiden Pine en Gilmore vijf verschillende tools om hun bedrijf of merk als authentiek te positioneren; natural, original, exceptional, referential en influential authenticity. Bij 'natural' gaat het om dat wat in zijn natuurlijke staat verkeert en niet door mensenhanden is aangeraakt; dat wat niet kunstmatig of synthetisch is. Bij 'original' staat het oorspronkelijk ontwerp centraal, de eerste in zijn soort, geen kopie of imitatie. Exceptional authenticity staat voor wat uitzonderlijk goed wordt gedaan, wat individueel en buitengewoon wordt uitgevoerd door iemand, bijzondere dienstverlening. 'Referential' verwijst naar een andere context, put inspiratie uit de geschiedenis van de mens en doet een beroep op gezamenlijke herinneringen en verlangens. Invloedrijke authenticiteit is de echtheid die evenementen en producten ontlenen aan hun suggestie van iets hogers, aan een verheffende betekenis, het dient een hoger doel, zoals duurzaamheid of rechtvaardigheid.

Aan de hand van deze gradaties delen ze de producten en diensten van bedrijven en instellingen in in vier kwadranten van tegenpolen: nep-nep, echt-nep en nep-echt en echt-echt. Als bijvoorbeeld de natuurlijke authenticiteit (natural) de echt-echt pool is, dan is het begrip kunstmatig de nep-nep pool. De nep-echt pool is alles waar je re- voor kunt zetten, zoals bij-

voorbeeld in re-cycle. De 'Body Shop' voeren de auteurs op als een goed voorbeeld van nep-echt. Bij de echt-nep pool gaat het vervolgens om datgene waar in het Engels un- kan worden voorgezet, zoals un-packaged, of un-finished. Als voorbeeld noemen de auteurs de 'Lush Stores' waar producten onverpakt worden verkocht en waar klanten zelf hun eigen zeep kunnen snijden op hun gewenste grootte. Beide winkels geven op deze manier hun eigen invulling aan het begrip authenticiteit, nl. het maskeren van niet-authenticiteit door een alternatieve maar geloofwaardige realiteit te creëren.

Doorredenerend op deze taxonomie dient zich een vergelijkbare ge-laagdheid aan in het idee van echtheid en in het streven van de visitatie-commissie om te willen weten hoe het echt zit.

- *de papieren werkelijkheid*: de statistieken, informatie uit beleidsnota's, zelfbeschouwingen en voortgangsrapportages,
- *de waargenomen werkelijkheid*: observaties ter plaatse, het bezoeken van een net geopend zorgcentrum of nieuwbouwproject, en ook foto's, beelden, wijkkranten, jaarverslagen en boeken,
- *de ervaren werkelijkheid*: georganiseerde ontmoetingen met bestuurders, professionals en bewoners, tijdelijk ter plaatse zijn, en
- *de rauwe werkelijkheid*: niet geënceneerd en langdurig op de plek zelf verblijven.

Startpunt voor de commissie was om kennis te nemen van de papieren werkelijkheid. De statistieken komen tot stand na metingen in de praktijk, meten is immers weten. Maar feiten spreken niet altijd voor zich. Ze kunnen worden gebruikt om er positieve, maar ook negatieve verhalen mee te maken. De vraag waarom dingen gebeuren zoals ze gebeuren, of de dynamiek die aan de gang is, blijft buiten beschouwing. De scores zijn echt, maar vertellen niet het verhaal achter de cijfers, en geven een onvolledig en 'vertekend' beeld van de werkelijkheid; echt-nep dus.

Bij de waargenomen werkelijkheid is de in beeld gebrachte situatie echt, 'je ziet het immers met je eigen ogen'. Dit suggereert iets objectiefs, maar is dat ook terecht? Het beeld is echt, maar iedere producent van het beeld verpakt het binnen zijn eigen visie op de werkelijkheid; nep-echt.

De focus tijdens het bezoek aan de wijk – de ervaren werkelijkheid – was gericht op echt, origineel, eerlijk, oprecht en authentiek. Maar op uitnodiging van de wethouder of corporatiebestuurder kregen we een strak geplande, geregisseerde en geënceneerde voorstelling van gemeenteambtenaren, professionals en – specifiek voor dit doel benaderde – bewoners

te zien. Daarmee komt een dergelijk bezoek dicht in de buurt van de kwalificatie echt-nep. Wat we zien en horen is echt, maar daarmee nog niet spontaan, open of oprecht, maar 'embedded', 'real fake' dus.

De rauwe werkelijkheid tot slot komt het dichtst in de buurt van echt-echt; een verblijf buiten de regie van de instanties om en van dichtbij ervaren wat er speelt, maar desondanks altijd selectief en onontkoombaar onvolledig.

Maar ook op die diepste laag aangekomen geldt: opgedane ervaringen zijn altijd voor meerderlei uitleg vatbaar. Wat is echt en wat niet, wat zie je als commissie wel en wat niet? De werkelijkheid wordt opgepoetst, waarbij de meest vervelende en verlegenheidscheppende kantjes ervan onder het tapijt verdwijnen, of misschien juist wel viezer of vuiler worden voorgesteld dan nodig is om de problematiek goed voor het voetlicht te brengen. Wat helpt hier dan wel? Een spontaan bezoek, zonder enige regie? Nauwelijks. Ook dat is immers maar een momentopname. Zelfs als je langer blijft, krijg je maar een deel te zien. Dat is zelfs niet op te lossen door er een leven lang te verblijven, omdat dan de context die nodig is voor een afgewogen oordeel uit het oog wordt verloren.

Kort gezegd komt het er op neer dat kennis altijd onvolkomen is. Het beeld is nooit compleet en toch is er het onvervulbare verlangen om voorbij het papier te weten hoe het nu 'echt' zit en wat er werkelijk speelt; door te kijken, te proeven, te voelen en zelf te horen wat er aan de hand is. Dat zijn legitieme verlangens. Toegang krijgen tot de onbemiddelde werkelijkheid zoals die écht is, is een begrijpelijke maar ook een tragische ambitie, omdat die uiteindelijk onvervulbaar is.

8 Van de ‘rauwe’ werkelijkheid terug naar de talige werkelijkheid

Na de visitatiebezoeken in de gemeenten en de departementen was het aan de commissie om over haar bevindingen terug te rapporteren aan de opdrachtgever. Als commissie willen weten en waarnemen hoe het écht zit aan de ene kant, en rapporteren daarover aan de andere kant, vinden plaats in een verschillende context. *Dicht op de rauwe werkelijkheid waarnemen komt het dichtst in de buurt van echt-echt. Maar om in de (beleids)advisering een rol te spelen, doet zich de onvermijdelijkheid voor dat de rauwe werkelijkheid de omgekeerde weg moet doormaken: vanuit de rauwe werkelijkheid, via de ervaringen, naar de observaties, en dan de verslaglegging.* De ervaringen en waarnemingen die de commissie tijdens haar werkzaamheden had (op)gedaan moesten met andere woorden worden teruggebracht naar ‘het papier’; van de leefwereld en de waargenomen energie en dynamiek in de wijken terug naar de tekstgedreven systeemwereld, de bureaucratie en beleidsregels van een ‘ambtelijk’ rapport.

Met het opstellen van de eindrapportage dient zich hierdoor paradoxaal genoeg weer een nieuwe werkelijkheid aan. Het rapport van de commissie wordt in deze fase zelf een waarheid, een eigen échte praktijk waaraan via de afronding van het eindrapport vervolg moet worden gegeven; via het beïnvloeden van agenda’s, gedachten, wensen en verlangens in en om de politiek-bestuurlijke arena. De waarheid zoals die door de leden in het eindrapport werd opgeschreven heeft daarmee een doel, nl. aanzetten tot handelen. Dat stelt eisen aan de vorm van rapporteren. De verhaallijn en de argumentatie die de commissie construeert zijn sterk bepalend voor wat er daarna met haar bevindingen gebeurt.

De leden van een commissie voeren hun werkzaamheden niet in isolement uit, zonder bemoeienis van buiten. Dit zou immers impliceren dat de commissie de acceptatie van en het draagvlak voor een advies kan sturen en volledig zelf kan bepalen. De omgeving waarin zij werkzaam is zou in dat geval receptief en star en niet aan continue verandering en politiek spel onderhevig zijn. Niets is minder waar. Tijdens haar bestaan onder-

vindt een commissie allerlei invloeden van buitenaf. Invloeden die vaak niet te voorzien zijn. Schulz (2010; 55) spreekt in dit verband van zogenaamde interacterende variabelen, die van invloed zijn op de mate waarin de adviezen van de commissie gewicht en opvolging zullen hebben. De Visitatiecommissie wijkenaanpak had tijdens haar bestaan door kabinetswisselingen te maken met drie verschillende ministers als opdrachtgever. Met het aantreden van het Kabinet Rutte 1 – de periode waarin de commissie tot een afronding van haar werkzaamheden kwam – was er sprake van een politiek totaal andere werkelijkheid dan bij de start.

Ook het dilemma centraal – decentraal was van invloed op het redigeren van de eindrapportage. Aan wie droeg de commissie haar bevindingen nu eigenlijk over? De minister van BZK was de formele opdrachtgever, maar het rapport diende ook om lokale partijen te inspireren, en voor rijksambtenaren zou het rapport bouwstenen voor de beleidsvorming moeten bevatten om op het ingeslagen pad van vernieuwing door te gaan. De commissie hield er dus rekening mee dat het rapport in verschillende arena's relevantie zou hebben.

De visitatiecommissie gaat op zoek naar hoe het echt zit door zo dicht mogelijk op de rauwe werkelijkheid te gaan zitten, maar moet uiteindelijk hiervan invloedrijk verslag doen door te bezien hoe daarvan weer voldoende afstand te nemen valt. Op weg naar de talige werkelijkheid bij het 'bedienen' van verschillende arena's werd onontkoombaar ingeteerd op de rauwe werkelijkheid en steeds verder van de oorsprong afstand genomen.

Commissies worden ingeschakeld, omdat deze dichter bij de werkelijkheid komen dan het bestuur kan, maar in het terugbrengen van de werkelijkheid naar de beleidsregels wordt deze weer minder 'echt'. Dat geldt niet alleen voor de onderhavige commissie, maar veel commissies hebben daar mee te maken.

9 Tot slot

De bevindingen van de commissie en de eindrapportage zijn uiteindelijk met waardering in ontvangst genomen door de toenmalige minister van BZK en de dag na de officiële publicatie in een volle zaal gepresenteerd aan gemeentebambtenaren, corporatiemedewerkers en leden van bewonersorganisaties. De ‘objecten van onderzoek’ bleken zich in belangrijke mate in de uitkomsten te herkennen. Kennelijk was de commissie er in geslaagd hen in haar eindconclusies te representeren.

Des te opmerkelijker is dat het rapport na het verschijnen in de politieke arena – afgezet tegen het belang dat bij haar instelling aan de commissie werd gehecht – nauwelijks aandacht heeft gekregen. Het was de inzet van de commissie om bruikbare, politiek hanteerbare en perspectiefvolle adviezen af te geven, en op papier is zij in de ogen van de betrokken lokale partijen hierin ook geslaagd. Dat lukte niet in de nieuwe politieke werkelijkheid die zich vervolgens na de val van het Kabinet Balkenende IV aandiende. De waarheid van de commissie, zoals opgeschreven in haar eindrapport, bleek een ongemakkelijke. Althans, zij paste niet goed in de nieuwe politieke realiteit. De logica van de politiek – zo is hier eens te meer gebleken – genereert op zich ook weer een heel andere ‘werkelijke werkelijkheid’.

‘Achteraf en met de kennis van nu,’ had de commissie – in aanvulling op de presentatie van het eindrapport – wellicht kunnen proberen om een steviger stem te geven aan de échte werkelijkheid van lokale praktijken die ze opzocht bij de visitatie van de wijkenaanpak. Ze had ervoor kunnen kiezen om dichtbij de door de commissie in de wijken ervaren werkelijkheid te blijven, door een podium te bieden aan het lokaal bestuur, waarbij de optelsom een krachtig signaal naar ‘Den Haag’ had kunnen zijn om op dit pad van vernieuwing door te gaan. Tegelijkertijd geldt dat commissies – dus ook deze – op zeker moment ook weer gewoon ophouden te bestaan, en het vervolgens aan de politiek is om met de opbrengsten van dat werk in hun al even échte werkelijkheid verder te gaan.

De zoektocht naar de werkelijkheid leverde voor ons in ieder geval een waardevolle bijvangst op. Verdwenen is het geloof in een werkelijkheid die echter is dan de waarheid die op papier wordt gepresenteerd. Daarvoor in de plaats groeide het paradoxale inzicht, dat de werkelijkheid die er voor ons echt toe doet zich niet achter de façade bevindt, maar zich juist voor een groot deel afspeelt in de façade zelf. In het bestuurlijk spel gaan visitaties op zoek naar de waarheid die zich achter de coulissen zou bevinden, maar het is goed te beseffen dat ze dat doen in een context waarin die waarheid zich juist in of tussen de coulissen bevindt. Deze als onecht of nep toeschijnende politieke werkelijkheid heeft ons meer geleerd over het bestuur, de wijken en de aanpak daarvan, dan een tragisch (want onvervulbaar verlangen) naar de ontmaskering daarvan.

Noten

- * NRC Handelsblad, 11 maart 2013, p.4-5: Een typisch Nederlands fenomeen: voor alles een commissie
- ** De Volkskrant, 10 november 2005, p. 3: ‘Pechtold: ik word gek van adviescommissies’
- *** NRC Handelsblad, 28 april 2011, p.13, Medvedev doorziet ‘potemkindorp’

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, Krachtwijken. Monitoring en verantwoording van het beleid, 2008: p. 75
- Bruijn, de H., De val van Amarantis, in Bestuurskunde, jaargang 22, nr.4, 2013
- Bruijn, de H., Steen, van der M., Tussen analysevermogen en interventiekracht: de dubbelzinnige rol van onderzoekscommissies, in Bestuurskunde, jaargang 22, nr.4, 2013
- Cornelissen, E.M.H., Frissen, P.H.A., Kensen, S., Brandsen, T. (red.), Betoverend bestuur, legitimiteit, vitaliteit, meervoudigheid, 2007
- Cramers, M., Lans van der J., Kraamkamers van een nieuwe verzorgingsstaat, in Bestuurskunde, jaargang 21, nr.1, 2012
- Frissen, P.H.A., de Staat – een drieluik, 2002
- Frissen, P.H.A., de Staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid, 2007
- Gilmore, J., Pine II, J., Authenticiteit, wat consumenten echt willen, 2010
- Klijn, E-H., Edelenbos, J., Kort, M., Twist, van M., Management op het grensvlak van publiek en privaat, hoe managers omgaan met dilemma’s in complexe ruimtelijke pps-projecten, 2006
- Korsten, A., Visiteren van gemeenten, evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburgse gemeenten, 2004
- Ministerie van Algemene Zaken, Samen werken, samen leven, beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011, 2007
- Polman, L. De crisiskaravaan, achter de schermen van de noodhulp-industrie, 2008, p. 63-71
- Schulz, M., De commissie, over de politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim, 2010
- Schulz, M., Geveke, H., Twist, van M., Besturen in commissie, verklaring van een fenomeen, 2008

- Spek, van der J., Twist, van M., Steen, van der M., Verhullende onthullingen, Over zijn en schijn in het bestuur, NSOB, 2012
- Teisman, G.R., Publiek management op de grens van chaos en orde, over leiding geven en organiseren in complexiteit, 2005
- Visitatiecommissie Wijkenaanpak, Doorzetten en loslaten, toekomst van de wijkenaanpak, deel 1: Eindrapportage, 2011

Over de NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.