

Acht stellingen bij wijze van uitdaging*

Gabriël van den Brink, Thijs Jansen & Philip Marcel Karré

Ons voornaamste doel met dit nummer was om het bestuurskundige debat over boze burgers te openen. De hiervoor geplaatste bijdragen maken duidelijk dat er nog tal van losse einden zijn. Een afsluitende beschouwing lijkt ons dan ook minder relevant. In plaats daarvan willen we het debat stimuleren door het formuleren van enkele stellingen die weliswaar uit het voorgaande voortvloeien, maar de zaak min of meer op de spits drijven. Er is altijd veel te zeggen voor wetenschappelijke nuanceringen maar gezien de urgentie van het onderwerp lijkt een scherpe stellingname ons uitdagender. We beperken ons daarbij tot de binnenlandse problematiek, al beseffen we dat de problemen waarmee Nederland te kampen heeft, zich evengoed in het buitenland aandienen..

1. Het is niet alleen onjuist om de woede van burgers af te wijzen als irrationeel, het is ook arrogant en zal vooral averechts uitpakken.

Bezien vanuit politieke en bestuurlijke professionals is het begrijpelijk dat ze uitingen van burgerlijke woede in eerste instantie als irrationeel beoordelen, veroordelen of zelfs afwijzen. Ze vinden zaken als redelijkheid, zelfbeheersing en wederzijds respect immers van groot belang. Ze kunnen dat als hoogopgeleide Nederlanders zelf in hoge mate opbrengen en gaan ervan uit dat iedereen daartoe in staat zou moeten zijn. Toch heeft het wegzetten van woede als irrationele of kinderlijke impuls ook een arrogante kant. Men vergeet dat boosheid veelal een functie heeft en dus om duiding vraagt. Sterker nog: door te tamboereren op redelijkheid en zelfbeheersing neemt men de burger en diens ergernissen weinig serieus. Het gevolg is dat die woede slechts groter wordt omdat hoogopgeleide, rationeel denkende en keurig formulerende bestuurders zichzelf beter vinden dan de boze burgers die het woord nemen. Bovendien vergeet men dat die boosheid ergens over gaat. Ze vloeit vaak voort uit een gevoelde onrechtvaardigheid die door de bestuurders en andere leden van de maatschappelijke bovenlaag niet wordt erkend.

* Prof. dr. G.J.M. van den Brink is hoogleraar filosofische bestuurskunde bij Centrum Ethos aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Drs. M. Jansen is senior onderzoeker aan de School of Governance van Tilburg University en mede-oprichter en directeur van de Stichting Beroepseer. Dr. P.M. Karré is verbonden aan Hogeschool Inholland, de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

2. We kunnen de uitingen van publieke boosheid het beste opvatten als een vorm van *voice* in de zin die Hirschman daaraan gaf.

Het bekende model van Hirschman ging over de vraag wat mensen kunnen doen wanneer ze over geleverde producten of diensten ontevreden zijn. Ten eerste kunnen ze voor *exit* kiezen door naar een andere leverancier te gaan. Die optie is voor burgers niet mogelijk omdat overheid en politiek een monopolie op openbaar bestuur hebben. Ten tweede kunnen ze kiezen voor *loyalty* door een eigen bijdrage te leveren. Dat is vanaf de jaren zeventig door talloze burgers gebeurd zonder dat er veel veranderd is. Ze hebben deels via bestaande kanalen en deels daarbuiten geprobeerd het bestuurlijke systeem in een meer democratische richting te veranderen, maar zagen hun invloed niet echt toenemen. Ze moeten het nog altijd doen met verkiezingen die om de vier jaar plaatsvinden en zelden een gewenste regering opleveren. Ze voelen zich inmiddels zo machteloos dat slechts de derde optie van *voice* resteert. Het betekent dat burgers hard, duidelijk en op onbeschaafde wijze laten horen wat ze van de politieke situatie vinden, hopen dat de bestuurlijke en politieke elite wakker schrikt. Vooralnog wordt dat geluid nauwelijks verstaan door degenen tot wie de burger zich richt.

3. We moeten minder zoeken naar de 'oorzaken' van allerlei onvrede maar beseffen dat boze burgers een politiek-moreel appel op de elite doen.

Er is de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar factoren die maken dat burgers boos worden. Heel interessant, maar daarmee neemt men die woede nog niet serieus. Het wordt tijd te erkennen dat veel ontevreden Nederlanders zich *als burger* uitspreken en dat hun boodschap een politiek karakter heeft. Ze spreken niet zozeer over hun situatie als particulier persoon (dat zit in veel gevallen wel snor) maar over de zorgen die ze over de samenleving als geheel hebben. Ze zeggen niet dat het op dit moment een puinhoop is (vergeleken met andere landen zijn we rijk) maar vinden wel dat het de verkeerde kant op gaat. Met andere woorden: ze hebben heldere ideeën over de publieke zaak en vinden dat bestuurders en politici er onvoldoende recht aan doen. Dat neemt niet weg dat deze ongehoorde en dus boze burgers op een ongelijke wijze over de bevolking zijn verdeeld. Vooral laagopgeleide Nederlanders vinden dat ze slecht gehoord worden en dat hun voorkeuren onvoldoende via bestuur en politiek aan bod komen. Welke conclusie verbinden we daaraan? Het kan dat hoogopgeleide Nederlanders die voorkeuren weinig rationeel vinden maar dat is vanuit democratisch oogpunt irrelevant. In een democratie tellen alle stemmen even zwaar en moeten alle richtingen elkaar serieus nemen.

4. Gegeven de enorme verschillen die zich de laatste jaren aandienen, moeten we de bezwaren van boze burgers vooral inhoudelijk beoordelen.

Menigeen heeft zorgen over de toon van het debat en over de harde woorden die in toenemende mate gebruikt worden. Maar belangrijker is om inhoudelijk op de

bezwaren in te gaan. Daarbij springen drie zaken in het oog. Ten eerste vinden velen dat het gevoerde beleid op tal van punten onrechtvaardig is. Men heeft moeite met de prioriteiten die de afgelopen decennia het beleid bepaald hebben. Zo blijkt uit het artikel van Dekker dat men vooral wil dat er meer geld en meer aandacht naar sociaal zwakke groepen gaan om te voorkomen dat de maatschappelijke verschillen verder toenemen. Ten tweede uiten burgers hun zorgen over de aanwezigheid van migranten in ons land. Ze vrezen dat de oorspronkelijke Nederlandse identiteit wordt aangetast en zijn vooral gekant tegen een toenemende invloed van de islam. Ten derde vinden ze dat overheid en politiek te weinig rekening houden met de belangen of waarden van gewone burgers en te veel hun eigen prioriteiten aanleggen. Voor alle duidelijkheid: we geven geen antwoord op de vraag of deze claims gerechtvaardigd zijn. Daarover kan verschillend worden gedacht. Maar we stellen wel vast dat het politiek-inhoudelijke debat erover onvoldoende wordt gevoerd. De aandacht gaat meer uit naar het vernieuwen of verfijnen van bestuurlijke processen dan naar de vraag hoe men de opgeworpen moeilijkheden kan wegnemen of verminderen.

5. Het is mooi dat de overheid een meer responsieve houding tegenover boze burgers wil aannemen, maar het is wel aan de late kant en het is niet genoeg.

Een meer responsieve houding vanuit de overheid spreekt niet voor zich. Er zijn nog altijd ambtelijke en bestuurlijke professionals die betwijfelen of burgerlijke woede over reële zaken gaat. Ze willen een en ander nameten om te vermijden dat we de onvrede te groot maken. Die professionals zitten nog altijd in de bestuurlijke bubbel die een onderdeel is van het probleem. Gelukkig zijn er ook professionals die beseffen dat het onbehagen ergens over gaat, die naar burgers willen luisteren en zich meer empathisch opstellen. Ze vinden ook dat de overheid eerlijker moet zijn, dat je niemand als tweederangsburger mag behandelen en dat beleidsontwikkeling zich niet tot het denkkader van hoogopgeleide Nederlanders mag beperken. Het is dan ook goed dat de overheid het maatschappelijke onbehagen als een reëel probleem definieert en probeert om er serieus mee om te gaan. Maar 'luisteren naar' en 'omgaan met' uitingen van publieke woede is niet genoeg. Er moet ook iets aan de problematiek *gedaan* worden en dan komt het niet zozeer op bestuurlijke maar op politieke zaken aan. Wanneer de burgerlijke boosheid inderdaad een politiek karakter heeft, dan kan men dat alleen met politieke middelen oplossen.

6. De Nederlandse democratie functioneert op een zodanige manier dat het aanpakken van de door boze burgers opgeworpen vraagstukken ernstig bemoeilijkt wordt.

Ons democratisch systeem kent een eerbiedwaardige traditie die relatief veel ruimte biedt voor afwijkende geluiden en proteststemmen. Niet voor niets dringen zoveel partijen tot de Tweede Kamer door. En toch staat de feitelijke besluit-

Gabriël van den Brink, Thijs Jansen & Philip Marcel Karré

vorming vaak op gespannen voet met wat burgers willen. Dat komt deels omdat het functioneren van politieke partijen te wensen overlaat, deels omdat regeren in ons land altijd een zaak van coalities is en deels omdat bestuurlijke routines een groot gewicht hebben. Hoe het ook zij: regeren is in Nederland nog altijd iets wat meer *voor* het volk dan *door* het volk gebeurt. Dat bestuurders en politici hun professionele verantwoordelijkheid hoogst serieus nemen, heeft eerder tot een versterking dan een vermindering van onze regenteske bestuurscultuur geleid. Dat is één van de klachten die door boze burgers wordt verwoord. Zolang het democratisch gehalte van bestuur en politiek niet beter wordt, zal die woede niet verminderen. Drie zaken zouden kunnen helpen. Ten eerste meer reëel contact tussen bestuurlijke professionals en burgers zodat de eerste groep weet waar de tweede mee bezig is. Ten tweede ruim baan maken voor burgers die in het werkelijke leven blijf geven van moreel gezag en leiderschap. Zij leveren een belangrijke bijdrage aan de publieke zaak, ook wanneer ze niet gekozen zijn. Ten derde meer aandacht van de politieke klasse voor sociale rechtvaardigheid omdat alleen dit op de langere termijn voor een stabiele democratie kan zorgen. We zeggen niet dat het per se in de vorm van een referendum moet maar de enorme vrees bij zittende politici voor dit instrument geeft aan dat het regentendom allerm minst verdwenen is.

7. Wil men inderdaad recht doen aan de grieven van boze burgers, dan is een bijstelling van de koers door de politieke klasse onvermijdelijk.

Hoewel men verschillend kan denken over de vraag in hoeverre de eisen, verlangens of voorkeuren van boze burgers gerechtvaardigd zijn, lijdt het geen twijfel dat ze vraagtekens plaatsen bij de weg die de politieke elite tot op heden bewandelde. Voor een eventuele bijstelling van die koers zijn drie zaken relevant. Om te beginnen zal men iets moeten doen aan de tweedeling die de Nederlandse samenleving bedreigt, waarbij de leefwerelden van hoog- en laagopgeleide burgers in toenemende mate uit elkaar wijken. Bestuurders en politici mogen niet voetschots aannemen dat hun eigen waarden, vaardigheden en ervaringen door iedereen omarmd worden. Wat dat betreft moeten de voor- en nadelen van het beleid op een meer evenwichtige manier over alle groepen worden verdeeld. Verder moet er een betere balans komen tussen allerlei vernieuwingen (die in een moderne wereld onontkoombaar zijn) en de meer traditionele waarden (die voor velen de eigenheid van Nederland uitmaken). Voorbeelden van dit laatste zijn gelijkwaardigheid en zorgzaamheid. Ten slotte moeten we bij de spanningen en conflicten die een democratie nu eenmaal kenmerken, minder nadruk leggen op eigen meningen en meer op gezamenlijk handelen. Dit geldt in het bijzonder bij de integratie van migranten, een thema waarover iedereen zijn mening geeft maar zonder dat men tot daden overgaat. Debatteren is voor een democratie van groot belang maar je kunt daarmee niet volstaan. Alleen door samen aan de oplossing van praktische problemen te werken, kan men zijn woede verwerken en meer productief maken.

8. Publieke woede betekent op een meer algemeen niveau dat we opnieuw over de grote vragen van ons bestuurlijk stelsel nadenken.

Los van de vraag hoe publieke woede wordt verwoord, welke groepen haar uitdragen en hoe een bestuurder daar het best op reageert, dringt zich de meer algemene kwestie op hoe we tegen onze liberale democratie aankijken. Volgens sommige auteurs zou het kapitalisme de eigenlijke bron van die woede vormen. De markt jaagt ons verlangen voortdurend op, maar we zijn niet in staat om al die prachtigheden te bemachtigen. Sterker: sommige groepen (zoals ondernemers) profiteren van de consumptieve wedloop die aldus ontstaat, terwijl andere groepen (zoals kansarmen) systematisch achter het net vissen. Daarmee duiken allerlei wraakfantasieën op die van tijd tot tijd in geweld of rellen uitmonden. Democratie is dan een manier om dit ressentiment te kanaliseren en de aan kapitalisme inherente ongelijkheden te temperen. Wellicht is meer gelijkheid dan een oplossing. Anderen geloven juist dat het ressentiment door de democratie zelf veroorzaakt wordt. Reeds de oude Grieken wisten dat deze bestuursvorm hoge verwachtingen inzake gelijkheid en rechtvaardigheid oproept, zonder dat men die kan waarmaken. In dat geval is publieke woede vooral een resultaat van het streven naar gelijkheid en emancipatie dat de afgelopen halve eeuw in het Westen vorm kreeg. Wellicht is meer vrijheid dan een oplossing. Ten slotte kan men ook de opvatting verdedigden dat de publieke woede niet over economische of politieke zaken gaat maar over de manier waarop we het samenleven zelf vorm geven. Het zou kunnen dat de liberale democratie met haar nadruk op vrijheid en gelijkheid te formeel en in normatief opzicht te leeg is geworden zodat men meer moet inzetten op het bevorderen of versterken van menselijke wederkerigheid. In dat geval is meer broederschap de oplossing. Hoe dan ook: het gaat bij publieke woede niet alleen om zaken op bestuurlijk vlak maar ook om zaken die de basis van onze beschaving vormen. Dat maakt het verbreden van de vraagstelling meer dan wenselijk.