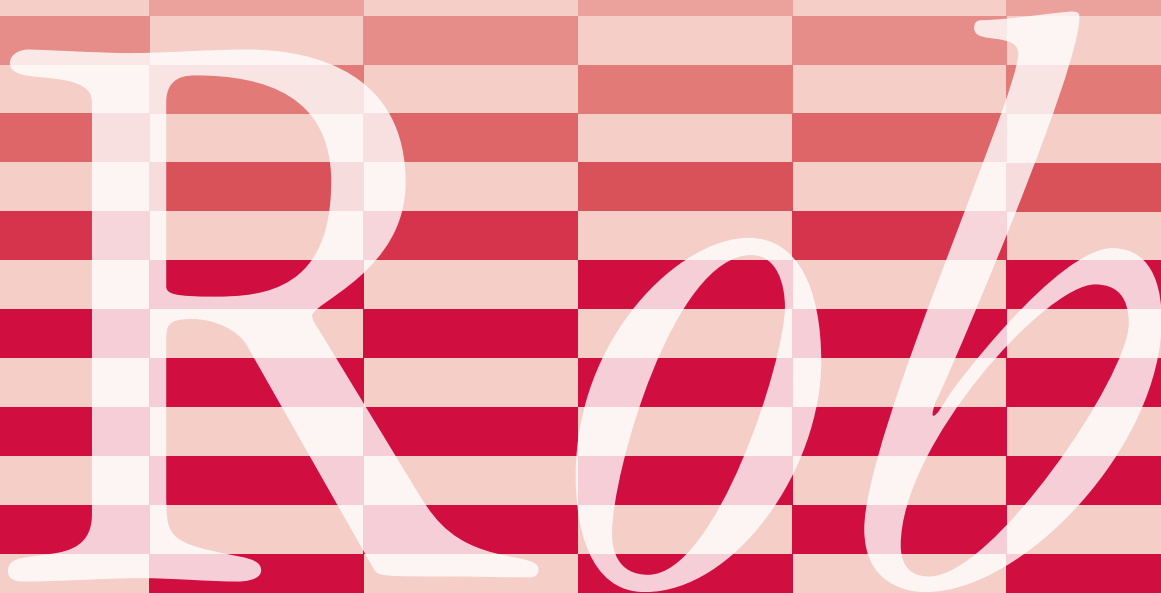


De burger als bondgenoot

Verslag van de achtste Rob-lezing door Henri Beunders

Oktober 2011



Rob

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Fluwelen Burgwal 56, Den Haag

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

E rob-rfv@rob-rfv.nl

www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op

www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-065-2

NUR 823



9 789059 910652

De burger als bondgenoot

Verslag van de achtste Rob-lezing door Henri Beunders

Rob



Fotografie: Arenda Oomen

Inhoud

| | |
|--|----|
| Welkomstwoord | 5 |
| Jacques Wallage | |
| De burger als bondgenoot | 7 |
| Henri Beunders | |
| Enkele kanttekeningen bij <i>De burger als bondgenoot</i> | 27 |
| Sarah L. de Lange | |
| Bijlage I | |
| Overzicht Rob-lezingen | 35 |
| Bijlage II | |
| Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur | 37 |

Welkomstwoord

Jacques Wallage

Namens de Raad voor het openbaar bestuur heet ik u van harte welkom. De groeiende belangstelling voor ons werk blijkt niet alleen uit de vele reacties op onze adviezen, maar ook uit een toenemend aantal bezoekers van deze jaarlijkse Rob-lezing. Natuurlijk doen onze adviezen op de vierkante kilometer van het regeringscentrum de wereld niet van aangezicht veranderen. Maar het is in elk geval zeer stimulerend dat voor velen in de verticale en de horizontale wereld de ontvouwde gedachten tenminste de moeite van het kennismaken waard zijn. Dat geeft de burger, de Raad en de staf moed!

Toen aan het eind van de oorlog het atoomwapen zijn intree had gedaan schreef Van Randwijk dat het daarmee samenhangende vraagstuk wellicht te groot was voor de politiek. Ik moet deze maanden vaak aan die uitspraak denken. Want de dynamiek van een aantal grote vragen lijkt niet



De voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, Jacques Wallage, spreekt het welkomstwoord uit

meer te passen binnen de ruimte, die voor democratische besluitvorming beschikbaar is. Sommige vragen lijken opnieuw te groot voor de politiek. De regie die nodig is om Europa weer te laten groeien, stabiliteit terug te brengen in de financiële en monetaire wereld, vraagt een vastberaden ingetogenheid die wel op heel grote afstand staat van de luidruchtige retoriek, die parlement en media lijkt te beheersen. We beschikken over meer feitelijke informatie, maar de weg naar 'fact-free

politics' lijkt open te liggen. Des te belangrijker is het dat de adviseurs van regering en parlement hun wetenschappelijke bronnen zorgvuldig raadplegen en zo een betrouwbare verbinding blijven tussen kennis en bestuurspraktijk.

En nog belangrijker is het de boosheid en opgewondenheid te begrijpen en te duiden, de rust van de kantoren in de verticale wereld en de onrust in de horizontale wereld te verklaren op een wijze, die de legitimiteit van de overheid kan versterken. Ons advies 'Vertrouwen op democratie' heeft niet (zoals de regering in haar recente reactie lijkt te denken) als uitgangspunt dat er veel vertrouwensverlies in de democratie is, maar haakt aan bij het sterk teruglopende vertrouwen in politici en politieke partijen. Zeker, naar de definities van sommige politicologen blijven we een 'high trust country', maar de verbindende schakels tussen overheid en samenleving – en dat zijn politici en politieke partijen – zijn aan ernstige erosie onderhevig. En er is niet veel fantasie voor nodig om te onderkennen, dat wanneer geen nieuwe verbindingen worden ontwikkeld uiteindelijk ook de legitimiteit van de overheid zelf wordt geraakt.

Tegen deze achtergrond staat de achtste Rob-lezing in het teken van de spanning die in de representatieve democratie zichtbaar wordt wanneer burgers wel kiezen, maar feitelijk geen mandaat meer geven. Wanneer, anders gezegd, er wel een volksvertegenwoordiging is, maar de burger ondertussen eigenlijk vooral zichzelf wil vertegenwoordigen.

Prof. dr. Henri Beunders is voor zo'n verkenning een waardevolle deskundige. De veenbrand die bij de opkomst van Fortuyn zichtbaar werd, heeft hij als één van de eersten geanalyseerd. Hij laat zich niet door stijl of woordgebruik van de woordvoerders van het maatschappelijk ongenoegen afleiden in zijn poging te begrijpen, te verklaren en belangrijke gedachten aan te leveren voor een meer dynamisch democratiebegrip.

We hebben dr. Sarah de Lange gevraagd voor het houden van het coreferaat lang voordat zij toe trad tot de Raad voor het openbaar bestuur. Haar proefschrift over populistische partijen in Europa, haar zorgvuldige, steeds grondig onderbouwde analyses, vormen een welkome bijdrage in een tijd van veel ketelmuziek.

Zowel Henri Beunders als Sarah de Lange kunnen ons helpen in ons pleidooi voor nieuwe verbindingen tussen de formele, vaak hiërarchische wereld van het openbaar bestuur en de horizontale wereld van mondige burgers, de luidruchtige én de stille, de geschoolde – en minder geschoolde. Want dat is de missie die de Raad voor het openbaar bestuur zich heeft gesteld: wij stellen ons vertrouwen op de democratie, maar dan kunnen wij voor de verbinding tussen overheid en samenleving niet alleen afgaan op politici en politieke partijen. Dan is een voortgaande zoektocht nodig naar een betekenisvolle dialoog en een bestuursstijl, die het bord niet eenzijdig van overheidswege vol schrijft.

De burger als bondgenoot

Over de noodzaak van radicale interactie tussen elite, bestuur en volk

Henri Beunders

1. Inleiding

“Wij leven in een bezeten wereld. En wij weten het. Het zou voor niemand onverwacht komen als de waanzin eensklaps uitbrak in een razernij, waaruit deze arme Europese mensheid achterbleef in verstomping en verdwazing, de motoren nog draaiende en de vlaggen nog wapperende, maar de geest geweken.

Alom de twijfel aan de hechtheid van het maatschappelijke bestel waarin wij leven, een vage angst voor de naaste toekomst, gevoelens van daling en ondergang van de beschaving. Het zijn niet louter benauwdheden die ons overvallen in de ijle uren van de nacht, als de levensvlam laag brandt. Het zijn weloverwogen verwachtingen, op waarneming en oordeel gegrond. De feiten overstelpen ons. Wij zien voor ogen hoe bijna alle dingen die eenmaal vast en heilig schenen, wankel zijn geworden: waarheid en menselijkheid, rede en recht. Wij zien staatsvormen die niet meer functioneren, productiestelsels die op bezwijken staan. Wij zien maatschappelijke krachten die in het dolzinnige doorwerken. De dreunende machine van deze geweldige tijd schijnt op het punt vast te lopen.”

Dit citaat is bekend, wat zeg ik, overbekend. Het zijn de eerste twee alinea's van het essay dat Johan Huizinga in 1935 publiceerde onder de naam: *In de schaduwen van morgen. Een diagnose van het geestelijk lijden van onze tijd.*

Waarom begin ik deze voordracht met het serveren van een zo fraai maar ook zo afgekloven bot? Hierom. Huizinga ontliet met zijn poëtische proza een paar jaar later ternauwernood de Nobelprijs voor de Literatuur. Al die boekjes die politici in deze nog jonge eeuw schreven om de gunst van de kiezers te winnen, konden niet in de schaduw staan van deze Schaduwen. Want Huizinga vertelde een Groot Verhaal, en dat is wat zo velen de huidige oppositie, of de hele overheid, smeken ook te doen: “Kom asjeblieft met een Groot Verhaal!”

Welnu, zijn epos begint met een mismoedig, ja dystopisch *tableau de la troupe* – hoofdstuk I heet daarom *Ondergangsstemmingen* – maar eindigt 21 hoofdstukjes later met *Katharsis*, de aanzet tot oplossingen. Die zou toen dienen te bestaan uit een geestelijk réveil, weg van die in zijn ogen kinderachtige publicitair-commerciële cultuur, maar moest vooral komen van de jeugd, de drager van de toekomst.

Ook ik wil hier proberen een Groot Verhaal te vertellen. U zult zeggen: wat een overmoed. Gelijk heeft u. Maar gaf niet reeds Aristoteles - de man van 'het juiste midden' als het ging om het leiden van een deugdzzaam leven – als leidraad: “Kies een held, en probeer hem na te doen”? En mijn 'juiste midden' zal er uit bestaan dat mijn oplossingen voor de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke problemen van vandaag de dag deels nieuwerwets, ja radicaal, zullen zijn, en deels ouderwets, heel ouderwets, en dat is ook radicaal.

In beide gevallen probeer ik te doen wat Nietzsche zei dat een held is: “Een held gaat tegen de feiten van de werkelijkheid in”. Wat is die werkelijkheid? Dat is er een van een mismoedig en boos makende aanvaarding van de huidige werkelijkheid. Met achter stropdas en mantelpakje een stijl



Henri Beunders houdt de achtste Rob-lezing onder het motto 'De burger als bondgenoot'

fatalisme, dat nauwelijks nog verborgen kan worden achter het zelfverzekerde gezicht dat wij onszelf hebben aangemeten.

Zijn wij niet teveel geworden wat Huizinga eens over iemand zei: “Een bovenste beste burger, in de slechtste zin van het woord!”?

Hoe ziet mijn voordracht er uit? Ik begin met “de feiten die ons overstelpen”. Dan volgen de uiteenlopende reacties op wat sommigen de crisis van de democratie van deze tijd noemen, dat gebrek aan legitimiteit, dat gebrek aan vertrouwen in ‘de politiek’. Daarna wil ik iets zeggen over de bestaande interactie tussen overheden en volk, en de rol die ‘de publieke opinie’ – met name nu internet – hierin speelt.

Tot slot zal ik proberen een voorzet te geven voor die *Katharsis*. En die zal tweëerlei zijn. Enerzijds de terugkeer naar de menselijke maat, ofwel de fysieke communicatie tussen bestuurders en burgers. En anderzijds de sprong vooruit naar al dan niet digitaal georganiseerde methodes die ik hier voor het gemak maar even samenvat als *The Wisdom of Crowds*. De toepassing ervan hangt namelijk af van het probleem en de schaalgrootte. Over een moreel probleem – euthanasie ja of nee – moet op andere wijze beslist worden, dan Het Grote Scooterprobleem in Amsterdam, of de poging een buurt te ontdoen van zwerfvuil of in zijn geheel in sociale zin op te krikken, of als het gaat om conflicten tussen tegenover elkaar staande etnische groepen. Succesvolle burgerparticipatie varieert van het huidige participatieproces in IJsland om te komen tot een nieuwe grondwet tot de gelukkige *follow-up* op het ietwat bedorven begrip ‘sociale vernieuwing’, namelijk ‘sociaal ondernemen’.

Als u denkt: ‘Hoe valt dit Grote Verhaal politiek te duiden?’, dan antwoord ik u: Als we op de verschillende niveaus van burgerbetrokkenheid etiketten zou moeten plakken, dan is het op het statistische niveau van de *Wisdom of Crowds* dat van het belanghebbend individualisme. En op het niveau van burgerfora dat van het communitarisme. Maar op alle niveaus is de ruil in dit bondgenootschap: wij nemen elkaar als mens serieus, en iedereen – van overheid, elites tot de gewone bestuursorganen – krijgen er waardering en medewerking voor terug.

En ik zeg nadrukkelijk mens. Mijn uitgangspunt is namelijk de Griekse filosoof Protagoras: “De mens is de maat aller dingen.” Niet de politiek dus, laat staan de media. Die media mogen dan als *agenda setters* ons brokjes onderwerpen en meninkjes toewerpen, de discussie en de ‘*publieke opinie*’ komen elders tot stand. Je stuurt, zoals ik deed, 15 studenten Geschiedenis de straat op om elk aan 20 mensen te vragen: “Aan wiens oordeel hecht u waarde?” En wat is dan het antwoord? In overgrote meerderheid: mijn familie en vrienden. Zo is het.

Daarom wil ik reeds hier twee van mijn oudste vrienden danken die mij van raad en uitleg voorzagen: vriend Rob die als software-deskundige veel weet van kansberekening, en vriend Wim, die van huis uit maar ook als wetenschappelijk directeur van het kennisinstituut der Grote Steden, het Nicis, nogal goed is in het bedenken van innovatieve en creatieve vormen van het bestuur der dingen. Toen ik het met hem had over die funeste dichotomie tussen Markt en Staat, die Verkokering binnen de Overheid, over die spagaat tussen de socialistische Solidariteit en die liberale slogan van de *Zelfredzaamheid* – wat toch een beetje klinkt als ‘*Samen voor ons eige!*’ van Jacobse en Van Es – vertelde hij dat het nieuwe onderzoeksthema van het Nicis één woord is: *Samenredzaamheid*. Een mooie vondst.

Ik blijf evenwel trouw aan de titel *De burger als bondgenoot*. Bond komt tenslotte ook van binden, en binden betekent weer vervlechten of gemeenschappelijk maken. Maar het is géén huwelijk. Een

bondgenoot is, aldus Van Dale, iemand die zich al dan niet tijdelijk met een ander verbonden heeft ter bereiking van een gemeenschappelijk doel.

Daar zit iets zakelijks in, en iets kritisch, gelukkig.

Als ik met mijn verhaal iets wil bereiken is het tegenwicht bieden aan dubbelzinnige boodschappen zoals van de directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Paul Schnabel. Op de tv vermaande hij ons daags voor de Troonrede op te houden met klagen. Nederland is immers ongeveer het welvarendste land ter wereld, met ongeveer de laagste werkloosheid. Maar in zijn *Alternatieve Troonrede* – de volgende dag in Nijmegen – overheerste weer somberheid. Twee citaten:

“Om in welvaart en welzijn op dezelfde plaats te blijven, zullen we steeds harder moeten lopen.”

De conclusie: veranderingen betekenen in Nederland eigenlijk vooral “het herstellen van wat fout is gegaan of dreigt te gaan (...) Nuttig en nodig, maar niet erg inspirerend, en zo goed als het was, wordt het nooit meer.”

Tja, dan denk ik liever terug aan premier Den Uyl die in 1973 in zijn regeringsverklaring de Bijbelse Spreukendichter parafraseerde: “Waar visie, waar uitzicht ontbreekt, daar komt een volk om.”

2. De klassenmaatschappij

Het wordt tijd, hoogtijd, om te beginnen met de diagnose, met die feiten die ons overstelpen.

Het belangrijkste feit: we leven anno 2011 in een klassenmaatschappij. Mijn getuigen à charge: demograaf en CBS-medewerker Jan Latten, de bestuurskundigen Mark Bovens en Anchrit Wille, en socioloog en oud-WRR-stafmedewerker Imrat Verhoeven.

Jan Latten gaf in 2005 zijn oratie als bijzonder hoogleraar Demografie de titel mee: *Zwanger van segregatie. Een toekomst van sociale en geografische segregatie?* Hij signaleerde steeds duidelijker wordende patronen van uitsortering van de Nederlandse bevolking naar opleiding, inkomen, partnerkeus en etniciteit. Elke groep – hoog of laag, links of rechts, blank, zwart of gekleurd – trouwt onder elkaar en woont bij elkaar, in gescheiden buurten.

Die ontwikkeling is sinds 2005 onverdroten doorgegaan. De gemeenteraadsverkiezingen van vorig jaar maart bewezen dat steeds meer wordt gestemd volgens de eigen postcode: Utrecht is GroenLinks, Haarlem is D66, Wassenaar is VVD, Oss is SP, Venlo – en vele andere buitengemeenten en buitengewesten - zijn PVV, en her en der zijn grotere en kleinere enclaves PvdA en CDA. Elders heb ik dit uiteendrijven naar een eilandenrijk ‘Archipel Nederland’ genoemd, een nieuwe *Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden*. Met dit verschil: we zijn niet meer verenigd.

Want zichtbaarder en funester dan deze sociaal-culturele en geografische verdeeldheid is de politieke verdeeldheid in twee klassen. Bovens en Wille hebben dit onlangs onthutsend aangetoond in *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. De kern ervan luidt: de hoger opgeleiden hebben de lager en middelbaar opgeleide burgers verdreven uit vrijwel alle bestuurlijke posities: uit het parlement, maar ook – en dat is het meest funest – uit vrijwel het gehele maatschappelijke middenveld, die *civil society*, dat toch als het wonderlijm van een gezonde democratie wordt beschouwd. Bij de woningbouwcorporatie, bij de welzijnsinstelling, bij de vakbond of de organisaties voor het goede doel hoef je niet meer te solliciteren als je niet een fors stapeltje diploma’s kunt laten zien, al heb je nog zoveel ervaring.

Onderwijs is hiermee de nieuwe maatschappelijke verzuiling geworden. Wat passief kiesrecht betreft zijn we in feite teruggekeerd naar het einde van de 19^e eeuw. Het zogeheten *Caoutchouc-artikel* in de

Grondwet van 1887 kende naast het censuskiesrecht - gebaseerd op inkomen en vermogen - ook het 'capaciteitskiesrecht', dat was gebaseerd op behaalde examens.

De bijna dertig procent hoger opgeleiden regeert dus over de ruim 70 procent lager en middelbaar opgeleiden, zoals dat ooit heette: "Wij onderhandelen hier bij u, over u, zonder u".

Overigens wil ik hier graag ook die hoger opgeleiden in bescherming nemen, enigszins dan. Dat hun aantal in de afgelopen drie decennia is gestegen van 14% naar bijna 30% betekent dat ook zij problemen hebben. Ze worden in hun gezicht uitgelachen door wat zij zelf graag 'die Tokkies' noemen. Maar als zij zelf solliciteren vinden zij 80 medekandidaten naast zich. En tenslotte worden ze in onze mondiale wereld bij wijze van spreken in de rug aangevallen door al die overvliegende kandidaten uit de hele wereld, die nog meer diploma's hebben, en voor nog minder willen werken. Zij dragen hun lot in stilte, helaas.

De lager opgeleiden nemen dus steeds minder deel aan de politiek, ook bij clubs en verenigingen, wat niet alleen een waarde op zichzelf is maar, aldus De Tocqueville in 1840 in zijn boek *Democratie in Amerika*, "de leerschool is van de democratie". Door deze langzame uitsluiting hebben de lager opgeleiden een belangrijke bron van zelfrespect verloren. In de woorden van Bovens en Wille: "Ze zijn een *quantité négligeable* geworden, een onderklasse die er nauwelijks meer toe doet." Zij vragen zich terecht af: "Is het daarom geen toeval dat de opkomst van de diplomademocratie is gevolgd door een opmars van populistische partijen, zoals de SP, de LPF en de PVV?"



De leden van de Tweede Kamer konden rond 2002 door die transparante ramen de BurgerKing aan de Spuistraat zien. De slogan op de hele zijgevel verwoordde het gevoel bij vele opstandige burgers: 'Alleen een gegrilde burger is een goede burger'. En dat is het gevoel, helaas, bij velen nog steeds.

Die boze burgers, die 'populisten', gelden in de dominante 'publieke opinie' sindsdien als rancuneuze proteststemmers. De feiten die ons in dit opzicht overstelpen zijn andere. Lees de studie 'Burgers tegen beleid' van Imrat Verhoeven uit 2009. De kern hiervan luidt: het is vooral de goed opgeleide, juridisch goed onderlegde, en nóg beter gebekte middenklasse die permanent in de *stand-by mode* staat om te protesteren: tegen die snelweg door de achtertuin, tegen die ondergrondse CO₂-opslag enzovoort. Bij het protest tegen de emotioneel zo beladen gemeentelijke herindeling doen ook mensen uit andere lagen van de bevolking mee, dat is waar. Maar zij plakken toch vooral een poster voor het raam, of vormen boe- of klapvee in de vergaderzaaltjes. De klassenmaatschappij laat zich ook overduidelijk aflezen uit de politieke voorkeuren bij brisante politieke thema's. De hoger opgeleiden zijn vóór Europa, vóór immigratie en vóór de vrije markt, de lager opgeleiden zijn tégen Europa, tégen immigratie en vóór behoud van de verzorgingsstaat. En voor ons thema het belangrijkste verschil: de lager opgeleiden zijn vóór directe democratie, de hoger opgeleiden zijn – intussen - faliekant tégen elke vernieuwing van het politieke bestel in deze richting. Sterker nog, het weldenkend deel der natie heeft zich als een blad aan de boom omgedraaid als het gaat om bestuurlijke vernieuwing. Om dit te bewijzen gaan we terug naar 2001. Toen verscheen *Democratie in verval*, van de politicologen Joop van Holsteyn en Cas Mudde. Zij begonnen met citaten van gerespecteerde politicologen en politici. Hans Daudt stelde, om zich heen kijkend in Paars Nederland: "De parlementaire democratie fungeert slechts als een versluiserende ideologie

voor een regentensysteem dat doet denken aan de Republiek sinds de zeventiende eeuw.” Koen Koch: “Nederland is een regentenmaatschappij waar men de schijn van democratie probeert op te houden.” Hans van Mierlo, sprak in de *Thorbeckelezing* van 2000 over de “steeds dringender noodzaak van democratische en politieke vernieuwing”. Hij wist natuurlijk hoezeer Nederland inzake de directe democratie een buitenbeentje is in de Raad van Europa. Alleen Georgië heeft óók een benoemde burgemeester. Alleen Turkije heeft óók een benoemde Commissaris van de Koningin, al zal die daar iets van Gouverneur heten.

Sinds 2002 hebben de politiek-intellectuele elites zich teruggetrokken in een bastion van politiek-bestuurlijk conservatisme, zeker na het mislukken van het initiatief van D66-minister van Binnenlandse Zaken Thom de Graaf in 2005 om te komen tot een direct gekozen burgemeester. Hij vertrok teleurgesteld van dit Binnenhof, en liet zich benoemen tot burgemeester van Nijmegen. Daarna zette zijn opvolger Pechtold helaas de ‘Kroonjuwelen’ van de directe democratie achter in het magazijn. Dat ook GroenLinks vorig jaar het referendum heeft geschrapt uit het verkiezingsprogramma, zegt veel over de breedte van dit progressieve conservatisme.

Deze *Umwertung aller Werte* kunnen we zien als bijverschijnsel van, wat Pareto een eeuw geleden noemde ‘*the rise and fall of elites*’, het noodzakelijke stuivertje-wisselen van elites. Maar het lijkt wel of het kritische denken met de toename van het eigenbelang navenant afneemt. Het woord ‘rechtsstaat’ moet nu volstaan. En in een bijna automatische reflex zegt men nu het omgekeerde van wat ‘*de tegenpartij*’ te berde brengt. Hebben ‘zullie’ het over ‘het volk’, dan roept Maarten van Rossem “*Leve de elite!*”. Willen zij modernisering van de monarchie, wat rond 2000 een progressief thema was, dan roepen zij nu “*Leve de koningin!*”

En om een acuut thema te noemen – dat ook directe gelijkenis vertoont met de crisistijd in Europa waar Huizinga over sprak, namelijk Griekenland - dan is het meest gehoorde antwoord op de kreet van Geert Wilders – “*Gooi die Grieken eruit*” – een even angstvallige als oorverdovende stilte.

Tot zover, even, de overstelpende feiten

3. Overheden pakten de burgerparticipatie op

Het is opmerkelijk dat het niet de gevestigde middenpartijen of de kwaliteitsmedia zijn geweest, maar regering en overheden zelf – gemeenten, politie, Rechterlijke Macht zoals het OM - en officiële adviesorganen zoals de WRR en onze gastheer ROB die zich na 2002 hebben gebogen over de mogelijkheden tot verbetering van de bestuurlijke inrichting van buurt, wijk, stad en land. Ook bestuurskundigen en politicologen hebben het ene na het andere rapport of boekwerk het licht doen zien.

Kwam de WRR met het rapport ‘*Vertrouwen in de buurt*’, dan kwam de ROB, vorig jaar, met het rapport ‘*Vertrouwen op democratie*’. Waarom deze rapporten in mijn ogen te weinig aandacht hebben gekregen zal hiermee te maken hebben. Misschien worden er wel tevél rapporten geschreven, waarvan de meeste ook de stilistische Huizinga-kwaliteit missen. Een andere reden is de huidige werking van politiek en media.

Dennis Meadows, een van de opstellers van het doemrapport uit 1971 *Grenzen aan de Groei* vertelde me een paar jaar geleden – toen ik de uitwerking van zijn rapport vergeleek met die van *An Inconvenient Truth* van Al Gore – dit: “Kijk, toen ik dat rapport naar Congresleden stuurde, lázen velen van hen dat ook helemaal. Nu lezen politici alleen de *Managementletter* van 1 A-viertje.”

Uit al die studies over de trend naar ‘participatie van de burger’ komt ook geen eensgezind beeld naar voren. In sommige bundels, zoals ‘*Voorbij de crisis*’ wordt de noodzaak beklemtoond een einde te maken aan die nog altijd bestaande verticale bestuursstructuren ten gunste van meer horizontale. Maar in studies als ‘*Bouwen op burgers*’, ‘*Brave burgers gezocht*’ en ‘*Vrijheid verplicht*’ is de teneur over de overheids pogingen tot participatie van de burger veel negatiever. Hier luidt de kritiek: de overheid schuift verantwoordelijkheden – en ook nog de verkeerde – af naar de burger, onder andere uit bezuinigingsoverwegingen en omdat het de staat allemaal wat te veel wordt. Zo is die ‘vrijheid’ om zelf een zorgverzekering te kiezen nu een verkapte burgerplicht geworden. En wat die burgers in het algemeen betreft, wegens de gevoelde noodzaak tot de redisciplinering van het gedrag in de openbare ruimte, en ook binnenshuis trouwens, benoemt de overheid dié burgers tot goede burgers die zich gemakkelijk laten besturen, of hooguit braaf meedenken met door ambtenaren en andere gezagsdragers bedachte plannen. De rest wordt als ‘risicoburgers’ gezien, en soms navenant betiteld, zoals ‘verkeershufters’. Sommigen gaan in ‘*Brave burgers gezocht*’ zo ver te betogen dat de overheid zich ertoe moet beperken ‘goede basisinstituties te bouwen en burgers verder met rust laten’. Dit komt *mirabile dictu* dicht in de buurt van de ‘zelfredzaamheid’ in de laatste Troonrede, maar ook van het vermoeden dat die 30 procent hoger opgeleiden ‘dat volk’ het liefste laat voor wat dat is.

Voor die inschakeling van burgers, alleen ter consultatie of daadwerkelijk – via ‘open planprocessen’ – bij het vaststellen van beleid, zijn vele experimenten uitgevoerd. Maar het bleef hierbij telkens de vraag of die gewenste burgerparticipatie louter ‘*window dressing*’ is, het gevolg van die paniek over de ‘Opstand der Burgers’, of van de oprechte overtuiging dat de overheid het echt niet meer alleen kan roeien in deze complexe maatschappij vol moeilijke, mondige maar ook kennisrijke burgers.

Als er paniek is, is die terecht. Immers, in het hele Westen – welk kiesstelsel het land ook heeft – geloven mensen meer dan ooit in de democratie, maar is de ontevredenheid over de werking ervan ook groter dan ooit. Vroeger hielden politicologen zich bezig met de vraag ‘wie krijgt wat wanneer en waarom’. Nu met de vraag ‘*Why Americans hate politics*’, of bestuderen ze ‘*The vanishing voter*’ of ‘*The decline of the public*’. In Nederland speelt het politieke bestel hier een rol.

De burgers kunnen naïef of zelfs onverantwoordelijk genoemd worden. Zij denken immers dat de gang naar de stembus ‘gewoon’ moet leiden tot een openbaar bestuur waarin zij aan hun trekken komen. Niet dus. Een betrokken burger is meer dan een stemmende burger, maar in het huidige stelsel heeft hij/zij daar weinig trek in, vooral niet als het vermoeden ontstaat te fungeren als ‘*excuustruus*’.

Op het historisch veranderende begrip ‘publieke opinie’ en de vraag wie er eigenlijk geacht werden en worden mee te praten over de ‘*res publica*’ moeten we hier kort zijn. Wel moet gezegd worden dat er sinds Rousseau twee visies tegenover elkaar staan: de publieke opinie als accumulatie van individuele opinies en de visie dat de som meer is dan de afzonderlijke delen. Dat was Rousseau’s ideaal: door vrije discussie ontstaat er een bijna mystieke *Volonté Générale*, de volkswil.

De Britse nutsdenkers Bentham en Stuart Mill gaven aan het begrip ‘publieke opinie’ – onder het devies van ‘het grootste geluk voor de meeste mensen’ – een formelere rol, die het nooit meer is

kwijt geraakt. Het werd nu de simpele optelsom van de individuele keuzes van het kiesgerechtigde electoraat.

In de twintigste eeuw verbreedde de progressieve pionier van de opiniepeilingen, George Gallup in 1936 het begrip publieke opinie tot de optelsom van meningen van alle mensen. Dat was zijns inziens nodig opdat “de stem van het volk duidelijk kan worden gehoord” door de machthebbers. De kritiek op deze peilingen zijn simpel samen te vatten: er is veel non-respons, sommige mensen hebben geen opinie, opinies zijn niet altijd binair ‘ja of nee’, opinies zijn ongelijkwaardig, sommige opinies worden publiekelijk niet gegeven, en er is vaak geen consensus of wel de vragen zijn gesteld waar ‘de mensen’ zich echt zorgen over maken. Intussen zijn die peilingen zelf een institutionele speler geworden in de politiek.

Dit was ook de mening van C. Wright Mills in zijn beroemde boek *The Power Elite* uit 1956. Volgens hem bestond de Amerikaanse maatschappij uit drie verticale lagen. De bovenste was de ‘power elite’, de middelste bestond uit een patstelling tussen politieke krachten, en de onderste laag uit een grote en in toenemende mate machteloze massa van burgers. De bevolking was door de massamedia tot een markt van consumenten gemaakt, in plaats van tot een publiek dat produceert, namelijk ideeën en opinies.

Maar goed, de geschiedenis liet direct na 1956 iets anders zien, namelijk de opkomst van de lawaaiige *Sixties* die als de grote boosdoener gelden achter al die huidige boze, domme en zelfingenomen burgers, namelijk als het begin van wat Christopher Lash eind jaren '70 noemde *The Culture of Narcissism*. Nu zijn die *Sixties* volgens vele critici – niet alleen Dalrymple, Bolkestein en Bosma – zelf uitgegroeid tot een ‘Power Elite’, met bijbehorende macht over de publieke opinie. Volgens Mills was er in zijn tijd al meer massaopinie dan publieke opinie, omdat alle communicatie *top-down* verliep. Na hem werd dit de populaire these van Noam Chomsky in zijn *Manufacturing Consent*. Maar ook dat was vóór de tijd van internet.

4. Internet en democratie

Als het gaat om de rol van internet in de politieke communicatie kunnen we de dominante mening anno 2011 in één woord samenvatten: ontgoocheling.

In 1994 zei vice-president Al Gore: “Ik zie een nieuw *Atheens Tijdperk van de Democratie*, afgedwongen in de fora die de Global Information Structure zal scheppen”, waarmee hij het *World Wide Web* bedoelde. Niet veel later riep onze minister Roger van Boxtel, dat Nederland zo snel mogelijk op de Digitale Snelweg moest, om de boot naar de 21^e eeuw niet te missen, en ook om overheidsinformatie en het cultureel erfgoed voor iedereen toegankelijk te maken.

De Britse hoogleraren Communicatie Coleman en Blumler behoorden ook tot de gelovigen in internet als forum waar die discussie à la Rousseau zou kunnen plaatsvinden, om zo die “lege plek van de macht” in de democratie te kunnen opvullen. In hun boek *The Internet and Democratic Citizenship* uit 2009 geloven ze nog steeds dat het mogelijk moet kunnen zijn dat de publieke communicatie, en dus de democratie, verbetert dankzij de digitale media. Maar tot op heden zien zij helaas iets anders: een “meedogenloze verarming van de doorsnee politieke communicatie”.

Immers, nog nooit was er zo veel mogelijkheid tot informatie, discussie en mobilisering voor dit of dat doel. En nog nooit voelt het publiek zich zo gefrustreerd en teleurgesteld. Men voelt zich genegeerd, niet gehoord, niet gewaardeerd, en louter toeschouwer. Was in de tijd van de

massamedia iedereen ontvanger en geen zender, nu is het andersom: iedereen is zender, maar geen ontvanger, laat staan bereid tot luisteren en redelijk discussiëren.

Internet is prima voor het snel informatie opzoeken, voor het nog sneller kopen van producten, en ook voor contact met verre collegae met wie je samenwerkt in een wiki, een dropbox of via skype. Maar al deze functies hebben bar weinig te maken met het discussiëren over politiek-bestuurlijke kwesties van algemeen belang.

Overheden en vooral de politici haastten zich na 2002 om begrip bij de burger te kweken. Eerst door boekjes te schrijven, daarna door een persoonlijke website aan te maken, én een Hyvespagina, en daarna natuurlijk door te gaan twitteren dat het een aard had. Al die gedroomde *e-democracy* ging uit van het gemak. Stemmen vanuit je bed, de parlementariër sms-en vanaf de wc of uit de bus. Dit soort interactiviteit is zo hol als een ballon. Het Witte Huis zegt op zijn website: 'Stuur een bericht aan de President'. Coleman en Blumler stuurden een bericht: "Ik denk dat jullie hiermee leugenaars en oplichters zijn." *De automatic reply* binnen één seconde luidde: "De President dankt u hartelijk voor uw bericht."

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) publiceerde onlangs een rapport *De nieuwe regels van het spel. Internet en publiek debat*. Men kwam niet veel verder dan "enkele spanningen en dilemma's" te signaleren, en te concluderen dat het 't beste is "een pas op de plaats" te maken en meer onderzoek te doen. Communicatiewetenschappers Aalberts en Kreijveld zeggen het in hun recente boek over *'De inzet van sociale media door overheid, politiek en burgers'* iets duidelijker. De titel luidt namelijk: *'Veel gekwetter, weinig wol'*.

In sommige van mijn eigen studies, zoals *'De digitale lont in het kruitvat'* uit 2009, concludeerden mijn medeonderzoekers en ik aan de hand van tal van *case-studies* dat internet op het gebied van politieke massamobilisatie een enkele keer wel voor een *strategic surprise* kan zorgen, zoals de actie van scholieren tegen die *Ophokuren*. Maar dat internet, zoals inzake 'het Klimaat' eerder tot méér polarisatie en onzekerheid onder 'het publiek' leidt dan tot een redelijke discussie, laat staan tot een daaruit bovendien 'publieke opinie' à la Rousseau.

Net als met het genoemde stuivertje-wisselen van de hoger en lager opgeleiden inzake veel politieke opvattingen, zoals directe democratie, zo is er ook een grote verandering opgetreden over de waardering van al die zich zo vrijelijk creatief uitende burgers.

Medio jaren negentig zong men:

"15 Miljoen mensen

Op dat hele kleine stukje aarde.

Die schrijf je niet de wetten voor,

Die laat je in hun waarde."

Dat was ook de tijd dat je overal alternatieve Sire-posters kon zien, met daarop de tekst:

"Ooit 'n normaal mens ontmoet?

En...., beviel 't?"

We zijn nu ruim 15 jaar communicatieve emancipatie verder, en nu heeft iedereen een roepstoeter – zo'n oorverdovende Vuvuzela van de WK – om de ander het omgekeerde toe te roepen:

"Wat, ach? Doe eens normaal, man!"

"Doe eens normaal, man? Doe lekker zelf normaal! Tsjonge, jonge!"

Dames en Heren, dat óók ik hier refereer aan deze komende carnavalshit, is omdat ik in dit 'normaal'-incident een teken zie dat hier blijkbaar een snaar is geraakt, het gevoel dat we in de huidige communicatiewereld uit de bocht aan het vliegen zijn. De vraag wordt dus acuut om ons af te vragen welke problemen we met welke vormen van interactie tussen overheid en volk kunnen oplossen. Het antwoord is: met fysieke én virtuele communicatie – én-én.

Elites en bestuur dienen in contact te staan met hen in wier naam ze regeren. Als je alleen aanbelt als je hun stem nodig hebt, wordt dit weggehoond als goedkoop en cynisch. Als het democratische gesprek geloofwaardig wil zijn, moet het vaak, zo niet altijd, plaats vinden.

En die burgerparticipatie moet ook gevolgen hebben: burgers moeten een relatie zien tussen hun inbreng en de uitkomst. Alleen een mening mogen geven opdat de overheden daarna kunnen zeggen dat ze de burgers hebben geraadpleegd, werkt als een boemerang.

De fysieke communicatie is te veel verwaarloosd. De formele democratie is letterlijk onaanraakbaar, op dat rood maken van dat vakje in het stemhokje na dan. In voor-democratische tijden – toen de monarch namens God regeerde – geloofde men nog in de goddelijke aanraking via de handoplegging. Alleen in verkiezingstijd zien we dat handen schudden nog. En dan blijkt het nog altijd een machtige daad van interactie, het bewijs dat de politicus meer is dan een pure representatie van macht. En dat weet trouwens ook iedereen die in de zorg werkt, of als vrijwilliger in een hospice.

Met al die *e-democracy* lukt deze vorm van interactie maar zelden. Ja, de eenzijdigheid is door internet opgeheven. Maar wat hebben we er voor teruggekregen? Tweezijdige onverschilligheid, onbegrip en boosheid.

Laten we daarom nu de mogelijkheden bezien voor vruchtbare interactie tussen elite, bestuur en volk, voor dat bondgenootschap, of – zo u wilt – die 'samenredzaamheid'.

5. The Wisdom of Crowds; Burgerpanels, enquêtes, kringgesprekken, mediation

Nederland is een land van dijkbouwers, ingenieurs en verzekeraars. Als ergens dat idee uit de Verlichting van de rationeel Maakbare Samenleving kon aanslaan, dan was het wel in onze sompige polder, met altijd die strijd tegen het water. Wij willen het liefst onzekerheden en toeval in het leven uitsluiten. Deze mentaliteit leidt al sinds jaar en dag tot die groeiende bergen wetsvoorstellen, projecten en plannen voor de herinrichting van land en bestuur, waarbij alles tot veel cijfers achter de komma moet worden berekend, door het Centraal Planbureau, het Bureau voor de Leefomgeving, door TNO, door welke andere instantie van experts ook. Het in wetenschappelijke kring opkomende idee van 'zelfsturende organisaties' is de overheid nog een gruwel.

En hier komen we bij de essentie van mijn Groot Verhaal: zelfsturing kan op veel meer manieren vorm krijgen dan in 'de markt'. Dit kan op allerlei manieren en 'passende schaal', via persoonlijk of Web-contact tussen mensen, aangepast aan de context (die in Amsterdam-West een andere zal zijn dan in Lemmer of Heerlen). Dit vraagt wel om maatwerk, professionaliteit en vertrouwen die haaks staan op de transparantie, rechtsgelijkheid en democratische controle waar zo veel mensen en politici op blijven hameren.

Bij de overheid is de hele afgelopen eeuw de angst voor 'de massa' het dominante gevoel geweest, en is dat nu bij velen opnieuw. Er is na de jaren zestig wel even een golf van inspraak geweest, aan de

universiteiten bijvoorbeeld, en kwamen in bedrijven wettelijk verplichte ondernemingsraden. Maar door de bureaucratisering en het turbokapitalisme is het top-down-bestuur overal weer in ernstige mate terug van weggeweest. Het doel van de organisatie is nu heilig, en meestal is het woord winst of rendement het kernwoord in de *Mission Statement*.

Helaas is die behoefte aan zekerheid een menselijke eigenschap. De menselijke geest wil voor elke gebeurtenis graag een oorzaak aanwijzen, en kan de invloed van niet-gerelateerde of willekeurige factoren maar moeilijk accepteren. Zo is de neurowetenschap nu opmerkelijk in de mode, misschien wel om niet cultuur en karakter maar de genen verantwoordelijk te stellen voor ons gedrag. In Amerika zijn ook boeken razend populair die handelen over toeval, onvoorspelbaarheid, onlogisch handelen, intuïtie en het onwaarschijnlijke.

In 2004 publiceerde de Amerikaan James Surowiecki zijn boek: *The Wisdom of Crowds*. Dat werd in Amerika een bestseller, hier niet. Redacties voelden wellicht intuïtief aan dat die Surowiecki bezig was aan hun stoelpoten als expert te zagen.

Afgelopen maanden is in tv-programma's als *Labyrinth* en *Pauw & Witteman*, of op websites van futurologen, en in symposia aan de VU en in De Balie in Amsterdam het thema ineens ontdekt. En in dat zogenaamde 'kenniscafé' in De Balie duurde het niet lang of een columnist begon over 'Henk & Ingrid', oftewel: "Wat 'wisdom of crowds'? De 'stupidity of crowds' zullen ze bedoelen!"

Nu is het principe ook niet gemakkelijk, want het is veel statistiek en nog meer kansberekening. Maar in de kern komt het idee hierop neer: hoe meer mensen een oordeel over iets geven, hoe groter de kans dat het gemiddelde van hun meningen in de buurt van het juiste antwoord komt. De voorwaarden zijn dat de deelnemers divers van aard zijn, niet met elkaar in verbinding staan – om *Group Think* of *Bias* te voorkomen – en onafhankelijk oordelen op basis van zijn/haar eigen lokale of specifieke kennis. En dat allen er een zeker belang bij hebben, materieel of geestelijk, dat maakt niet uit.

De eerste die dit principe wiskundig uitwerkte was markies De Condorcet eind 18^e eeuw. De grote vraag was, en is dat nog, hoe het kan dat een samenraapsel van individuen toch tot een wijze uitkomst komt voor een bepaald probleem.

In zijn zogeheten *Jurytheorem* gaf Condorcet dit antwoord: de kans op een juiste beslissing van een jury neemt toe met het aantal leden ervan, mits ieder naar beste weten zijn eigen oordeel geeft. Surowiecki borduurt met zijn *Wisdom of Crowds* voort op deze kanstheorie. Bekende voorbeelden zijn het raden van het gewicht van 'de koe van Galtung' in 1906 en, recenter, *Weekend Miljonairs*. Bij die quiz wint het gemiddelde antwoord van het studiopubliek het bijna altijd van die expert aan de andere kant van de telefonische hulplijn.

Hoe kan dit? Zoals De Condorcet al schreef: bij een groot aantal voorspellingen van mensen met verschillende expertise zal de op ondeskundigheid gebaseerde willekeurige component van hun voorspellingen zich laten uitmiddelen, terwijl de expertise-component statistisch vaker aggregereert. Hierdoor ontstaat bij een voldoende groot aantal voorspellingen een Gauss- of Normaalverdeling rondom de juiste voorspelling. Waar zich dit mechanisme spontaan voordoet – zoals op de traditionele handelsmarkten en in onze genenpool (door middel van partnerselectie) – moet er dus sprake zijn van een toevallig maar intrinsiek mechanisme dat zorgt voor een statistisch gemiddelde. Onafhankelijkheid van de deelnemers is van belang, maar ook de informatie die erbij wordt gegeven. Bepaalde informatie kan leiden tot een bias, informatie die door een breed spectrum van beslissers op dezelfde wijze geïnterpreteerd wordt. Bij het bekende voorbeeld van het raden van het

gewicht van 'de koe van Galton', konden de Britten erom heen lopen. Als het gewicht moet worden geschat op basis van een foto, kan de wetenschap dat een foto dikker maakt een *bias* opleveren bij het gemiddelde van de voorspelling. In experimentele omstandigheden kan deze afwijking worden gecorrigeerd.

In de praktijk van de maatschappij, zoals in beleid van overheid en organisaties, is dit onmogelijk. Het referentiekader ontbreekt om een correctiefactor te kwantificeren. Deze theorie van *The Wisdom of Crowds* is daarom zo populair bij de politie omdat het vaak om opsporing gaat. Maar Surowiecki beveelt deze maatschappelijk-economische mechanismen ook aan als alternatief voor door experts geleide organisatiestructuren. Is dit reëel? Immers, hier is er geen 'Whodunnit?' of 'Hoe zwaar weegt die koe?'. We hebben het dan immers over wensen voor de kortere en langere termijn, en het betrekken bij de opties van waarden als redelijkheid en billijkheid voor de diverse groeperingen. Welk nut heeft dus deze theorie voor het overheidsbeleid, of de vraag welke organisatiestructuur de beste is?

Je kunt een organisatiestructuur een vorm van technologie noemen. Net als bij een auto hoeft er maar één onderdeel uit het ontwerp niet te functioneren en het hele apparaat werkt niet. Maar een belangrijk dilemma bij door experts gestuurde systemen is het besef dat de uitdagingen waar politieke en maatschappelijke organisatiestructuren zich voor gesteld zien, zo divers zijn dat er geen experts bestaan. Hier komen die menigtes, die *crowds*, dus van pas.

Met organisatiestructuren of beleid kun je namelijk niet, zoals met een prototype van een auto, lekker experimenteren in een laboratorium. Maar je kunt wel condities scheppen die de kans op mislukken verminderen. Ik noem er vier:

1. Een product of oplossingsvariant moet zich kunnen verspreiden, logaritmisch, niet-logaritmisch, als er maar diffusie is.
2. Een product of dienst moet de gevestigde belangen kunnen trotseren. Dit is natuurlijk een heikel punt bij overheidsbeleid. Als men denkt er zelf sterker van te worden, wil men wel een experimentje wagen. Maar bij innovatie, die bestaande belangen in gevaar kan brengen – email vervangt bijvoorbeeld het postverkeer – is het van belang dat het systeem toch routes biedt die niet gehinderd worden door de gevestigde belangen. De ervaring leert dat door experts gestuurde systemen innovatie onderdrukken en liever bestaande technieken doorontwikkelen. De ICT-problemen bij de politie zijn hier een voorbeeld van.
3. De gevolgen van tunnelvisie beperken. Zogeheten 'single points of failure' zijn onvermijdelijk. Zo kan een collectief van experts totaal blind zijn voor een alternatieve oplossingsmethode. De Schiedammer Parkmoord is hier een voorbeeld van. Het is dus zaak de gevolgen hiervan klein te houden door zoveel mogelijk parallelle structuren te hebben met elk een beperkt werkingsgebied, zonder overigens de nuttige effecten van schaalvergroting teniet te doen. Dit heet de mate van schaalbaarheid van een probleem of organisatie.
4. Een organisatiesysteem moet kans zien bij toeval op oplossingsmethoden te stuiten. Wat men in goed Nederlands 'out-of-the-box-denken' noemt, is niet toereikend. Een systeem dat mensen met een zo gevarieerd mogelijke achtergrond oplossingsmethoden laat bedenken, die dan eventueel opschaalbaar zijn, en zich lenen voor variatie en selectie, biedt minder weerstand aan 'creative destruction', zoals Schumpeter het kapitalisme noemde.



Ongeveer 170 mensen woonden de Rob-lezing bij

Kortom, op bovenstaande punten laat een expert-gestuurd of *top-down* systeem het vaak afweten ten opzichte van zelfsturende systemen. De praktijk kan hierover geen objectieve uitspraak doen, je kunt alleen de kwaliteit van de kans onderzoeken. Je kunt nog zo vaak met een dobbelsteen achter elkaar een zes gooien, de voorspelling dat het over een langere reeks van worpen toch 1 op 6 is, blijft de beste voorspelling.

In zijn boek *De Dronkemanswandeling* geeft Leonard Mlodinow mooie voorbeelden van de onvoorspelbaarheid van het mislukken of slagen van ondernemingen, en ook van films en romans. Manuscripten als *Animal Farm*, het *Dagboek van Anne Frank*, en *Harry Potter* werden door tientallen uitgevers afgewezen. Voor trainers en CEO's geldt hetzelfde, de gemiddelde prestaties van team of bedrijf worden niet beter nadat de binnengehaalde *Verlosser* een *Loser* bleek te zijn en werd gedumpt. De praktijk kan dus geen objectieve uitspraak doen. Er is alleen de bewezen kansberekening, en die zegt, samenvattend, dat hoe groter de diversiteit van burgers, gescheiden van elkaar en onafhankelijk opererend, hoe groter de kans wordt op een goede uitkomst, of dit nu een getal is, de plek van een slachtoffer, of een omvattender bestuurlijk probleem.

Zowel het Jurytheorema van Condorcet als de theorie achter '*The Wisdom of Crowds*' laat zien dat de vermenging van het oordeel of de aangedragen oplossing van experts en leken goede uitkomsten kan bieden. Voor bepaalde categorieën vragen en problemen dan. Bij kwesties van bestuur is het meer Wiki-overleg tussen de deelnemers, zoals in het geval van het concept grondwet voor IJsland. Of is er een regisseur die alle ideeën uiteindelijk sorteert en er een conclusie aan verbindt.

Laten we enige voorbeelden noemen, varianten op de theorie van de wijsheid der massa.

1. In *Pauw & Witteman* deed enkele weken geleden opiniepeiler en 'veenbranddeskundige' Maurice de Hond de oproep aan de kijkers om positieve, opbouwende voorstellen te doen voor 'de Troonrede van het volk'. Die werd de avond voor Prinsjesdag voorgelezen, een selectie uit 700 inzendingen, waarover 6.000 mensen gestemd hadden, en waaruit de redactie de eindselectie maakte. Punt 1 luidde dat elk overheidsgebouw zonnepanelen op het dak moet plaatsen om het goede voorbeeld te geven.

Dit idee was ontleend aan het feit dat IJsland, na de Icesave-crisis, ervan overtuigd raakte dat er bepaalde dingen drastisch moesten veranderen. *At random* werden van de 300.000 IJslanders er duizend uitgekozen voor een nationale conferentie. Die kozen, afgelopen april, een Grondwettelijke Raad bestaande uit 25 van die 1000 gewone burgers, om dat concept voor de nieuwe grondwet te schrijven. Dat concept is nu aan het parlement voorgelegd.

En zoals eerder onderzoek ook al had uitgewezen, leidde dit proces van participatie ook tot een zeer participerende regeringsstructuur. Zo zou 10% van het electoraat een referendum kunnen eisen over wetten en zou 2% en initiatief-wetsvoorstel aan het parlement moeten kunnen voorleggen.

Hoewel die slechts 300.000 IJslanders hun voorstellen ook wel per post of per fiets naar elkaar hadden kunnen brengen, speelde in dit proces internet een grote rol, Facebook, wiki's en dergelijke. Het oordeel van Thorvaldur Gylfason, een econoom die ook in die Raad was gekozen, zei: "Het publiek heeft veel bijgedragen. Hun commentaren hebben een positief effect gehad op de uitkomst."

2. Als het onderwerp eerder emotioneel of moreel van aard is, zoals kernenergie of euthanasie, en toch nationaal moet worden opgelost, zijn de Brede Maatschappelijke Discussie rond kernenergie begin jaren tachtig, en rond gentechnologie begin deze eeuw, geen slechte voorbeelden. In het hele land werd gediscussieerd tussen experts en burgers.
3. Als het gaat om conflictbeheersing zijn vormen van focusgroepen of kringgesprekken volgens de methode van de *mediation* geschikt.
4. Als het gaat om de 21^e eeuwse variant op die 'sociale vernieuwing', dan zijn er al op diverse plekken in het land mooie voorbeelden van 'sociaal ondernemerschap'. De Hotel SS Rotterdam, koks die in publieke ruimtes koken, uitzendbureau *Valid People* en koeriersdienst *Valid Express* die uitsluitend met gehandicapten werken. En bij de politie wordt dat sociale ondernemen al lang in de praktijk gebracht, zoals met *Neighbourhood Policing*, al is dat geen ondernemerschap maar civiele co-productie.
5. Bij beleidsvoornemens tenslotte was het al heel mooi dat de gemeente Groningen in plaats van één ontwerp meerdere ontwerpen voor een nieuw stadhuis op de Grote Markt aan de burgers voorlegde. Nog beter zou zijn al in de eerste ronde van denken over zoiets nieuws een consultatief proces te starten en de argumenten een beetje te sorteren en de botsingen en overlap vast te stellen. Een beetje zoals *De Argumentenfabriek* op succesvolle wijze doet.

Want laten we ook dit niet vergeten. Niet alleen hebben werkenden een hele hoop kennis in huis over dingen die ze niet voor hun baas doen, maar er zijn in Nederland ook heel veel mensen die niet werken. Naast die 5% werklozen, zijn er de niet-uitkeringsgerechtigden, de zogeheten Nuggers, zijn er de WAO'ers en de 50-plussers met hun 'leuke regeling', maar met verder weinig omhanden. Bij

alle burgers is dus veel te halen, kennis, expertise, en ook al dan niet tijdelijke inspanning om mee te doen.

Bij 'Kennisland Nederland' denkt de overheid vooral aan technische universiteiten en bedrijfsleven. Maar Nederland zit al op een hoeveelheid kennis, ter hoogte van die berg van twee kilometer die een dwars denkende journalist wil laten bouwen in de provincie Flevoland.

De afgelopen jaren heb ik het genoeg mogen smaken voor onderzoek of lezing te mogen verkeren in kringen van hogere ambtenaren, politie en de rechterlijke macht, met name het Openbaar Ministerie. Ambtenaren hadden nooit een louter gunstig imago. *De Volkskrant* publiceerde vorige week een Motivaction-onderzoek dat repte van een "groeïende kloof tussen ambtenaren en burgers". De ambtenaren denken dat ze gewaardeerd worden, de burger vindt hen lui. Ofwel, citaat, die "relatie is één groot misverstand, een rampzalige mismatch".

Als je wel eens een groep beleidsambtenaren spreekt, in module bijeen in een niet onaardig hotel aan zee, en de beginvraag luidt: "Wat is je eerste associatie bij het woord politiek?", dan wordt – naast rationele antwoorden als: "het creëren van meerderheden" – dit zoal geantwoord, van: "voor ambtenaren onbegrijpelijke standpunten", "het bespelen van de populistische media zoals *De Telegraaf*", "arena, gladiatoren, volksvermaak", "machtspelletjes", tot "gekonkel" en "biologisch gefundeerd apengedrag". Veroordeling van en minachting voor 'het politieke bedrijf' zijn binnen de ambtenarij dominant.

De ambtenaren zitten dus 'klem in de draaideur', en wel tussen 'de politiek' en 'de burger'. En dat is doodzonde. Wordt hier niet een enorme bron van kennis en expertise genegeerd? Door al die functieroulatie hebben ze veel kennis over andere zaken dan waarover ze nu gaan, maar waarover ze, wegens het 'primaat van de politiek', en de mode van de 'corporate communication' niets mogen zeggen. De ambtenarij, waar al diverse digitale initiatieven zijn zoals *Overheid 2.0* en *Ambtenaar 2.0*, zou kunnen leren van het OM.

6. Lekenjury's en opsporing

Het OM heeft onder Harm Brouwer de koers ingezet naar consultatie van de burgers, via burgerpanels en online-enquêtes onder vooral het maatschappelijk middenveld. Uit die internet-enquêtes kwam niet alleen het oordeel dat er te slap wordt gestraft, maar kwamen ook originele ideeën, zoals inkomensafhankelijke boetes. Ook bij die burgerpanels, waar *at random* burgers voor waren uitgenodigd, was het opvallend hoe blij de deelnemers waren dat hen eindelijk eens iets werd gevraagd. En ook zij kwamen met onverwachte meningen. Zoals: "Meneer, het gaat niet om nog zwaardere gevangenisstraf, dat kost ons burgers alleen maar meer geld. Het gaat erom of de straf effectief is, stuur ze op gedragsveranderingscursus."

Het onderzoek '*Strafrechtelijke oordelen van rechters en leken*' van Willem Wagenaar uit 2008 trekt mijns inziens dan ook de juiste conclusies. In dat experiment werden leken zoveel mogelijk berokken bij de werkelijke gang van zaken in het strafproces om na te gaan of zij anders zouden oordelen dan professionele rechters. De verschillen in argumentatie tussen rechters en leken bleken relatief gering. Wat de strafmaat betreft bleek er geen enkel verschil. Als er een kloof gaapte, dan niet tussen rechters en leken, maar tussen hoog- en laag opgeleide burgers. Dit laatste bevestigt nog eens dat die huidige kloof er niet per se een is tussen Overheid en Burgers, maar tussen burgers onderling.

Socioloog Gabriel van den Brink heeft de kanttekeningen geplaatst dat leken die in het gebouw van de rechtbank meedraaien, bij wijze van spreken een toga aantrekken, en zich als de bekende kameleon aanpassen aan de andere omgeving. En dat ze er thuis wellicht anders over zouden oordelen. Maar bewijst dit juist niet dat actieve betrokkenheid te prefereren is boven al die peilingen?

In politiekringen heeft men het al jaren over *'the wisdom of crowds'*, zoals ik heb gemerkt. De mode van *'corporate communication'* ofwel een *top-down*-mediastrategie - de politie heette het *'concern politie'* - was na 2005 gelukkig weer tanende. Waar de Nationale Politie waarschijnlijk helaas weer verandering in gaat aanbrengen, maar dit terzijde. Onder de korpschefs waren er namelijk die intelligente ideeën en plannen hadden omtrent de inschakeling van de burgers. En op de werkvloer waren er tal van enthousiaste dienders die zich thuis hadden geworpen op de ICT, en met alle mogelijke experimenten aan kwamen zetten, die vervolgens ook werden uitgevoerd. Dat waren digitale snufjes als *Burgernet*, *Amber Alert*, *sms-bommen*, digitale aangifte, en zo meer. Sommige experimenten sneuvelden na enige tijd weer, of bij gebrek aan geld en mankracht, of bij gebrek aan steun van hogerhand. Maar in die vernieuwende korpsen kon je stevast dezelfde kretten of slogans horen. *'Kennen en gekend worden'*, wat al uit 1977 stamde, maar ook *'Actieve wederkerigheid'*, *'Het gaat om vertrouwen'*, en *'We hebben de burgers nodig voor informatie, Wisdom of the Crowd heet dat'*. Naast het nog altijd bestaande tv-programma *Opsporing Verzocht*, en al die lokale en regionale varianten, kwam er bijvoorbeeld de site *Cold Cases* waar de geïnteresseerde burger zijn visie op de toedracht van die of die onopgeloste moord ten beste kon geven. De besloten wiki *Politie 2.0* is een zeer florerend forum van discussie en *'best practices'*.

In mijn dit voorjaar verschenen *onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw, Politie en Publiek* komen sommige conclusies op hetzelfde neer als bij het OM en die leken in de rechtbank. Al die digitale communicatie is mooi, kan het gevoel terugbrengen serieus genomen te worden. Maar het fysieke contact tussen agent en burger op straat en aan de balie is belangrijker. En dat laatste is iets waar nog 'een hele slag te maken valt', zoals dat dan heet.

Een paar voorbeelden om dit te illustreren. De verkeerspolitie van de KLPD heeft een cursus klantvriendelijkheid gevolgd. Het bordje 'volgen', knielen naast de portiersdeur, videotje laten zien: 'weet u dat u slingerde?', enzovoorts. Het resultaat? Zei een KLPD-er: "Sommige automobilisten zeggen dank je wel, ook als ze net 300 euro contact hebben moeten afrekenen." Daarnaast laat de KLPD het bekeuringsbeleid bepalen door enquêtes op de auto-RAI naar de top tien irritaties in het verkeer. Op nr 1 kwam bumper kleven, op nr 2 links blijven rijden etc. Directer kan de invloed van de burger op het beleid hier dus niet worden genoemd.

De doorsnee-burger blijkt maar wat graag bereid te zijn mee te werken aan het werk van de politie, als vrijwilliger, als meedenker, en als alarmbeller of tipgever bij misdrijven, per telefoon of internet. Uit de studie *'Meer heterdaad'* van enige jaren terug bleek dat in de onderzochte korpsen 80 tot 90% van de verdachten op heterdaad is aangehouden. En, nog belangrijker, dat gemiddeld 60% van die heterdaadaanhoudingen door burgers geïnitieerd werd. Een duidelijker bewijs van de noodzaak van een bondgenootschap tussen politie en burger is nauwelijks denkbaar.

7. Conclusies

Zoals het belangrijk is om de orde te herkennen als die er is, is het even belangrijk er geen betekenis aan te ontlenen als die er niet is. Maar, zoals Mlodinow schrijft in *De dronkemannswandeling*, het vermijden van de illusie van betekenis in willekeurige patronen is een zware opgave. Mensen oefenen niet alleen graag controle uit over hun omgeving omdat dat blijkbaar het zelfrespect voedt, maar ook omdat je een minimale controle nodig hebt om te overleven.

Bekende tests met bejaarden in een verpleeghuis hebben dat ook uitgewezen. De ene groep mocht zelf zijn/haar kamer inrichten en moest zelf zorgen voor een zelf uitgekozen plant, de andere groep had hier geen invloed op. Anderhalf jaar later bleek het sterftcijfer onder de tweede groep twee keer zo hoog te liggen als onder de groep die controle had over de situatie. Dit voorbeeld is in mijn ogen ook uitermate geschikt om de politieke ontwikkelingen in Nederland in het afgelopen decennium te illustreren: gebrek aan controle over de eigen omgeving is dodelijk.

Maar als de burgers zowel in fysieke als digitale zin betrokken worden bij de problemen van wijk, buurt, stad en land, dan zullen ze zich graag aanmelden als bondgenoot van elkaar en van de overheid. En dat lijkt mij in onze gesegregeerde maatschappij – samenleving kun je het niet echt meer noemen – van acuut belang. Men kan dit realiseren door de maatschappij in te richten als een netwerk van onafhankelijk beslissende individuen en groeperingen, ieder met een beperkt geldingsbereik van hun beleid.

Nu worden bijvoorbeeld van overheidswege de geldstromen over alle individuen en groeperingen uitgestort, maar worden tegelijkertijd zoveel voorwaarden gesteld dat het geheel van die verzameling van kleinschalige structuren weer in grotere verbanden opgaan. Met als gevolg weer die nationale bureaucratie, met die veel te lange communicatielijnen, en dus met talloze *'points of failure'*.

Aan het einde gekomen van mijn lange betoog wil ik, ten behoeve van de *Katharsis*, ook maar eens Johan Cruijff aanhalen: "Elk nadeel heb zijn voordeel."

Dat men het in Nederland voortdurend heeft over de *Wisdom of THE Crowd* zal voortkomen uit onkunde en instinctieve afkeer van 'de massa', maar ook uit het idee dat menigte en massa hetzelfde is, en, nog belangrijker, dat er in Nederland dankzij de verzorgingsstaat maar één massa Nederlanders is.

En dat lijkt mij nou precies de reden waarom die theorie in Amerika tot stand is gekomen. Amerika bestaat uit twee elementen: het individu – Tocqueville vond hiervoor het woord 'individualisme' uit – maar ook uit een hele serie los van elkaar levende *crowds*, lokale gemeenschappen. Die leefden betrekkelijk gescheiden van elkaar, maar hadden ook grote lokale gemeenschapszin. En boven al die gemeenschappen torende het federale ideaal, dat van *The American Dream*.

Zolang er in Nederland maar één hoogopgeleide bestuurlijke klasse is, en zolang Nederland als één massa opgevat wordt, zal die theorie van *The Wisdom of Crowds* hier waarschijnlijk maar moeizaam in de praktijk gebracht kunnen worden. In ons *Archipel Nederland* in wording mag een overkoepelend belang intussen node gemist worden. Het voordeel is dat de diversiteit van in afzondering en onafhankelijkheid bedachte oplossingen voor problemen een grotere kans heeft om op geaggregeerd niveau – van buurt, stad, regio of land - de juiste zullen blijken te zijn. Het verschuiven door de centrale overheid van steeds meer verantwoordelijkheden naar de gemeenten, zoals in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) betekent grotere lokale autonomie, en dus meer

diversiteit, en grotere kans op meer vormen van interactie op verschillende niveaus. En dan zou het oude devies 'Eenheid in Verscheidenheid' toch weer gloren aan de horizon.

Ik vraag mij af wat Johan Huizinga van dit visioen zou vinden. Hij begon zijn laatste hoofdstuk *Katharsis* immers zo: 'Niet van een ingreep van de ordende machten is het heil te verwachten (..) Wat daartoe nodig is, is een inwendige loutering die de individuen aangrijpt. De geestelijke habitus van de mensen zelf moet veranderen'.

Welnu, ik geloof dat door het actief starten van een radicale interactie tussen elite, bestuur en volk nieuwe en vruchtbare, tijdelijke of permanente, bondgenootschappen met de burgers tot stand gebracht kunnen worden. Maar, dat is ook in de huidige crisis waar, dat vereist een inwendige loutering bij zowel individu, elite als overheid.

De auteur dankt Wim Hafkamp en Rob Koelmans voor hun kritische lezing van een eerder concept. En dankt zus Marjet Beunders en zwager Paul ten Brummelhuis voor het uitlenen van hun Alpenhuis ten behoeve van de noodzakelijke rust en wandeling om zaken zoals deze te kunnen overdenken.

Literatuurlijst

- Aalberts, Chris en Maurits Kreijveld (2011) *Veel gekwetter, weinig wol. De inzet van sociale media door overheid, politiek en burgers*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Bekkers, Victor, Henri Beunders et al. (2009) *De virtuele lont in het kruisvat. Welke rol spelen de oude en nieuwe media in de micromobilisatie van burgers en hun strijd om politieke aandacht?* Den Haag: Lemma.
- Beunders, Henri, Bram van Dijk et al. (2011) *Politie en Publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw*. Amsterdam: Reed Business.
- Beunders, Henri en Marcella van der Weg (2010) *Pers & Politie in Amsterdam*. Amsterdam: Uitgeverij Bas Lubberhuizen.
- Beunders, Henri en Erwin Muller (2009, 2005). *Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek*. Amsterdam: Reed Business.
- Beunders, Henri (2011) 'Iedereen een eigen eiland. Archipel Nederland', in: *De Groene Amsterdammer*, nr 24, 15 juni 2011.
- Bovens, Mark en Anchrit Wille (2011) *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Brink, Gabriël van den (2008), Geloofwaardige rechtspraak: De rechter als bruggenbouwer. Rechtspraaklezing 2008, in: *Rechtstreeks* 2008
- Carr, Nicholas (2010) *The Shallows. How the internet is changing the way we think, read and remember*. London: Atlantic Books.
- Coleman, Stephen and Jay G. Blumler (2010, 2009) *The Internet and Democratic Citizenship. Theory, Practice and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dalrymple, Theodore (2011) *Door en door verwend. Kritiek op de sentimentele samenleving*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.
- Fraanje, Rien & Jos an der Knaap (red.) (2010) *Voorbij de crisis. Een nieuwe tijd vereist een andere overheid*. Amsterdam: Van Gennep.

- Gunsteren, Herman van (2008) *Bouwen op burgers. Cultuur, preventie en de eigengereide burger*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hart, Paul 't (2001) *Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*. Amsterdam: De Balie.
- Heater, Derek (2004) *A Brief History of Citizenship*. New York: New York University Press.
- Heijne, Bas (2011) *Moeten wij van elkaar houden? Het populisme ontleed*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Holsteyn, Joop van & Cas Mudde (red.) (2002) *Democratie in verval*. Amsterdam: Boom.
- Huizinga, Johan (2007, 1935) *In de schaduwen van morgen. Een diagnose van het geestelijk lijden van onze tijd*. Soesterberg: Uitgeverij Aspekt.
- Hurenkamp, Menno en Monique Kremer (red.) (2005) *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Knepper, Simon en Johan Kortenaar (red.) (2008) *De vertrouwenscrisis. Over het krakend fundament van de samenleving*. Amsterdam: J.M. Meulenhoff.
- Lamme, Victor (2010) *De vrije wil bestaat niet. Over wie er echt de baas is in het brein*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Lans, Jos van der (2009, 2005) *Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak*. Amsterdam/ Antwerpen: Uitgeverij Augustus.
- Lippman, Walter (2004, 1922) *Public Opinion*. Mineola: Dover Publications Inc.
- Mlodinow, Leonard (2009, 2010) *De dronkemanswandeling. Hoe toeval ons leven bepaalt*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.
- Noelle-Neuman, Elisabeth (1993, 1984) *The Spiral of Silence. Public Opinion – our social skin*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Ober, Josiah (1989) *Mass and Elite in Democratic Athens. Rhetoric, Ideology, and the Power of the People*. Princeton: Princeton University Press.
- Pareto, Vilfredo (2008, 1968) *The Rise and Fall of Elites. An Application of Theoretical Sociology*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Pels, Dick (2011) *Het volk bestaat niet. Leiderschap en populisme in de mediademocratie*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011) *De nieuwe regels. Internet en publiek debat*. Den Haag: RMO.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2010) *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: ROB.
- Sloterdijk, Peter (2010) *Woede en tijd. Een politiek-psychologisch essay*. Amsterdam: SUN.
- Surowiecki, James (2004, 2005) *The Wisdom of Crowds*. New York: Anchor Books.
- Tocqueville, Alexis de (2008, 1840) *Over de democratie in Amerika*. Brussel: Prometheus.
- Velde, Henk te (2010) *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Verhoeven, Imrat (2009) *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.
- Verhoeven, Imrat en Marcel Ham (red.) (2010) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Vuijsje, Bert (2006) *Avonturen in Besturen. Interviews*. De Bezige Bij.

Enkele kanttekeningen bij *De burger als bondgenoot*

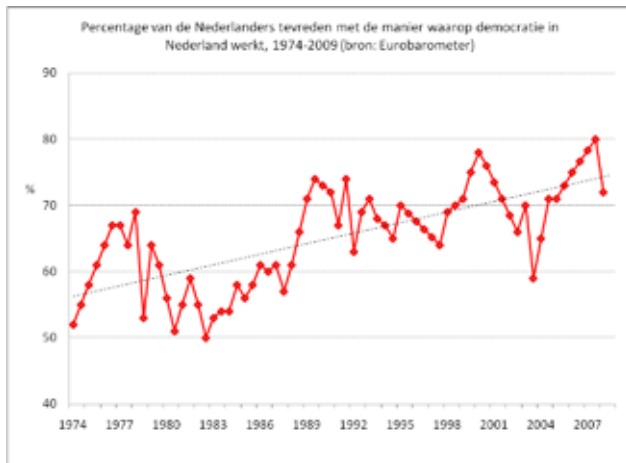
Sarah L. de Lange

1. Introductie

Het kloof-denken heeft Nederland nog altijd in zijn greep. Maken beleidsmakers, journalisten, en politici zich sinds de jaren 90 zorgen over de kloof tussen burger en politiek, recent zijn daar zorgen over de kloof tussen hoger- en lageropgeleiden bijgekomen. Om deze kloven te dichten zijn de afgelopen jaren een groot aantal oplossingen bedacht door adviesraden, ambtenaren en wetenschappers. De hervorming van het kiesstelsel, de gekozen burgemeester en minister-president, de introductie van het burgerinitiatief en het referendum; van al deze maatregelen werd of wordt verwacht dat zij burgers, in alle soorten en maten, en politiek dichter bij elkaar zullen brengen.

Professor Beunders, een kloofdenker pur sang, doet ook een duit in het zakje: hij gelooft dat het hanteren van de menselijke maat en het bouwen op de *wisdom of crowds* de kloof tussen burger en politiek en hoger- en lageropgeleiden kan overbruggen. Ik zal later in mijn co-referaat uitgebreid ingaan op deze twee oplossingen, maar ik wil eerst kort stilstaan bij het probleem dat professor Beunders schetst.

De afgelopen jaren heeft een groot aantal bestuurskundigen, politicologen en sociologen onderzoek gedaan naar de mate waarin burgers vertegenwoordigd worden door politici en politieke partijen en naar de tevredenheid met bestuurlijke en politieke instituties. De meeste onderzoekers, bijvoorbeeld Bovens en Wille (2011), Dekker en Van der Meer (2004), Hendriks, Van Ostaaijen en Boogers (2011), Van der Meer et al (2011) en Van Praag en Van der Brug (2006) concluderen dat 'de dreunende machine van deze geweldige tijd' niet vastloopt. De tevredenheid met het functioneren van de democratie is de afgelopen decennia toe-, in plaats van afgenomen. Sinds midden jaren 90 geeft meer dan 70 procent van de bevolking aan tevreden te zijn met de manier waarop de democratie in Nederland werkt. Ook het vertrouwen in parlement en regering is relatief hoog, bij tijd en wijlen zelfs hoger dan 70 procent.

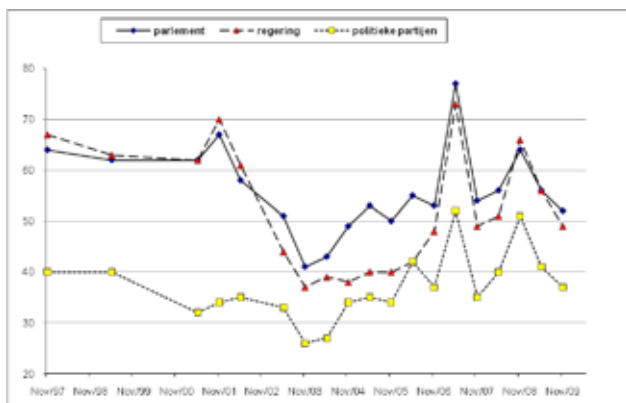


Grafiek I: Tevredenheid met de democratie (Bron: Bovens en Wille 2011)

Hierbij moet wel aangetekend worden dat het vertrouwen in deze instituties de laatste jaren sterk fluctueert, met grote uitschieters naar beneden en naar boven. Het vertrouwen in politieke partijen ligt aanmerkelijk lager dan dat in parlement en regering, het daalde in 2003 en 2004 zelfs korte tijd tot 27 procent. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt is het vertrouwen in politieke partijen echter niet structureel dalende. In het voorjaar van 2007 en het najaar van 2008 overschreed het zelfs de 50 procent grens.

Waarom hebben burgers doorgaans minder vertrouwen in politieke partijen dan in andere actoren of instituties? In surveys worden drie redenen het vaakst genoemd (e.g. Bovens en Wille 2011; Steenvoorden et al 2009):

1. Politici hebben geen idee van wat er leeft onder de bevolking;
2. Politici hebben onvoldoende oog voor het algemeen belang;
3. Politici komen hun beloften niet na.



Figuur II: Politiek vertrouwen (Bron: Bovens en Wille 2011)

Er is dus geen sprake van een kloof tussen burger en politiek, maar een kloof tussen kiezer en gekozene. Volgens Bovens en Wille (2011) ervaren lageropgeleiden deze kloof in sterkere mate dan hogeropgeleiden, omdat zij zowel descriptief als substantief slecht vertegenwoordigd worden in de Nederlandse politiek. Zo constateren Bovens en Wille bijvoorbeeld dat met name op de thema's directe democratie, Europa, immigratie en veiligheid de standpunten van gevestigde partijen niet overeenkomen met die van de lageropgeleide kiezers. In tegenstelling tot wat Bovens en Wille suggereren is de kloof tussen lager- en hogeropgeleiden de afgelopen jaren echter niet groter geworden. Onderzoek van Hakhverdian et al (2011) toont aan dat het verschil in belangstelling voor de politiek juist kleiner is geworden, terwijl andere verschillen gelijk zijn gebleven. Bovendien is er met de opkomst van de PVV en SP meer diversiteit gekomen in partijposities, met name op de thema's die lageropgeleide kiezers belangrijk vinden.

2. The wisdom of crowds

Ondanks dat de kloven in Nederland dus niet zo breed of diep zijn als vaak wordt gevreesd, lijkt er wel een probleem te zijn. Burgers, en lageropgeleide burgers in het bijzonder, staan wantrouwend tegenover politieke partijen en voelen zich op een aantal beleidsterreinen onvoldoende vertegenwoordigd. Biedt de *wisdom of crowds* een oplossing voor deze problemen?

Om te beginnen wil ik graag benadrukken dat de *wisdom of crowds* een *theorie* is. Een theorie over besluitvorming, de rol van informatie, en de wet van de grote getallen. Zoals professor Beunders zelf al aangeeft gaat de theorie van de *wisdom of crowds* niet altijd op. In de eerste plaats moet er aan een aantal voorwaarden worden voldaan voordat de menigte tot een wijze oplossing voor een probleem kan komen. In de tweede plaats kan de menigte niet elk probleem (op dezelfde manier) oplossen. Wat betreft het eerste punt: In zijn boek stelt James Surowiecki (2005) dat groepen niet altijd rationeel of slim zijn. Wanneer de meningen in een groep niet uiteenlopen, of wanneer er sprake is van *peer pressure*, zal een groep zich eerder als een hysterische massa dan een wijze menigte gedragen. Nu is het verschil tussen theorie en praktijk natuurlijk dat in de praktijk bijna nooit aan die voorwaarden wordt voldaan. De beslissingen die de afgelopen jaren in de financiële sector zijn genomen spreken in dit opzicht volgens mij boekdelen.

Wat betreft het tweede punt: volgens professor Beunders moet over onderwerpen die emotie oproepen of normatief van aard zijn op een andere manier door de menigten worden beslist dan over technocratische onderwerpen. Besluitvorming in de politiek gaat echter over keuzes maken, ingegeven door opvattingen over het algemeen belang en het goede leven. Politieke besluitvorming is dus altijd normatief van aard. Zelfs wanneer de menigten tot een oplossing voor het fileprobleem weet te komen, is het een normatieve keuze om middelen te besteden aan het oplossen van dit probleem en niet aan de honger in Somalië, een nieuwe kerncentrale of het persoonsgebonden budget. Er moet dus een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen politieke keuzes enerzijds en de concrete invulling van beleid dat voortvloeit uit deze keuzes anderzijds.

Niettemin kan de overheid de theorie van de *wisdom of crowds* gebruiken als rechtvaardiging voor het consulteren van burgers in het besluitvormingsproces. Wanneer binnen de overheid wordt gezegd: "We hebben de *wisdom of crowds* nodig" wordt eigenlijk gezegd: "Het zou wenselijk zijn als burgers meehelpen bij het formuleren en uitvoeren van beleid, want zij beschikken over belangrijke kennis." Ik leg hier de nadruk op het voegwoord 'want', omdat in het verleden heel andere redenen

werden gegeven om burgers bij het beleid te betrekken. Burgerparticipatie was wenselijk vanuit democratisch oogpunt – om draagvlak te creëren, legitimiteit te waarborgen of simpelweg omdat het volk soeverein is – niet noodzakelijkerwijs omdat het ook tot beter beleid leidt.

3. Burgerparticipatie

Zoals professor Beunders aangeeft wordt in het buitenland sinds jaar en dag geëxperimenteerd met allerlei vormen van burgerparticipatie. In een groot aantal landen, waaronder Canada, Congo en IJsland hebben burgers de afgelopen jaren de contouren van de grond- of kieswet geschetst. In verdeelde en verscheurde samenlevingen als Noord-Ierland blijkt burgerparticipatie een manier om verschillen van mening op te lossen. Interessant is dat bij onze zuiderburen David van Reybrouck, schrijver van het essay *Pleidooi voor het Populisme* en het meesterwerk *Congo, Een Geschiedenis*, het initiatief heeft genomen voor een burgertop die 1000 burgers samen moet brengen. In een interview met de Vlaamse krant *De Tijd* geeft Van Reybrouck een haarscherpe analyse van de impasse in de Belgische politiek en beargumenteert hij waarom een burgertop deze impasse kan doorbreken. Hij stelt dat “politici in deze hypergemediatiseerde maatschappij opgejaagd wild zijn. Bij elk voorstel dat ze doen, worden ze genadeloos afgerekend op Twitter of in de media. Onmiddellijk. Daardoor zijn ze bang geworden van hun eigen schaduw. [...] Hun grootste schrik is niet de tegenstander, maar de achterban. Die is mondiger en vluchtiger dan ooit. Politici verkeren daarom permanent in pre-electorale modus. Burgers hebben het voordeel dat ze vrijer kunnen spreken. Zet duizend burgers samen, dan zal je nog steeds veel meningsverschillen hebben, maar zij kunnen wel tot een consensus komen omdat ze niet vasthangen aan een electorale logica.”



Sarah de Lange tekende voor het co-referaat

Van Reybrouck noemt de burgertop, die op 11 november 2011 moet plaatsvinden, terecht “een grootschalig experiment in democratische vernieuwing”. De top wordt niet door de overheid georganiseerd of gesponsord, maar bestaat bij de gratie van crowdfunding en vrijwilligers. Nu kan uit dit internationale overzicht het beeld ontstaan dat Nederland de slechtste leerling van de klas is. Niets is echter minder waar. Samen met Britse en de Scandinavische democratieën behoort de Nederlandse democratie tot de meest participatieve van Europa. Er is in Nederland, zeker op lokaal niveau, de afgelopen jaren geëxperimenteerd met allerlei vormen van burgerparticipatie en er is een eindeloze reeks rapporten verschenen over nut en noodzaak van interactie tussen burgers en overheid. Ik noem de *Code Publiekparticipatie Sneller en Beter*, het initiatief *Inspraak Nieuwe Stijl*, het project *In Actie Met Burgers* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, en het rapport ‘*We Gooien Het De Inspraak In*’ van de Nationale Ombudsman. In haar rapport *De Burger Aan Zet* onderscheidt professor Leyenaar maar liefst tweeëntwintig vormen van burgerparticipatie die meer of minder frequent worden gebruikt door lokale en nationale overheden. Adviesraden, burgerpanels, deliberatieve peilingen, participatieve begrotingen, referenda en werkateliers, ze behoren tegenwoordig allemaal tot het arsenaal van de ambtenaar en politicus en het is waarschijnlijk dat dit arsenaal zich de komende jaren verder zal uitbreiden. In haar zojuist verschenen reactie op het Rob-rapport *Vertrouwen Op Democratie* heeft het kabinet aangegeven dat “in de voorfase van een wetsontwerp of van grote stelselwijzingen is het zaak om meer gebruik te maken van de *wisdom of the crowds* om nut en noodzaak te bediscussiëren. Het kabinet is voornemens om in dit kader bij de voorbereiding van wet- en regelgeving vaker internetconsultatie in te zetten.” Kortom, de overheid consulteert de menigten al met enige regelmaat en zal dit nog vaker gaan doen in de toekomst.

Burgerparticipatie roept echter ook een aantal fundamentele vragen op. Ik zal hier de twee belangrijkste vragen kort bespreken.

1. Kan burgerparticipatie zo georganiseerd worden dat het een bijdrage levert aan de legitimiteit van en het vertrouwen in de politiek?

In zijn rapport ‘*We Gooien Het De Inspraak In*’ constateert de Nationale Ombudsman dat burgerparticipatie niet noodzakelijkerwijs bijdraagt aan een grotere legitimiteit van en meer vertrouwen in de overheid. Sterker nog, tijdens het onderzoekproces dat ten grondslag lag aan zijn rapport hoorde hij een groot aantal klachten over burgerparticipatie op gemeentelijk niveau:

1. Wij worden te laat betrokken;
2. Wij krijgen geen, onduidelijke of onvolledige informatie;
3. Onze inbreng wordt genegeerd;
4. De politiek heeft al besloten, het is slechts een rituele dans die wordt uitgevoerd.

Volgens de socioloog Verhoeven (2009) ontstaan veel lokale protestbewegingen doordat deze gevoelens wijd verspreid zijn. Vaak komen burgers in opstand tegen de aanleg van een nieuwe rondweg of de bouw van een verslaafdenopvang omdat ze ontevreden zijn over het proces dat tot dit besluit heeft geleid, niet omdat ze ontevreden zijn met het besluit zelf.

Ook over burgerparticipatie op nationaal en provinciaal niveau zijn gelijkaardige klachten te horen. Exemplarisch is het lot dat de 16 burgerinitiatieven die sinds 2006 zijn ingediend bij de Tweede Kamer was beschoren. Van de 16 initiatieven werden er slechts 3 ontvankelijk verklaard en geen van die drie heeft tot wijzigingen in wetgeving geleid. Het burgerforum Kiesstelsels, dat tot opdracht had uit te zoeken op welke wijze de Tweede Kamer het best gekozen kan worden, verging het eender. Na een lange periode van debat, informatievergaring en overleg adviseerden de 140 leden van het burgerforum om het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging te behouden, maar kiezers in de toekomst wel toe staan te stemmen op een partij óf een persoon, en om de huidige voorkeursdrempel af te schaffen. Daarnaast brachten de leden een aantal ongevraagde, maar zinnige adviezen uit. Ze stelden onder meer voor om Kamerleden te verplichten hun zetel op te geven wanneer zij zich afsplitsen van hun partij, om het fenomeen van de lijstduwer te verbieden, en om meer aandacht te besteden aan staatsinrichting in het onderwijs. Eenvoudige en kleine wijzigingen in het kiesstelsel, die voor de burger het verschil kunnen maken. In 2008 liet het kabinet-Balkenende IV echter weten geen reden te zien om de adviezen van het burgerforum over te nemen.

Het is uitermate belangrijk om het participatieproces zo in te richten dat dit soort zaken niet gebeuren. Wanneer burgers geconsulteerd worden moet hun mening ook serieus genomen worden, anders kan dit een daling in tevredenheid en vertrouwen tot gevolg hebben. De Nationale Ombudsman heeft een aantal spelregels op papier gezet die kunnen helpen voorkomen dat participatie door burgers als een rituele dans wordt ervaren. Hij raadt beleidsmakers onder meer aan om heldere keuzes te maken over de invulling van het participatieproces en om de burger gedurende dit proces te voorzien van informatie. Het is echter de vraag of dergelijke spelregels voldoende zijn om burgerparticipatie tot een succes te maken. Misschien is het belangrijker om een duidelijker onderscheid te maken tussen politieke keuzes en de manier waarop beleid invulling krijgt nadat deze keuzes zijn gemaakt. Burgers kunnen eenvoudig als coproductent optreden.

2. Kan burgerparticipatie de kloven overbruggen?

In theorie zijn de meeste vormen van burgerparticipatie inclusief. Bij een hoge opkomst zal een referendum een goed beeld geven van de communis opinio, de deelnemers aan een burgerforum kunnen *at random* geselecteerd worden en door goed te plannen kan de opkomst bij inspraakavonden bevorderd worden. De praktijk blijkt echter weerbarstiger. Ondanks allerlei maatregelen om achtergestelde groepen te laten participeren, blijken allochtonen en lageropgeleiden minder deel te nemen aan het beleidsproces dan autochtone mannen van middelbare leeftijd met een HBO of universitaire opleiding. Zowel Achmed en Fatima als Henk en Ingrid participeren minder dan Anne-Fleur, Laurens-Jan en Roderick. Op basis van het Nationaal Kiezers Onderzoek 2006 laat Wille (2011) bijvoorbeeld zien dat 21 procent van de hogeropgeleiden deelneemt aan door de overheid georganiseerde inspraakavonden, bij de lageropgeleiden is dit slechts 7 procent.

Dit gegeven confronteert beleidsmakers en politici met een belangrijke paradox. Lageropgeleiden staan positiever tegenover allerlei vormen van deliberatieve en directe democratie, maar maken minder gebruik van de mogelijkheden die deze types democratie bieden om beleid te beïnvloeden.

Leyenaar en Jacobs (2011) hebben aangetoond dat 70 procent van de lageropgeleiden voorstander is van meer gelegenheid tot inspraak, terwijl slechts 47 procent van de lageropgeleiden bereid is om van deze mogelijkheid gebruik te maken. Bij hogeropgeleiden liggen deze percentages aanmerkelijk dichter bij elkaar: 66 procent is voorstander van meer gelegenheid tot inspraak en 63 procent zegt van deze gelegenheid gebruik te willen maken. In meer algemene zin kan 36 procent van de burgers worden omschreven als geïnteresseerd en actief, 13 procent als geïnteresseerd maar niet actief, 14 procent als ongeïnteresseerd maar actief en 15 procent als ongeïnteresseerd en inactief (Van der Meer en Dekker 2011). Met name in de laatste categorie bevinden zich verhoudingsgewijs veel lageropgeleide burgers. Op basis van deze gegevens valt niet te verwachten dat meer mogelijkheden tot participatie automatisch leidt tot meer tevredenheid bij lageropgeleide burgers. Ook is het onwaarschijnlijk dat burgerparticipatie de kloof tussen kiezer en gekozene kan dichten. Deze kloof wordt tenslotte veroorzaakt door ontevredenheid over het functioneren van politici en politieke partijen. Burgerparticipatie wordt in de meeste gevallen echter georganiseerd door ambtenaren of bestuurders. Politici en politieke partijen blijven meestal buiten schot.

4. Conclusie

Concluderend zou ik willen stellen dat de participatieve democratie en de representatieve democratie elkaar *kunnen* aanvullen, mits beleidsmakers en politici goed nadenken over het hoe en waarom van democratische vernieuwing. Het is echter een illusie om te denken dat burgerparticipatie een brug kan slaan tussen hoger- en lageropgeleiden of tussen kiezer en gekozene. Daarvoor zijn andere maatregelen nodig, zoals betere en permanente informatievoorziening specifiek gericht op lageropgeleiden en institutionele hervormingen die politieke partijen uit de permanente electorale ratrace halen.

Literatuurlijst

- Bovens, Mark en Anchrith Wille (2010) *De Diplomademocratie: Over de Spanning tussen Meritocratie en Democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Bovens, Mark en Anchrith Wille (2011) 'Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling?' in Rudy Andeweg en Jacques Thomasssen (red.) *Democratie Doorgezicht: Het Functioneren van de Nederlandse Democratie*. Leiden: Leiden University Press, blz. 21-43.
- Dekker, Paul en Tom van der Meer (2004) 'Politiek vertrouwen 1997-2004', *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 58(12): 33-35.
- De Nationale Ombudsman (2009) 'We Gooien het de Inspraak in': *Een Onderzoek naar de Uitgangspunten voor Behoorlijke Burgerparticipatie*. Den Haag: De Nationale Ombudsman.
- Hakhverdian, Armen, Wouter van der Brug en Catherine de Vries (2011) 'Geen bewijs voor toenames "opleidingskloof"', *Beleid en Maatschappij* 38(1): 98-105.
- Hendriks, Frank, Julien van Ostaaijen en Marcel Boogers (2011) *Legitimitetsmonitor Democratisch Bestuur: Naar een Metamonitor van de Legitimiteit van het Democratisch Bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Leyenaar, Monique (2009) *De Burger aan Zet. Burgerforum: Theorie en Praktijk*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Leyenaar, Monique (2009) *De Burger aan Zet. Vormen van Burgerparticipatie: Inventarisatie en Evaluatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- Leyenaar, Monique en Kristof Jacobs (2011) 'Burgerparticipatie: last of lust?' in Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (red.) *Democratie Doorgelicht: Het Functioneren van de Nederlandse Democratie*. Leiden: Leiden University Press, blz. 83-102.
- Steenvoorden, Eefje, Tom van der Meer en Paul Dekker (2009) *Kwartaalbericht Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2009-3*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Surowiecki, James (2005) *The Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter than the Few and how Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*. New York: Anchor.
- Van der Meer, Tom en Paul Dekker (te verschijnen) 'Politieke participatie: Over politieke dieren en burger-nachtwakers' in Loek Halman en Ingrid Sieben (red.) *Wat Is er aan de Hand in Neerlands Waardenland?*.
- Van der Meer, Tom, Erika van Elsas, Rozemarijn Lubbe, en Wouter van der Brug (2011) *Kieskeurige Kiezers: Een Onderzoek naar de Politieke Grilligheid van Nederlandse Burgers, 2006-2010*. beschikbaar via <http://home.medewerker.uva.nl/t.w.g.vandermeer/>
- Van Praag, Philip en Wouter van der Brug (2006) 'Dalend vertrouwen: tijdelijk of blijvend?' in Arno Korsten en Peter de Goede (red.) *Bouwen aan Vertrouwen in het Openbaar Bestuur: Diagnoses en Remedies*. Den Haag: Elsevier, blz. 31-44.
- Verhoeven, Imrat (2009) *Burgers tegen Beleid: Een Analyse van Dynamiek in Politieke Betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.
- Wille, Anchrit (2011) 'Democratische drempels: de moeizame relatie tussen participatie en democratie' in Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (red.) *Democratie Doorgelicht: Het Functioneren van de Nederlandse Democratie*. Leiden: Leiden University Press, blz. 103-118.

Bijlage I

Overzicht Rob-lezingen

2003 | James Kennedy

Crisis en vernieuwing

Co-referaat: Arthur Docters van Leeuwen

2004 | Frans Andriessen

Integratie en differentiatie in de Europese Unie

Co-referaat: Geert Hofstede

2005 | Ian Buruma

Democratie tussen rationaliteit en spiritualiteit

Co-referaat: Geert Hofstede

2006 | Dorien Pessers

Goede en kwade trouw in het openbaar bestuur

Co-referaat: Dik Wolfson

2007 | Ad Verbrugge

Tussen Kosmopolitisme en provincialisme

Panelleden: Dick Pels en Bart Jan Spruyt

2008 | Evelien Tonkens

Herwaardering van professionals, maar hoe?

Panelleden: Hans Boutellier en Mirko Noordegraaf

2009 | Mark Elchardus

Hollandse burger of Romein

Panelleden: Marja Wagenaar en Rob Wijnberg

2011 | Henri Beunders

De burger als bondgenoot

Co-referaat: Sarah de Lange

Bijlage II

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter:

Prof. drs. J. Wallage
Oud-burgemeester van Groningen

Leden:

De heer mr. dr. G. D. Dales (vice-voorzitter)
Oud-burgemeester van Leeuwarden

De heer L.J.P.M. Frissen
Oud-commissaris van de koningin in Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange
Universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar
Hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. W.M.C. Möhring MMC
Partner bij Boer & Croon Executive Managers

Mevrouw prof. mr. G. Overkleeft-Verburg
Hoogleraar staats- en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre
Manager bij KPMG Advisory NV

Waarnemend lid:

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma
Dijkgraaf van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen

