

# Wij burgers

Marije van den Berg en Frans de Jong

*Of het nu Halle is, Lexmond, Leiden of Amsterdam, wij vinden het de moeite waard om ons in te zetten om van onze woonplaats iets moois te maken. Ik durf wel te zeggen dat we opgewekte, sociale, constructieve burgers zijn – wij de auteurs van dit stukje – en we zijn bepaald niet uniek. In Nederland zijn er heel veel onbezoldigde, onprofessionele dienaren van de publieke zaak. Burgers die een sieraad zijn voor iedere woonplaats. We zijn dat om allerlei redenen. Uit puur plezier, naastenliefde, uit ergernis ook. Omdat het nuttig is – soms. Lollig is – vaak. Dat actieve burgerschap kan af en toe best frustrerend zijn, toch houden we opgewekt mopperend vol. Het komt ook voor dat we vol plichtsbesef doorzwoegen, met dat werken aan de publieke zaak, gewoon omdat er niemand anders is die het doet. Hoe dat allemaal ook mag wezen: wij zijn wel de baas over onze eigen participatie.*

## ‘Vertrouwen in Burgers’

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft deze zomer een rapport uitgebracht over burgerparticipatie. De titel van het boekwerk is: ‘vertrouwen in burgers’. Dat rapport beoogt ons meer te betrekken bij de beleidsontwikkeling van overheden en heeft er alle vertrouwen in dat dat gaat lukken. Vandaar die titel. Het rapport adviseert overheden om vooral te redeneren vanuit de burger. Daar kunnen wij niet tegen zijn! Toch vinden we het rapport ‘Vertrouwen in burgers’ een raar en een beetje eng rapport.

Onze kritiek is kortweg:

- De WRR redeneert helemaal niet vanuit de burger, maar kijkt naar ‘de burger’ zoals een bioloog en een boer kijken naar ‘de kip’.
- De WRR adviseert instituties om voor het eigen overleven, door middel van een verbond van beleidsmakers en frontlijnwerkers, actief burgers in te schakelen - die ‘moeten’ participeren.

En daarmee adviseert het rapport om een flink stuk van onze eigen burgerregie over participatie in te leveren in een netwerk voor de poort van de instituties – reden om te spreken over een ‘beetje eng’ rapport.

## Zoals een bioloog kijkt naar een kip

Eerst dat ‘redeneren vanuit de burger’. Laat ik nog maar eens herhalen dat wat ons burgergedrag in het publieke domein drijft, heel erg grillig is. Liefde, ergernis, enthousiasme, aardige mensen, een akelig probleem, opkomende verveling... noem maar op, het speelt mee. Wat ons drijft verschilt bovendien van dag tot dag, van uur tot uur. We zijn erg onvoorspelbaar. Zeker nu we zijn ontzuild, gesecculariseerd, politiek zijn gaan zweven, allerlei digitale communicatiemiddelen zijn gaan gebruiken. Kortom, een burger in een netwerksamenleving is erg ongrijpbaar en we kunnen ons voorstellen dat een beleidsmaker daar urenlang van wordt – en gaat verlangen naar middelen om orde in onze chaos te brengen. Dat doet de WRR dan ook, door ons burgers te zien als een zeer gevarieerde diersoort die ruwweg onder te verdelen is in vier rassen. U bent volgens de WRR ofwel ‘verantwoordelijk’ (30-35% van de bevolking), ofwel ‘volgzaam’ (15 %) ofwel ‘pragmatisch’ (25 – 30%) ofwel ‘kritisch (25 – 30%)’.

Dat is de benadering van een bioloog die kijkt naar de variëteit van laten we zeggen: de diersoort kip. ‘Denken vanuit de kip’, zo zou die bioloog dat in een vrolijke bui kunnen noemen, ‘om zo het gedrag van de kip beter te kunnen classificeren’. En vervolgens kan die bioloog dan in samenwerking met een verstandige boer het gedrag van die kippen zo beïnvloeden dat daarmee het dierenwelzijn en daarmee de winstgevendheid van de boerderij gediend is. Dat is ongeveer de benadering die de WRR toepast. We overdrijven niet... De

WRR heeft er voor gekozen om de burger als ‘middel’ te zien om de legitimiteit en de kwaliteit van beleid te verbeteren. Om zoals ze zelf formuleert het overleven van organisaties mogelijk te maken. En komt dan tot een rijkdom aan aanbevelingen om de burger te verleiden tot participatie.

De WRR had heel goed een andere keuze kunnen maken.

Wij pleiten daarvoor, kiezen voor een andere invalshoek. Wij zien instituties niet als doel, maar als middel om de kwaliteit van leven van burgers te verbeteren. En we zijn dan best bereid om een deel van dat leven te wijden aan de instituties door middel van belasting betalen, stem uitbrengen, maar ook: door actieve participatie in beleidsprocessen. Maar het moet ons passen. Wij zijn de baas over ons publieke leven, niet de instituties. Als de WRR had gekozen voor deze benadering, dan zouden we dat echt denken ‘vanuit de burger’ noemen. Nu doet de WRR alsof, maar kijkt eigenlijk naar burgers zoals een bioloog kijkt naar kippen.

De adviezen die onze invalshoek oplevert zijn heel anders dan die van de WRR.

We verzekeren je dat je ons heel goed kunt toevertrouwen om baas over eigen participatie te zijn, maar het is voor ons wel lastig om te weten waar we moeten zijn zodra we iets met instituties van overheid en middenveld willen gaan doen. De instituties zijn namelijk sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw erg onoverzichtelijk geworden. Dat is het gevolg van de toepassing van allerlei handige bestuurlijke en bedrijfsmatige trucs; ‘klantgerichtheid’ en ‘marktwerking in het publieke domein’ bijvoorbeeld. Het ‘op afstand plaatsen’, fusies, ontvlechtingen, rationalisaties... noem maar op.

Dat schept verwarring over de verhoudingen die de instituties met mij willen aangaan. Hoe bindend is een organisatie die mij niet behandelt als burger maar als klant? Moeten we daarmee net zo omgaan als met de AH? Of met de Jumbo? Voor jou een ander?

En die verrommeling van structuren schept verwarring over het belang dat een institutie dient. Voor welk belang staat een institutie die met een been staat in de overheid en met het andere been in de markt? Eigenbelang (‘de continuïteit van de onderneming’)? De publieke zaak? Mijn persoonlijk belang? Stel je voor dat ik – gefascineerd als ik ben door het openbaar vervoer – zou willen participeren bij de Nederlandse Spoorwegen. Eh... waar verbind ik mij dan aan? Zelfs de minister wist op een zeker moment niet hoe de belangen rond het spoor werken.

Beleidsmakers mogen dan tureluurs worden van onze burger-grilligheid. Wij burgers worden tureluurs van de verrommeling van de instituties en vertrouwen de zaak dus maar half.

Ons advies is: probeer nou niet de burger aan te passen aan de instituties. Maar werk eens omgekeerd: pas de instituties aan en wel zodanig dat ondubbelzinnig duidelijk is welk belang ze dienen. In welk spanningsveld ze opereren. Dan weten we waar hun vertegenwoordigers voor staan en kunnen we ze vertrouwen – de verbinders waar het WRR rapport met zoveel warmte over spreekt.

## Het heilige moeten

Dat brengt ons op het tweede punt van kritiek – de rol van die verbinders en het waarom van de burgerparticipatie. Het punt dat ons er toe brengt om het rapport ‘een beetje eng’ te noemen. Aan het eind van het rapport formuleert de WRR dat heel scherp. Het gaat echt, zoals we al vermoedden, om participatie als middel voor het doel: overleven van instituties: *In een complexe, snel veranderende omgeving ‘overleven’ alleen adaptieve instituties: instituties die meer doen dan instrumenteel bijshaven en die ook de onderliggende aspecten durven aan te pakken. [...] De grondslag voor dat collectieve gedrag is gelegen in institutionele intuïtie: een intuïtie die gedeeld wordt door allen binnen de gemeenschap en die elk van hen in staat stelt om zonder formele opdracht aanpassingen te kunnen maken.* Lees dat nog eens goed... ‘institutionele intuïtie’. Wat betekent dat voor ons? Moeten we de regie over onze eigen participatie inleveren voor iets of iemand met ‘institutionele intuïtie’ –

of lezen we dat verkeerd? Het woord ‘gemeenschap’ wordt hier door de WRR gebruikt voor een informele structuur binnen en buiten de instituties.

Het is de bedoeling van de WRR dat individuen binnen en buiten instituties, onbewust – intuïtief, zonder reflectie, zonder formele opdracht – in een continu proces de instituties helpen om te overleven. Zoals je een hockeystick balanceert op je hand. Verbinders, frontlijnwerkers moeten dat tot stand brengen – in nauwe samenwerking met beleidsmakers. Wij vragen ons af of de WRR zich heeft gerealiseerd wat de reikwijdte van deze gedachte is. Moeten burgers als het ware een beschermende laag rond de instituties maken, functioneren zoals het slijm rond een slijmprik? Water uit de omgeving mengt zich met de afscheiding van het dier zodat een ondoordringbare snotlaag ontstaat. Zodat roofvissen geen grip meer krijgen op het glibberige beweeglijke diertje? (De WRR gebruikt metaforen uit de sport. Wij zijn gek op biologische metaforen.) Wat doet dit denken met opvattingen over vrijheid en staat, over rechtsorde?

We konden onze eigen analyse haast niet geloven. Zou het gaan om een uitglijder van de WRR – of pleit men echt voor een sluipende institutionalisering van burgers. De WRR helpt ons zelf uit de onzekerheid, schetst een nieuwe overheidslogica (waarin niet langer de duidelijke rechtsregels centraal staan, maar de actieve interactie van instituties met de omgeving) en noemt die Weber 3.0:

*Weber 3.0 betekent niet een terugtrekkende overheid, maar veeleer een voorwaardenscheppende en corrigerende overheid die faciliteert dat burgers en frontlijnwerkers initiatief nemen. Er is niets ‘zachts’ aan die overheid. Veel frontlijnwerkers hebben geleerd zich afwachtend op te stellen, als uitvoerders van opgelegd beleid. De doe-democratie heeft daar weinig plaats voor: niet alleen burgers maar ook frontlijnwerkers moeten dóen. Beleidsmakers moeten de omstandigheden creëren die het frontlijninitiatief ‘afdwingen’: mensen moeten zich verantwoordelijk willen voelen voor de uitdagingen binnen hun werkgebied.*

MOETEN is het kernwoord van dit rare advies. Ook de WRR pleit voor een aanpassing van de instituties, echter niet richting vereenvoudiging, ze hoeven geen betrouwbare partner te worden van vrije burgers. Nee, de WRR adviseert om de manipulatie en binding van burgers op een hoger niveau te brengen door middel van de inzet van een verbond van beleidsmakers en frontlijnwerkers.

Voor de poort van die verrommelde instituties brouwen we zo een slotgracht gevuld met een frontliniesoep waar burgers, dat is onze stellige overtuiging, nog harder zullen verzuipen dan in die verrommelde instituties zelf. Van de regen in de drup.

Naar het eind toe zakt het rapport euforisch door de mand – leest en huivert:

*Dit verhaal over burgerbetrokkenheid is een nieuw verhaal en moet al langer bestaande verhalen verdringen. Dat gaat niet zonder strijd...*

*Het nieuwe verhaal moet verwarmen: beter zijn dan het oude, geloofwaardiger. Het moet aangeven waar ‘we’ – beleidsmakers plus verbinders – vandaan komen en vooral waar we naartoe kunnen gaan. Het is persoonsgericht: het richt zich tot de individuele ontvanger met de bedoeling te informeren (wat is het probleem en waarom is het ernstig, ook voor jou?), te communiceren (denk eens mee: wat zouden ‘we’ eraan kunnen doen?) en uit te dagen (wat zou jij kunnen doen en hoe kan ik je daarbij de hand reiken?). Het verhaal laat bovendien ruimte tot inkleuring.[...]*

*De nationale kopstukken moeten daarom werken via de band en bestuurlijk Nederland begeisteren: hun beleidsambtenaren en frontlijnwerkers, maar ook hun medepolitici.[...]*

*De omslag naar een Weber 3.0-cultuur vereist de ijzeren discipline van het ‘rechte pad’ met het bijbehorende, brede politieke draagvlak: goed doen waarvoor ‘we’ hebben gekozen en dat over een periode van vele jaren. Tevens moeten ze geloven, en dat uitstralen, in de veerkracht van de netwerksamenleving, met haar zelfcorrigerende en lerende vermogens. [...]*

*Meer dan voorheen dienen ze te vertrouwen op de checks and balances die de vier vormen van binding bieden in een sterk vernetwerkte samenleving, indachtig de slotles van het*

*hockeystickmanagement: een stick die altijd valt, valt nooit als je maar snel genoeg corrigeert.*

Fascinerend leesvoer toch? Wat moet je hier nou nog over zeggen?

Enfin.

## **Een mooie uitdaging aan de frontlijn**

Allereerst. Het wordt tijd voor een studie over participatie die de vrijheid van het individu in een netwerksamenleving serieus neemt. Een mooie taak voor de WRR – of niet?

In de tussentijd willen wij de frontlijnwerkers zeker niet demotiveren om in gesprek te gaan en te blijven met mensen in de samenleving. Maar we willen ze wel waarschuwen om niet onbewust en ongestuurd beleidssoep te gaan brouwen. Wel om samen met burgers de verrommeling tegen te gaan.

De mensen in de frontlinie zijn immers verbindingsofficieren.

Ze komen uit het land van de verrommelde instituties. Dat moeten zij niet verstoppen. Hun taak? Verhelderen. Verhelderen van wie ze komen, wat hun belang is, wat hun doel. Waar hun onvermogen zit. Wie ze zijn als mens in dat instituut. Vragen stellen vanuit de nieuwsgierigheid naar wat mensen werkelijk nodig hebben om vorm te geven aan hun ‘menzijn’ in de samenleving.

Frontlijnwerkers werken in het land van de grillige burger en vinden daar vrije mensen met hart voor hun samenleving. Soms kan de frontlijnwerker de vraag van de grillige burger beantwoorden. Zijn terechte wens vervullen.

Maar veel vaker nog blijft hij in gebreke – niet eens vanwege zijn eigen onvermogen, maar vanwege het onvermogen in het land van de instituties waar hij vandaan komt. Hulptroepen komen niet, de hospik zit in overleg, en de radio stoort.

Om de samenleving vorm te geven, hebben wij burgers soms behoefte aan instituties. Hoe die instituties werken, wat zij voorstaan, hoe die zijn gebakken, wat ze zouden moeten doen, daarover zijn wij burgers het vaak behoorlijk eens.

Maar we weten niet meer waar we zulke instituties kunnen vinden.

Frontlijnwerkers kunnen burgers helpen hun wens kenbaar te maken binnen de bestaande instituties. Zij kunnen de belangen van de burger verhelderen in die verrommelde instituties en zo, langzaam, iets verbeteren. Daar binnen moet het werk gedaan worden.

Als je werkt aan een toekomst waarin de publieke sector de samenleving beter bedient, en waarin hij adaptief is, dan stop je met nadenken over hoe je zelfstandige individuen aanpast aan organisaties. Die manier van kijken is reactionair – gebaseerd op het verlangen naar een oude tijd met een verzuilde samenleving, waarin burgers zich ordelijk gedroegen en keurig waren gecategoriseerd: christelijk, rooms, liberaal, socialistisch... Die tijd is voorbij – we zeggen het nog maar even...

Als je wérkelijk vanuit de burger redeneert, dan moet je de blik richten naar de instituties en het individu series nemen. En dan blijkt dat wij burgers kritisch naar de instituties kijken, niet naar onszelf. En terecht. Over het algemeen deugen wij burgers namelijk meer dan die instituties. Ook al zijn wij dan ‘geïndividualiseerd’ en ontzuild.

Maar als de burger kijkt naar de instituties dan ziet hij... tja, wat eigenlijk? Wat voor boer zou de kip eigenlijk willen hebben? Dat benoemen, adresseren, expliciet maken, dat kan de rol zijn van de frontlijnwerker. Zodat de mensen binnen aan de bak gaan.

Daar, in het hart van onze publieke instituties, MOETEN ze pas écht.

En ondertussen leven wij grillige burgers ons waardevolle leven buiten. Als we u nodig hebben, zeggen we dat wel.