

ARTIKELEN

Introductie bij het themanummer: Rebelse initiatieven in wonen, zorg en onderwijs – het op verantwoorde wijze nét even anders doen

Marianne van Bochove, Katja Rusinovic & Suzanna Koops-Boelaars*

Introductie

In de entreehal van het Pietje Bell huis in Rotterdam – vernoemd naar de kwajongens uit de gelijknamige kinderboekenserie – staat met grote zwarte letters op een witte muur:

Rechtschapen, dwars en eigenzinnig

28 september 2017. Het Pietje Bell huis is open. Pietje Bell, rechtschapen, dwars, vechtend tegen onrecht. Hij is rolmodel voor even eigenzinnige als ook maatschappelijk bewuste organisatie (...).

Met het Pietje Bell huis komen er twee nieuwe zorgrebellens bij: 'Thomas op Kamers' en 'De ZorgButler'. Zij helpen mensen die het thuis niet redden, maar wel zelfstandig willen blijven leven.

Kenmerkend is dat de zorgondernemers ook nu weer dwars tegen de stroom van het traditionele denken ingaan. Ook zij zijn de Pietje Bell van de zorg!

Het Pietje Bell huis wordt gepresenteerd als een rebels initiatief, omdat een traditioneel verzorgingshuis is omgevormd tot appartementen waar jongeren en ouderen zelfstandig kunnen wonen, maar ook zorg op maat kunnen ontvangen, dit alles georganiseerd door een zogenaamde zorgondernemer. Dat klinkt misschien niet direct heel rebels – in de zin van opstandig zijn, zich verzetten tegen het heersende gezag. Maar in de praktijk blijkt het vaak lastig om in het gereguleerde woonzorglandschap van Nederland een initiatief te starten dat het net even anders doet (Van Straaten, Van Triest & Van Eeden, 2020). Hier is volgens de initiatiefnemers een dosis volharding, dwarsheid en soms ongehoorzaamheid voor nodig.

Of het nu gaat om wonen, gezondheidszorg of onderwijs: overal zijn kritische geluiden te horen over starre regelgeving en verouderde systemen die nieuwe initia-

* Dr. Marianne van Bochove is universitair docent, sectie Health Care Governance, Erasmus School of Health Policy & Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en senior onderzoeker aan De Haagse Hogeschool. Dr. Katja Rusinovic is lector grootstedelijke ontwikkeling, faculteit Bestuurskunde, Recht & Veiligheid aan De Haagse Hogeschool. Suzanna Koops-Boelaars, MSc, is promovendus, sectie Health Care Governance, Erasmus School of Health Policy & Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

tieven in de weg zouden staan. Bestuurders en professionals klagen over ‘schurende stelsels’ (RVS, 2020) die innovatieve samenwerkingsverbanden, meer maatwerk en verbetering van kwaliteit belemmeren. Diverse initiatiefnemers laten zich hier niet door weerhouden en zoeken met hun initiatieven de randen van de regelgeving op; ze maken gebruik van de beschikbare speelruimte en proberen regels naar hun hand te zetten. Zoals een woningcorporatie die ouderen zelf laat nadenken over hoe zij willen wonen, waarbij het ‘thuisgevoel’ belangrijker is dan het uitsluiten van risico’s. Of een team in een ziekenhuis dat niet blindelings registratieplichten volgt, maar kijkt wat een patiënt op dat moment aankan en een controle zo nodig uitstelt. Of een bestuurder van een middelbare school die af wil van de prestatiedruk en leerlingen meer vrijheid geeft in de lessen die zij willen volgen.

In dit themanummer gaat het over individuen, teams, organisaties of zelfs hele sectoren in het publieke domein die het *nét* even anders doen. We beantwoorden vragen als: Wat zijn voorbeelden van ‘rebelse’ initiatieven en praktijken en welke doelen streven de betrokkenen na? Hoe gaan deze rebellen om met wet- en regelgeving? Hoe verantwoorden zij hun rebelse aanpak? En welke dilemma’s spelen er bij ‘rebelse’ initiatieven en praktijken?

Doel van het themanummer is het verkennen van ‘rebellie’ in diverse sectoren, de verschillen en overeenkomsten daartussen, en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden. We sluiten aan bij wetenschappelijke literatuur over ‘positieve deviantie’ (Bradley e.a., 2009) en ‘rebellie’ (Wallenburg, Weggelaar & Bal, 2019). Deze literatuur gaat vooral over de curatieve zorg en besteedt bijvoorbeeld aandacht aan hoe rebelse (individuele en collectieve) actoren draagvlak proberen te creëren en hoe zij het systeem proberen te veranderen zonder zich ertegen te keren. Hoe dergelijke rebellie zich in diverse sectoren manifesteert en wat verschillende belanghebbenden (bestuurders, professionals, toezichthouders) hiervan kunnen leren, bleef tot nu toe onderbelicht.

Schurende structuren en rebels institutioneel werk

Een van de uitdagingen waar de Nederlandse samenleving volgens de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) de komende jaren voor staat, is het vraagstuk van ‘schurende stelsels’. Doordat verschillende wettelijke kaders (bijvoorbeeld in het geval van wonen en zorg) niet goed op elkaar aansluiten, zijn professionals vaak veel tijd kwijt aan afstemming en administratie en is het voor burgers – én professionals – vaak moeilijk om de bedoeling achter de stelsels te begrijpen (RVS, 2020). Onderzoek naar ervaren regeldruk in de verpleeghuiszorg laat zien dat zorgprofessionals vooral regeldruk ervaren wanneer de *oorsprong* van een regel voor hen onduidelijk is – moet dit van de inspectie, van de eigen organisatie, of is het een ongeschreven regel? – en/of het *doel*: doen we dit omdat het bijdraagt aan kwaliteit van zorg, of omdat het nu eenmaal geregistreerd moet worden? (Van den Bovenkamp e.a., 2020).

Het beter op elkaar aan laten sluiten van stelsels en regels is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Instituties zijn niet eenvoudig te veranderen omdat er sprake

is van enige padafhankelijkheid – beslissingen uit het verleden beïnvloeden de keuzemogelijkheden voor de toekomst – en er vaak gevestigde belangen zijn die stelselwijzigingen bemoeilijken (Bannink & Van der Hijden, 2019). Dat wil niet zeggen dat er geen veranderingen plaatsvinden, maar deze veranderingen zijn vaak incrementeel en bouwen voort op wat er al was. Dit proces van *layering* (Mahoney & Thelen, 2010) – bijvoorbeeld van beleidsinstrumenten die uitgaan van een gemeenschapslogica bovenop de bestaande overheids- of marktlogica – zorgt juist voor meer complexiteit (Van de Bovenkamp e.a., 2014).

In dit themanummer richten we ons niet in de eerste plaats op institutionele verandering op het macroniveau, zoals veel studies doen die gebaseerd zijn op het historisch institutionalisme of de benadering van incrementele institutionele verandering (Van de Bovenkamp, Stoopendaal & Bal, 2017), maar op het micro- en mesoniveau van ‘rebelse’ individuele en collectieve actoren. Deze rebelliebenadering is nauw verwant aan de literatuur over *institutional work*, waarin vergeleken met eerdere benaderingen meer aandacht is voor de rol van *agency* ten opzichte van *structure*. De *embedded agency*-paradox speelt een belangrijke rol in deze literatuur: ‘how actors can pursue intentional change while being institutionally determined by the same system they seek to influence’ (Välikangas & Carlsen, 2019, 544). We lichten onze benadering hieronder verder toe aan de hand van overeenkomsten en verschillen met andere gangbare invullingen van de term ‘rebellie’.

Rebellie: verschillende betekenissen in dagelijks taalgebruik en wetenschap

De term ‘rebel’ (in het Engels ook wel ‘radical’, maar dat woord heeft in het Nederlands een wat negatievere connotatie) wordt in verschillende contexten gebruikt: in het brede maatschappelijke debat, in (populair)wetenschappelijke managementliteratuur en in wetenschappelijke bestuurskundige en organisatiekundige studies. Onze benadering sluit het nauwst aan bij de derde context. We lichten alle drie kort toe.

In het publieke debat in Nederland kreeg de term ‘rebel’ begin 2020 veel aandacht vanwege het thema van de Boekenweek: *Rebellen & Dwarsdenkers*. Het ging in diverse columns en opiniestukken vooral over de vraag wie of wat nu ‘echt’ rebels is. Volgens sommigen zijn veel zelfbenoemde rebellen in werkelijkheid ‘knuffelrebellen’ of rebellen ‘voor de Bühne’ (commentaren in *Elsevier* en *NRC* over schrijver Özcan Akyol), omdat zij wel eens tegendraadse dingen roepen, maar niet té veel choqueren om salonfähig te blijven. Volgens columnist Lotfi El Hamidi is het niet zozeer een kwestie van individuele strategie. Hij relateert het gebrek aan ‘echte’ rebellen in Nederland aan het sterk gereguleerde karakter van de samenleving:

‘Volgens het Nederlands zelfbeeld is nagenoeg iedereen een rebel. Ook voor de buitenwereld is Nederland min of meer synoniem met Amsterdam, inclusief het hardnekkige imago van een lichtelijk anarchistische en tolerante natie. In werkelijkheid leven we toch vooral in een autistisch landje, waar elke scheve stoeptegel met een lintje wordt afgezet en morgen weer vakkundig is rechtge-

zet. Ja, Nederland is een braaf burgerlijk landje, waarvan de inwoners hooguit onverschillig zijn. En dat is allemaal prima, maar laten we ophouden met doen alsof we de rebellen van de wereld zijn.’ (NRC, 11 maart 2020)

De suggestie van de ‘knuffelrebel’ en ‘rebellie in een braaf landje’ roept interessante vragen op. Is een rebel iemand die zich afzet tegen de gevestigde orde, of kan deze daar zelf ook deel van uitmaken? En is het mogelijk om in een omgeving met een hoge mate van regeldichtheid toch rebels gedrag te vertonen? Volgens (populair) wetenschappelijke studies is het antwoord op beide vragen ‘ja’.

Uit boeken over *tempered radicals* (Meyerson, 2003, 2004, 2008) en *rebel talent* (Gino, 2018) leren we dat rebellie niet betekent dat je jezelf buiten de gevestigde orde plaats. Zo schrijft Meyerson (2004, 16) dat ‘radicals’ juist ‘organizational insiders’ zijn: ‘They struggle between their desire to act on their “different” agendas and the need to fit into the dominant culture.’ Gino (2018, xiv) omschrijft rebellen als ‘deviants, but in a positive and constructive way’. Het gaat niet om choqueren, niet om het schoppen om het schoppen, maar om het bereiken van een hoger doel, vanuit een ‘passion for one’s work’. Volgens deze auteurs is rebellie het tegen de stroom ingaan om daarmee een hoger doel te bereiken. Ze sommen karaktereigenschappen op die rebellen eigen zijn (zoals authenticiteit, nieuwsgierigheid en openstaan voor diversiteit) en geven concrete tips hoe je – als manager, als werknemer, maar ook buiten je werk – een rebel kunt zijn. Hun benadering is grotendeels op individuen gericht; hoe de omgeving een rol speelt in of en hoe je rebels kunt zijn, blijft vaak impliciet.

Deze context staat juist centraal in bestuurs- en organisatiekundige studies. In een sterk gereguleerde omgeving, zoals een ziekenhuis, is er ruimte voor rebellie doordat betrokkenen actief contexten creëren om hun afwijkende manier van werken mogelijk te maken (Wallenburg e.a., 2019). Bij deze invulling van rebellie draait het dus om de wisselwerking tussen (individuele of collectieve) actoren en hun omgeving. Rebellie kan volgens deze benadering gezien worden als een vorm van institutioneel werk, door Lawrence, Suddaby & Leca (2011, 53) omschreven als ‘the efforts of individuals and collective actors to cope with, keep up with, shore up, tear down, tinker with, transform, or create anew the institutional structures within which they live, work, and play, and which give them their roles, relationships, resources, and routines’. Kenmerkend voor deze literatuur is dat die zich niet per definitie richt op machtige actoren – de *usual suspects* zoals politici, beleidsmakers, managers of artsen –, maar bijvoorbeeld ook op professionals in langdurige zorg en het sociaal domein (Van Bochove & Oldenhof, 2020).

Institutioneel werk kan verschillende vormen aannemen. Vaak worden drie hoofdvormen onderscheiden: *maintaining* (gericht op het in stand houden van instituties), *disrupting* (gericht op het veranderen van instituties) en *creating* (gericht op het creëren van nieuwe instituties) (Lawrence & Suddaby, 2006). De rebelse initiatieven en praktijken die we nader onderzoeken in dit themanummer hebben vooral tot doel bestaande werkwijzen te ontregelen, te veranderen en hier tegendraadse alternatieven voor te bieden. Dus vooral *disrupting* en *creating*, en in eerste instan-

tie niet zozeer *maintaining*. Het kan gaan om het gebruikmaken van regelruimte, bijvoorbeeld door een bepaalde regel anders te interpreteren. Maar het kan ook verder gaan, zoals het negeren of bewust overtreden van regels. *Minor rebellion* is hier een voorbeeld van. Välikangas en Carlsen (2019) omschrijven *minor rebellion* als kleine acties die ergens tegen zijn (het gaat om ‘political contest’), maar ook een alternatief (‘being for something’) dichterbij brengen. De auteurs stellen dat het voor kleine spelers in het veld vaak noodzakelijk is eerst ergens tegenaan te schoppen – wat op de buitenwereld overkomt als choqueren als doel op zich – om anderen het signaal te geven dat verandering mogelijk is, en hen aan te zetten tot gezamenlijke actie. Zo kunnen actoren die op het eerste gezicht een vrij machteloos onderdeel van het systeem lijken toch bijdragen aan de verandering ervan.

Rebelse praktijken in wonen, zorg en onderwijs

De bijdragen in dit themanummer gaan over rebelse praktijken van individuele en collectieve actoren in verschillende sectoren. Ze bieden inzicht in hoe rebellie in verschillende contexten vorm krijgt en hoe rebelse actoren zich verhouden tot hun omgeving, met name ten aanzien van geschreven en ongeschreven regels van de organisaties of sectoren waar zij deel van uitmaken en hun interne en externe toezichthouders. Het creëren van draagvlak voor, en het verantwoorden van, normafwijkend gedrag blijkt cruciaal om met rebelse praktijken het gewenste doel (betere kwaliteit van wonen, zorg en onderwijs) te bereiken.

Het artikel van Iris Wallenburg, Hester van de Bovenkamp, Anne Marie Wegge-laar-Jansen en Roland Bal richt zich op rebelse zorgverleners binnen de ziekenhuiscontext. In hun etnografische studie onderzoeken zij hoe verschillende teams van zorgrebellens werken aan kwaliteit van zorg en hoe zij omgaan met, en vormgeven aan, normen en regels voor kwaliteit en zich hiervoor verantwoorden. In het bijzonder gaan de auteurs in op de verhouding tussen rebellen en regels: rebellen verzetten zich tegen regels die in hun ogen niet bijdragen aan kwaliteit van zorg, en zijn tegelijkertijd op zoek naar passende regels. De auteurs bouwen voort op het werk van Välikangas en Carlsen (2019) en onderzoeken hoe rebellen hun eigen ‘microsysteem’ bouwen en beschermen, maar ook verbindingen zoeken met de ‘werelden’ daaromheen. Wallenburg e.a. sluiten af met een discussie over de alternatieve regels die zorgrebellens creëren: zijn deze wél passend, wat zijn mogelijke gevaren, en wat kunnen we van rebellen leren bij het anders vormgeven van verantwoordingsprocessen?

Bernard Bernards en Eduard Schmidt hebben kwantitatief onderzoek verricht naar *pro-social rule breaking* door professionals in het sociaal domein. Hoewel de decentralisaties aangekondigd werden als een manier om onnodige bureaucratie te verminderen en professionals meer ruimte te geven voor maatwerk, is er in de praktijk nog veel *red tape*: regels die als hinderlijk en overbodig worden ervaren. Op basis van een survey, ingevuld door professionals van wijkteams uit vijf (middel)grote gemeenten in Nederland, onderzoeken de auteurs onder welke omstandigheden professionals afwijken van regels met als doel betere dienstverlening aan cliënten.

Marianne van Bochove, Katja Rusinovic & Suzanna Koops-Boelaars

Leidt meer *red tape* tot meer prosociaal afwijkend gedrag? En heeft een positieve houding van leidinggevend ten aanzien van rebellie meer prosociaal afwijkend gedrag onder professionals tot gevolg? Bernards en Schmidt sluiten af met een pleidooi voor rebelse bestuurders die professionals steunen in het werken vanuit ‘de bedoeling’.

Na ingezoomd te hebben op professionals in de gezondheidszorg en het sociaal domein richt de bijdrage van Marianne van Bochove, Katja Rusinovic, Suzanna Koops-Boelaars en Joost van Hoof zich op een vergelijking van rebelse bestuurders en sociaal ondernemers in twee sectoren: onderwijs en ouderenhuisvesting. De auteurs beginnen met het plaatsen van de term ‘rebellie’ in een breder theoretisch perspectief: hoe verhoudt het zich tot burgerlijke ongehoorzaamheid en institutioneel werk? Op basis van kwalitatief onderzoek geven ze het rebellieperspectief vervolgens meer vorm en inhoud. Hoe kijken initiatiefnemers van rebelse woon- of onderwijsvormen zelf naar rebellie en waaruit bestaat het ‘anders doen’ volgens hen? De initiatiefnemers gebruiken verschillende strategieën in het omgaan met niet-passende regels en zijn actief bezig met het creëren van draagvlak voor hun initiatief. Ook blijken er verschillen te zijn tussen onderwijs en huisvesting: de institutionele context beïnvloedt de vorm die rebellie krijgt. De auteurs concluderen dat er een roep is om ‘verantwoorde rebellie’, waarbij er ook ruimte is voor ‘narratieve’ vormen van verantwoording.

Het artikel van Annemiek Stoopendaal en Wilma van der Scheer overstijgt het niveau van rebelse professionals, bestuurders en ondernemers, en richt zich op een rebelse sector binnen het zorgdomein: de gehandicaptenzorg en in het bijzonder de rol die koepelorganisatie Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN) daarin speelt. Zij laten zien welk institutioneel werk de VGN heeft verzet in de ontwikkeling van het ‘rebelse’ Kwaliteitskader Gehandicaptenzorg en hoe de VGN hiervoor draagvlak heeft gecreëerd – en blijft creëren – bij toezichthouders en cliënten en hun vertegenwoordigers. Ook onderzoeken zij wat het Kwaliteitskader betekent voor de praktijk van de zorgverlening: zorgt een rebels kader ook daadwerkelijk voor meer ‘rebel-leren’: het telkens opnieuw zoeken, experimenteren en leren over hoe de zorg anders en beter kan? De auteurs zien dat betrokkenen worstelen met verschillende dilemma’s, zoals het afwegen van verschillende betekenissen van ‘goede zorg’ en de verhouding tussen tijd en kwaliteit. Tot slot beantwoorden zij de vraag wat andere sectoren van deze rebelse sector kunnen leren.

Literatuur

- Bannink, D., & Hijden, E. van der (2019). Transformatie van de zorg als city planning. *Beleid en Maatschappij*, 46 (4): 475-480.
- Bochove, M. van, & Oldenhof, L. (2020). Institutional work in changing public service organizations: the interplay between professionalization strategies of non-elite actors. *Administration & Society*, 52 (1): 111-137.
- Bovenkamp, H.M. van de, Mul, M. de, Quartz, J.G., Weggelaar-Jansen, A.M., & Bal, R. (2014). Institutional layering in governing healthcare quality. *Public Administration*, 92 (1): 208-223.

- Bovenkamp, H.M. van de, Stoopendaal, A., & Bal, R. (2017). Working with layers: the governance and regulation of healthcare quality in an institutionally layered system. *Public Policy and Administration*, 32 (1): 45-65.
- Bovenkamp, H.M. van de, Stoopendaal, A., Bochove, M. van, & Bal, R. (2020). Tackling the problem of regulatory pressure in Dutch elderly care: The need for recoupling to establish functional rules. *Health Policy*, 124 (3): 275-281.
- Bradley, E.H., Curry, L.A., Ramanadhan, S., Rowe, L., Nembhard, I.M., & Krumholz, H.M. (2009). Reserach in action: using positive deviance to improve quality of health care. *Implementation science*, 4 (25).
- Gino, F. (2018). *Rebel talent: Why it pays to break the rules at work and in life*. Pan Macmillan.
- Lawrence, T., & Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. In: S.R. Clegg, C. Hardy, T.B. Lawrence & W.R. Nord (red.), *Handbook of Organization Studies*. Londen: Sage, 215-254.
- Lawrence, T., Suddaby, R., & Leca., B. (2011). Institutional Work: Refocusing Institutional Studies of Organization. *Journal of Management Inquiry*, 20 (1): 52-58.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *A Theory of Gradual Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meyerson, D. (2003). *Tempered radicals: How everyday leaders inspire change at work*. Rutgers University Press.
- Meyerson, D. (2004). The tempered radicals: How employees push their companies--little by little--to be more socially responsible. *Stanford Social Innovation Review*, 1-23.
- Meyerson, D.E. (2008). *Rocking the boat: How tempered radicals effect change without making trouble*. Boston: Harvard Business Press.
- RVS (2020). *Werkagenda 2020-2024*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.
- Straaten, B. van, Triest, N. van, & Eeden, L. van (2020). *Woonvarianten voor senioren: hoe krijg je ze van de grond? Lessen van tien initiatiefnemers*. Den Haag: Platform31.
- Valikangas, L., & Carlsen, A. (2019). Spitting in the salad: minor rebellion as institutional agency. *Organization Studies*, 41 (4): 543-561.
- Wallenburg, I., Weggelaar, A.M., & Bal, R. (2019). Walking the tightrope: how rebels 'do' quality of care in healthcare organizations. *Journal of Health Organization and Management*, 33 (7/8): 869-883. doi:10.1108/JHOM-10-2018-0305.