

# SAMENVATTINGEN

## **rapporten van adviesorganen van de overheid over de verhouding overheid en burgers**

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – ‘Vertrouwen in burgers’
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling – ‘Terugtrekken is vooruitzien’
- Raad voor het openbaar bestuur – ‘Loslaten in vertrouwen’



Amersfoort, augustus 2013  
ben nitrauw

## Vertrouwen in burgers

In mei 2012 bracht de WRR het rapport 'Vertrouwen in burgers' uit. Daarin staat de vraag centraal hoe beleidsmakers burgers beter kunnen betrekken.

Uit het omvangrijke veldonderzoek komt het beeld naar boven van een Nederland met burgers die wel degelijk initiatiefrijk, competent en welwillend zijn. Burgers komen met name in actie als ze een situatie graag willen houden zoals die nu is, of als er zich mogelijkheden aandienen van een nieuwe situatie die beter is dan de oude.

Wat burgers vooral nodig hebben is vertrouwen van de overheid en ruimte om initiatieven te kunnen nemen. Talrijk zijn de voorbeelden in het rapport waarin de overheid (groepen) burgers frustreerde of juist voor de voeten liep; door slecht te luisteren of door niet, te laat of juist procedureel te reageren.

Belangrijke les voor bestuurders is dan ook: denk vanuit de burgers. Houd rekening met en maak gebruik van hun kwaliteiten en behoeften, anders haken ze af.

Het rapport noemt een aantal drempels die belemmerend zijn voor burgerbetrokkenheid.

- Burgers staan vaak op achterstand tov de overheid wat betreft vakkennis en informatie, maar hun ervaringskennis is juist veel groter dan die van bv. ambtenaren. Ze worden daardoor zowel onder- als overschat.
- De logica van burgers en van beleidsmakers c.q. bestuurders verschilt nogal. Dat resulteert vaak in wederzijds onbegrip en frustratie.
- Overheden zijn ingewikkelde organisaties waar burgers op vastlopen.
- De kortetermijn-oriëntatie van burgers : er is nu een probleem, dus waarom zo lang gewacht?

Succesvolle burgerbetrokkenheid ontstaat volgens de WRR bij aanwezigheid van 'trekkers' en 'verbinders', door het serieus nemen van de burgers en hun belangen, en door een gezond evenwicht tussen loslaten en ondersteunen.

Hoe kun je als bestuur betrokkenheid van burgers bevorderen? De WRR noemt vier manieren.

1. Organiseer *tegenspel* - nodig burgers actief uit tot tegengeluid. Dat kan door het pro-actief aanboren van relevante netwerken (crowdsurfing).
2. Vergroot *alledaagse invloed* - benut het potentieel. Burgers hebben samen veel 'kennis en kennissen' toe te voegen aan de beleidsdeskundigheid van het stadhuis.
3. Stimuleer het *maatschappelijk verkeer* – verleid burgers van klantdenken naar actieve betrokkenheid. Schep voorwaarden waardoor burgers elkaar meer 'tegenkomen' en worden uitgedaagd om samen zaken op te pakken.
4. Bouw stevige steunpilaren – zorg er voor dat maatschappelijke instellingen zich (weer) breder gaan inzetten voor een beter aansluitende dienstverlening.

Raads- en statenleden veel van de voorbeelden uit het rapport wellicht herkennen uit hun eigen praktijk. Ook het theoretische deel van het rapport is echter de aandacht waard. Interessant zijn vooral de noties rond burgerschapstijlen en groeps culturen (hoofdstuk 5), de varianten van de zgn. doe-democratie en de vormen van binding van burgers (6) en – in het hoofdstuk over netwerksturing (7) - de prachtige metafoer van het met succes op je vingertop laten balanceren van een hockeystick.

## Loslaten in vertrouwen

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is in het rapport 'Loslaten in vertrouwen' (december 2012) het meest vergaand en spreekt van een heuse paradigmashift voor de overheid. Het advies luidt om veel meer publieke taken over te laten aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. (Het afstoten van taken aan bedrijven laat het rapport overigens buiten beschouwing.)

'Loslaten in vertrouwen' beschrijft de historische ontwikkeling van de uitvoering van publieke taken in Nederland (hoofdstuk 2) en gaat nader in op de wijze waarop een aantal maatschappelijke organisaties – onderwijs, zorg, woningcorporaties – publieke taken op zich namen (3). De vraag komt aan de orde in hoeverre burgers en hun verbanden publieke taken op zich kunnen en willen nemen (4), neemt met betrekking tot het onderwerp een kijkje in het buitenland (5) en presenteert tenslotte een 'wegwijzer naar een vitale samenleving' (6). Tenslotte geeft het rapport adviezen aan diverse actoren om aan de slag te gaan.

De Rob stelt vast dat burgers weliswaar publieke taken op zich willen nemen, maar dat de overheid zich na het loslaten van een publieke taak niet volledig kan terugtrekken. De overheid moet juist over een breder arsenaal van rollen kunnen beschikken.

De ideale route is dan, dat wat nodig is 'vanzelf' ontstaat vanuit de samenleving en dat die vervolgens *wellicht* behoefte heeft aan ondersteuning van de overheid. Het particulier initiatief is zo leidend bij het expliciet maken van de rol van de overheid.

In dit verband introduceert de Rob de overheidsparticipatieladder: de overheid in de rollen van resp. *loslaten – faciliteren – stimuleren – regisseren – reguleren*.

Het rapport stelt vast dat ruimte geven aan de vitaliteit van de samenleving vraagt om een "urgente en radicale paradigmashift", in functie, rol en werkwijze van zowel de politiek, het bestuur als de ambtenaren.

- De **politiek** wordt geadviseerd sturing te geven aan het proces van de omslag. Daarbij moet niet het streven naar een compacte overheid het motief zijn, maar de erkenning dat burgers gewoon nodig zijn om maatschappelijke doelen te bereiken. De politiek moet zeggenschap en eigenaarschap willen overdragen, dus niet langer willen sturen op inhoud. En loslaten betekent ook accepteren dat het misschien een tikje anders gaat.
- **Ambtenaren** moeten vooral leren sturen met communicatie, in plaats van met geld en regels. Ze moeten de omslag maken van beleidsmakers naar procesmanagers en vaker in coproductie gaan werken. Ze moeten de overheidsparticipatieladder zo min mogelijk beklimmen, maar ook aan te geven wat dan van burgers wordt verwacht.
- **Maatschappelijke organisaties** moeten (weer) stappen zetten om de verbinding met de samenleving te herstellen. Ze moeten tegenkrachten organiseren om een eenzijdige focus tegen te gaan en de 'publieke eigenaars' moeten hun invloed weer terug krijgen. Kortom: MO's moeten weer worden wat ze waren: een maatschappelijk verankerde organisatie.
- **Burgers** tenslotte krijgen meer ruimte als hun ideeën en initiatieven vooralsnog zonder overheid vorm kunnen krijgen. Projecten zonder overheidssubsidie geven meer vrijheid en dagen uit tot creativiteit. Burgers moeten voor hun ideeën zelf draagvlak creëren en voor de nodige kennis en ervaring investeren in hun netwerken. Tenslotte wordt het tijd te stoppen met wij-zij denken, maar moeten burgers de publieke zaak eerst en vooral als van henzelf te beschouwen, en de overheid als één van de beschikbare instrumenten te leren beschouwen.

## Terugtrekken is vooruitzien

In juni van dit jaar kwam 'Terugtrekken is vooruitzien' uit, een rapport van de RMO over 'de maatschappelijke veerkracht in het publieke domein'. In vier hoofdstukken schetsen de schrijvers hoezeer bestuurlijk Nederland verlangt naar een terugtrekkende overheid (2), waarom dat maar niet wil lukken (3), hoe daarom een belangrijk dogma moet worden losgelaten (4) en welke aanbevelingen helpen voor de toekomst (5).

Binnen de samenleving is er een breed gevoel dat de verzorgingsstaat is vastgelopen en de overheid een stapje terug moet doen. Tegelijkertijd is er politiek gezien angst om zeggenschap los te laten en ontbreekt het aan lef om de consequenties te willen overzien van een toenemend maatschappelijk initiatief, vooral omdat dit verschillen tussen (de toegankelijkheid van voorzieningen voor) mensen genereert.

Het rapport schetst drie 'oerkrachten' die er voor zorgen dat de overheid moeilijk kan loslaten.

1. 'de verstikkende omarming van samenleving en verzorgingsstaat'  
Waar burgers de organisatie van voorzieningen niet zelf regelen maar aan de overheid 'uitbesteden' treedt een proces van verstatelijking en bureaucrativering op. Burgers worden rechthebbenden die aanspraak maken op geïndividualiseerde diensten van de overheid. Die wordt probleememenaar en bepaalt de spelregels voor de oplossingen. Zo ontstaat een bureaucratische en financieel overbelaste overheid. En blijven burgers achterover geleund afwachten wat er voor hen wordt geregeld (om daar vervolgens een kritisch oordeel over te geven).
2. 'het ongemak van variëteit en verschil'  
Waar de overheid moet proberen neutraal en inclusief te zijn worden maatschappelijke initiatieven juist gekenmerkt door een zekere exclusiviteit. Dit veroorzaakt een politieke angst om particulier initiatief veel ruimte te geven: worden er mensen uitgesloten?, worden voorzieningen voor sommige groepen onbetaalbaar? etc.
3. 'bestuurscentrisme en het geloof in geplande orde'  
Overtuigingen over de maakbaarheid van de samenleving leiden tot een voorkeur voor (en zelfs reflex tot) centrale ordening, juist in tijden van snelle verandering. Bovendien bestaat alom de opvatting dat het legitiem toedelen van publieke waarden alleen kan op basis van politieke besluitvorming. Dat kun je toch niet aan private instellingen overlaten?

Het gevolg van genoemde belemmeringen om los te laten is dat "het sociale netwerk is verworden tot en gelijkheidsfuij". De historisch gegroeide toepassing van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid beperkt de mogelijkheden voor maatschappelijke initiatieven, omdat die juist verschil maken in inhoud toegang en financiering van publieke voorzieningen.

De RMO heeft slechts één recept om aan bovengenoemd dilemma te ontsnappen: de overheid moet niet langer 'zorgen voor', maar zich beperken tot het 'zorgen dát'.

Dit leidt tot een drietal conclusies en aanbevelingen in het rapport:

1. Geef maatschappelijke initiatieven inhoudelijk zeggenschap – accepteer dat inhoud van het aanbod, de toegankelijkheid en de prijsstelling mogelijk verschillen.
2. Creëer nieuwe financiële arrangementen – weersta de maatschappelijke druk om alles met euro's te regelen en laat maatschappelijke initiatieven meer gebruik maken van andere financiële arrangementen.
3. Formuleer "rechtsstatelijke criteria voor in- en uitsluiting" – blijf bij maatschappelijke initiatieven rechtsbescherming bieden en begrensd de wrijving die verschillen oproept.