

Vertrouwen in burgers

Boekbespreking WRR rapport No 88¹

Kernwoorden: vertrouwen, burgerparticipatie, overheid, maatschappelijk middenveld, netwerkbenadering, beleidsmaker, democratie, binding.

Auteur: mr. Th.P.M. (Theo) Stubbé



Inleiding:

Het kernthema van dit rapport is dat een levende democratie regelmatig onderhoud behoeft. Anno 2012 zijn hiervoor niet zozeer andere structuren nodig, maar wel een andere manier van denken van de overheid. De nieuwe overheid moet zich niet terugtrekken (zoals vaak gesuggereerd wordt bij het zogenaamde marktdenken), maar moet in onze complexe en snel veranderende samenleving voorwaarden scheppen en constant – achteraf – corrigeren. Burgerparticipatie met een netwerkbenadering is essentieel voor een levende democratie en dat laat zich het best vergelijken als een bezem laten balanceren op je vingertoppen: schakel je zintuigen maximaal in om te zien/voelen wat de bezem gaat doen; probeer niet vooraf te bedenken welke correctie het beste is, maar reageer onmiddellijk en intuïtief; tenslotte, accepteer dat constant corrigeren een prima oplossing is, aangezien er geen perfect stabiele positie bestaat voor een bezem op twee vingertoppen.

Het vergt echter moed en inzicht om een dergelijke cultuurverandering in te zetten. Dit rapport beschrijft het huidige speelveld van burgerbetrokkenheid, zowel gericht de overheid als gericht op de maatschappelijke ondernemingen (corporaties, zorg, onderwijs). Het rapport is prettig geschreven en geeft veel praktisch en theoretisch inzicht hoe burgers beter betrokken kunnen worden bij vraagstukken in de samenleving.

Het doel van deze boekbespreking is om vooral praktische handvatten uit de 250 pagina's van het rapport te halen. Wat kan een raadslid, een wethouder, een gemeentesecretaris, een bestuurder van een corporatie doen om de betrokkenheid van de burger (huurder) te verbeteren? Aan welke knoppen moet hij dan draaien zodat de medewerkers de burgers professioneel stimuleren en toerusten. Het rapport geeft (natuurlijk) geen kant-en-klaar recept hoe dit maatschappelijk vraagstuk opgelost moet worden, maar het geeft wel handvatten om het wederzijdse vertrouwen te vergroten en daarmee effectieve sturing en gerespecteerd burgerschap te ervaren.

Ik vind dit rapport een absolute aanrader voor elke beleidsmaker die te maken heeft met het maatschappelijk middenveld. Het rapport sluit mooi aan bij mijn eerdere boekbespreking (2011) 'The art of action' die een inspirerende beschrijving geeft hoe je strategie om kan zetten in een succesvolle uitvoering met de begrippen Richting, Ruimte en Ruggeleuning: zie www.blauwbv.nl

De analyse van de WRR:

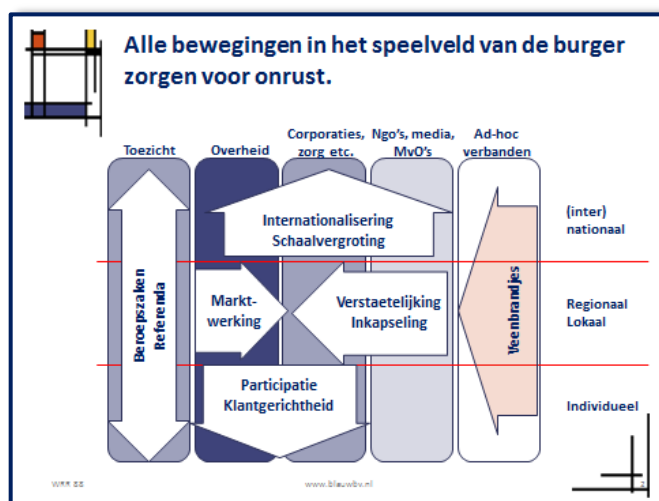
Het dilemma van burgerbetrokkenheid laat zich het best omschrijven met het volgende citaat: 'Over een periode van vele jaren hebben beleidsmakers de handschoen van die 'overkoepelende verantwoordelijkheid' met inzet opgepakt. Toch overheerst onder burgers een gevoel van onbehagen

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, 2012; als pdf op www.wrr.nl

waar het betreft burgerbetrokkenheid – de ultieme bouwsteen van de levende democratie. Ook beleidsmakers ervaren ongemak: ondanks de inspanningen wordt de afstand tussen ideaal en werkelijkheid groter. En waar het ideaal aan de horizon verdwijnt en de institutionele rek zijn grenzen nadert, kan alleen een fundamentele koerswijziging de democratie ‘levend’ houden.’ (citaat p. 161).

De maatschappij is veranderd, want

De technologie biedt alle kansen voor- en de maatschappij vraagt om- open informatie. De overheid gaat echter behoudend om met deze data verstrekking, terwijl dit zou zorgen voor het gezonde tegengeluid. Zowel de overheid als de maatschappelijke instellingen hebben zich ontwikkeld tot hulpgevend – klantgerichte – organisaties, waardoor de burger zich als een consument is gaan gedragen (wat krijg ik voor mijn belastinggeld?). Ngo’s (zoals Milieuorganisaties) zijn afhankelijk geworden van geldstromen en zijn langzamerhand ingekapseld door de overheid. Bij corporaties en zorgorganisaties leven heftige discussies over de legitimiteit. Tot slot ontstaan zogenaamde andersbewegingen (zoals lokale partijen, single issue bewegingen tegen de aanleg van een weg en massabewegingen zoals Occupy en Wikileaks). De WRR concludeert dat in al deze gevallen behoefte is aan een machtsvrije uitwisseling van informatie en argumenten. Er zijn vele voorbeelden op internet die aantonen dat in zo’n geval iedere burger een gelijke kans heeft om de discussie te beïnvloeden. In de volgende afbeelding is de maatschappij gesegmenteerd met een overzicht van de (interne) krachten per segment (p. 27 – 47).



Vervolgens vraagt de maatschappij om nieuwe vormen van binding:

- Samenbinding** is het versterken van de onderlinge band binnen min of meer homogene clusters met een wij-cultuur. Dit levert de gewenste sociale cohesie op met verbeteringen in het zelfvertrouwen, weerbaarheid en veerkracht. In Nederland hebben wij echter de (formele) verenigingen en de buurten als het heilige instrument voor de sociale cohesie verklaard. Dit blijken achterhaalde werkvormen te zijn. De WRR beschrijft (p. 175/176) de zes randvoorwaarden voor goede wij-gemeenschappen. De conclusie is dat beleidsmakers meer ruimte moeten geven aan samenwerkingsverbanden van burgers, maar tegelijk moet de overheid de zaken die deze burgers aan het hart liggen zeer serieus nemen.
- Dwarsbinding** is het overbruggen van clusters. Dit soort horizontale banden kunnen zorgen voor de aanvoer van nieuwe ideeën. Niet alleen burgers hebben wij-gemeenschappen, maar ook de beleidsmakers, politici, bestuurders en hun medewerkers. De WRR roept juist deze groepen op om zich veel meer te richten op dwarsbindingen, waarmee zij open gaan staan voor nieuwe ideeën. Beleidsmakers kunnen weliswaar de participatie stimuleren, maar zij kunnen geen creativiteit

afdwingen. Daarom moeten zij meer netwerken om de creativiteit binnen te halen. Hiervoor kan je zoeken naar 'natuurlijke' interne binders of gebruik maken van frontlijnwerkers die toegang hebben tot de gewenste clusters. Denk hierbij aan wijkagenten, thuiszorg en woningbouw opzichters. Deze frontlijnwerkers moeten de beschikking hebben over een 'rommelbudget' om beweging te krijgen in vastgelopen dossiers. De 'critici' onder de burgers willen op deze manier worden herkend en de 'volgzame' burgers willen de aandacht van (maatschappelijk) hooggeplaatsten. De 'pragmatici' moeten individueel gevraagd en uitgedaagd worden. De trekkers van lokale partijen weten dit al langer. Zij gebruiken de vier K's voor hun ontmoeting met de burger: Kerk, Kantine, Kapper en Kroeg.

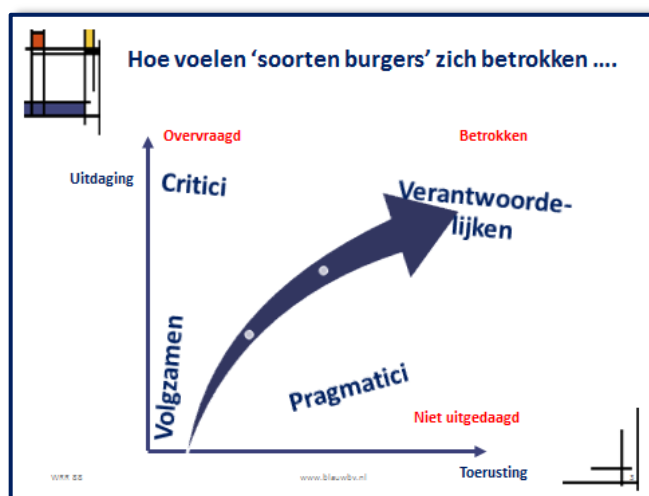
- c) Tegenbinding is het creëren van (meestal ongeschreven) regels van omgang binnen de samenleving; vaak fatsoensnormen genoemd. Op internationaal niveau heet dat diplomatie. Uit onderzoek blijkt dat de burger veel behoefte heeft aan duidelijke fatsoensnormen, terwijl de samenstelling van de maatschappij juist steeds diverser wordt. Een goede tegenbinding ontstaat waar mensen elkaars concurrent zijn in de gedeelde ruimte. Als voorbeeld worden de fatsoenlijke (ongeschreven) protocollen op internet fora genoemd. Beleidsmakers kunnen tegenbinding alleen stimuleren door te zorgen dat er (letterlijke) ontmoetingen plaatsvinden.
- d) Bovenbinding is de een ouderwetse vorm van binding. In de verzuilde maatschappij zorgde de elite van elke zuil dat haar belangen werden behartigd en dat compromissen 'boven over' werden afgesloten. In de huidige netwerk samenleving worden dergelijke contacten horizontaal afgesloten, zodat er alleen nog restanten van bovenbinding overgebleven zijn.

De maatschappij is niet uniform, dus moet je de burger begrijpen:

De veranderde maatschappij en de nieuwe vorm van binding levert een beeld op van een (nieuwe) DOE democratie. De WRR beschrijft op basis van diverse onderzoeksbureaus dat er vier 'soorten burgers' zijn te onderscheiden, die elk andere drijfveren en gedragingen hebben als het gaat om de burgerbetrokkenheid.

- a) De *Verantwoordelijken* (30-35%) zijn politiek geïnteresseerden, die zowel de wil als de toerusting hebben om bij de gemeenschap betrokken te worden.
- b) De *Volgzamen* (15%) zijn ook positief in hun oordeel over de maatschappij, maar meer vanuit een vertrouwen in de politici-bestuurders, dan vanuit hun eigen vertrouwen dat zij invloed hebben op de maatschappelijke krachten.
- c) De *Pragmatici* (25 – 30%) voelen zich niet gehoord door de traditionele politiek en zijn voldoende toegerust om invloed uit te oefenen, maar willen dit niet (spontaan).
- d) De *Critici* (25 – 30%) zijn ontevreden en kritisch / cynisch. Zij hebben geen vertrouwen dat zij enige invloed hebben. Zij willen niet en denken ook dat zij niet 'kunnen'.

Het WRR rapport beschrijft uitgebreid de kenmerken van de verschillende groepen burgers en probeert handvatten te geven hoe de verschillende deelgroepen zijn te motiveren en te betrekken. Ook in het hoofdstuk over de drempels voor succes in burgerbetrokkenheid wordt deze segmentering gebruikt om te verklaren waarom beleidsmakers, politici en bestuurders soms zo cynisch zijn over burgerparticipatie. Je hoort dan teksten zoals: "ze gaan alleen voor hun eigen belang (NIMBY) en voor de korte termijn. Zij willen nooit enige verandering. Maar wij (beleidsmakers) moeten opkomen voor het algemene belang op de lange termijn!" of teksten zoals "Ze doen niet mee als ik met voorstellen voor de wijk kom, totdat ik de eerste spade in de grond steek en dan schreeuwen ze moord en brand." De WRR beschrijft als een belangrijk verschil in beleving dat de beleidsmakers draagvlak willen halen, terwijl burgers oplossingen verwachten.



Conclusie:

Ik doe het WRR rapport onrecht aan door maar één conclusie op te schrijven, maar dit is volgens mij de kern voor een pragmatische aanpak:

De meeste beleidsprocessen beginnen met een netwerkbenadering, maar eindigen meestal top-down. Daarom moet de dominante dimensie van de overheidscultuur worden verlegd van de verticale lijn van de hiërarchie naar de horizontale lijn van het netwerk. De WRR noemt dit de derde overheidscultuur: Weber 3.0. Weber 3.0 staat voor vertrouwen dat miljoenen burgers willen meedenken en meedoen en die bovendien ambtenaren en frontlijnwerkers de handelingsruimte biedt om daar recht aan te doen (p. 191-192).

De kenmerken van een goede netwerkbenadering zijn:

- 1) *Meebewegen*, zoals het RIVM niet meebewoog bij de (baarmoederhalskanker) inenting van jonge meisjes. Alle informatie stond goed uitgelegd op de RIVM website, maar de tienermeisjes gebruikten hun social media om tot conclusies te komen. De actie werd een flop.
- 2) *Meeproduceren*, zoals Wikipedia binnen enige jaren vele malen groter, accurater en meer up-to-date was dan de grootste encyclopedie ter wereld. Denk ook aan de ontwikkelingen van nieuwe app's.
- 3) *Probeer en corrigeer*, zoals YouTube omgaat met ongewenste filmpjes. Het is ondoenlijk om alle uploads van filmpjes te screenen, maar de organisatie reageert snel op meldingen van ongewenste uitingen door deze filmpjes te verwijderen. Het is beter én efficiënter om achteraf snel te corrigeren dan om vooraf alles te willen regelen.
- 4) *Houd het eenvoudig*, want de gebruiker / burger / huurder staat voorop en zij willen het snel en in één keer begrijpen. Dus geen jargon of juridische teksten, maar transparantie en duidelijke taal.

Aanbevelingen van de WRR = Bouwen aan vertrouwen (p. 203-223)

- 1) Denk vanuit de burger.
- 2) Vergroot de kaders waarover men mag meepraten.
- 3) Creëer tegenspel door open toegang tot data en door het ophalen van creativiteit bij burgers.
- 4) Vergroot de invloed van de burgers door hen anders aan te spreken dan alleen op bijvoorbeeld 'de buurt' en door collectieve toerusting.
- 5) Stimuleer interactie tussen burgers ter bevordering van tegenbinding (= fatsoensnormen) en geef frontlijnwerkers de ruimte, want zij binden.
- 6) Bouw steunpilaren door solidariteit tussen instellingen (corporaties, zorg) en de overheid en leg nieuwe verbindingen aan.