

Burgerkracht: een humanitaire interventie

“Kan een verlichte samenleving een ondermijnend moreel scepticisme vermijden, zonder daarmee terug te vallen in een autoritair stelsel?” (H. Putnam, 2001)².

Op 10 oktober 2011 komt een kleine groep van maatschappelijk betrokken mensen – professionals, bestuurders, onderzoekers – bijeen om te praten over *burgerkracht*. Natuurlijk, ze zijn zelf ook burger, maar vanavond zijn ze bijeen als mensen die de instituties van onze verzorgingsstaat bevolken, of die deze organisaties onderzoeken. Wat hen bindt is het gevoel dat de burger vanuit die instituties niet meer goed kan worden bereikt, en dat de burger de instellingen niet meer kan bereiken.



buurt
alliantie

In essentie gaat het bij dergelijke vrijwillige arrangementen om spontane solidariteit tussen leden van dezelfde gemeenschap. Maar daarin schuilt ook de zwakte van de arrangementen.

Hoe overbruggen we de kloof tussen burgers en instituties? Instituties categoriseren burgers tot schoolgaande jeugd, zorgbehoevende mensen, huurders van sociale huurwoningen, klanten van welzijnsinstellingen, etc. Individuele burgers laten zich niet eenvoudig binnen één categorie plaatsen maar hebben één ding met elkaar gemeen: ze wonen allemaal ergens in buurten. Buurtalliantie, de beweging achter deze bijeenkomst, begon drie jaar geleden professionals – frontlijn werkers – op te roepen om gezamenlijk en samen met de burgers aan hun problemen te werken. Maar drie jaar is te kort om een revolutie te ontketenen en bovendien, wie een revolutie wil ontketenen – ook een vreedzame – moet zich richten op de macht. Tegenwoordig richt Buurtalliantie haar pijlen daarom ook op de bestuurstafels, en naar beneden, naar de burgerinitiatieven, om zo de categorische systeemwereld van onze instituties weer terug brengen bij de leefwereld (de buurt) van de burgers. In dit korte essay wordt verslag gedaan van de zoektocht van die avond en wordt een poging tot duiding gedaan. Er werd veel gepraat die avond in Pakhuis De Zwijger.

De onvermijdelijke starheid van instituties

Er zit iets onvermijdelijks in de onbereikbaarheid van instituties. Instituties creëren met hun regels maatschappelijke orde en stabiliteit. Ze structureren onze intermenselijke verhoudingen op duurzame wijze. Daarom kleven er ook zo veel belangen aan instituties. Wie de instituties aan zijn of haar kant heeft staan, heeft daar voordeel bij. En het veranderen van instituties is kostbaar en politiek riskant, vooral voor degenen die bij die verandering iets te verliezen hebben. Dat is overigens de onvermijdelijke keerzijde van het

feit dat instituties ons ook veel goeds brengen. Ze stellen ons bijvoorbeeld in staat om zoiets als ‘verdelende rechtvaardigheid’ (beginselen van gelijkheid) op een hoger plan te brengen. Instituties stellen ons bovendien in staat om problemen op te lossen die wij niet op eigen kracht in de markt of in de gemeenschappen waartoe wij behoren tot een oplossing kunnen brengen.

Neem een universeel toegankelijke en betaalbare ziektekostenverzekering. Een goed functionerende en relatief homogene gemeenschap van lotgenoten met veel sociale cohesie (en blootgesteld aan hetzelfde risico) is vaak nog wel in staat om onderlinge solidariteit te organiseren. Denk aan de oprichting van coöperaties en ziekenfondsen in de 19e eeuw. In essentie gaat het bij dergelijke vrijwillige arrangementen om spontane solidariteit tussen leden van dezelfde gemeenschap. Maar daarin schuilt ook de zwakte van dergelijke arrangementen. Wanneer we solidariteit tussen gemeenschappen willen organiseren, met andere woorden, wanneer we solidariteit op een hoger plan willen trekken, dan ondermijnt dat de spontane solidariteit die aan dergelijke arrangementen ten grondslag lag en is er meer disciplinerende wet- en regelgeving nodig, en dus een overheid. Met het feit dat de overheid met sociale wetgeving haar verantwoordelijkheid nam, vormden zich beleidsstelsels met bijpassende financieringsstromen en wetgeving. En omdat die stelsels steeds belangrijker en omvangrijker werden, vormden zich belangengroepen. En omdat we lange tijd in Nederland in een situatie verkeerden waarin de overheid en maatschappelijke groepen de verantwoordelijkheid voor sociale en maatschappelijke problemen met elkaar deelden, werd dit het maatschappelijk middenveld. En omdat er

steeds meer organisatorisch en professioneel belang op het spel kwam te staan kreeg het middenveld haar eigen belangen. En omdat iedere bestuurder en professional streeft naar autonomie lonkte het perspectief van ‘maatschappelijk ondernemen’. Maar omdat de overheid niet minder verantwoordelijkheid kreeg, eerder meer, kwamen er prestatiecontracten en prestatie-indicatoren. Waardoor ook de professionals – de frontlijnwerkers – steeds meer in de knel zijn gekomen. De instituties zijn van de burgers vervreemd en zo raken zowel de frontlijnwerkers als de burgers hun probleemoplossend vermogen kwijt.

Het aanvalsplan: drie strategieën

De zoektocht van die avond was gericht om die instituties die van oorsprong van burgers zijn, weer te heroveren. Er zijn drie strategieën verkend. Ten eerste de collectief structurele strategie welke inzet op een duurzame machtovername van de instituties door burgers. Ten tweede de collectief

incidentele strategie, waarmee het collectieve actie vermogen van de burger meer situationeel en tijdelijk wordt aangesproken en ingezet. Ten derde de individuele strategie waarmee wordt beoogd de burger op eigen verantwoordelijkheid en vermogen aan te spreken, zodat de afhankelijkheid niet meer bestaat. In het uiteindelijke aanvalsplan – voor zover dat een plan is geworden – zijn alle drie de strategieën terug te vinden en het komt waarschijnlijk op veel pragmatisme en improvisatievermogen aan om de aanval in goede banen te leiden. Maar dit is van latere zorg.

Collectief structureel: het paard van Troje

Het idee achter deze strategie is even eenvoudig als ingenieus. We verzamelen een groep burgers, stoppen deze in een houten paard zodat niemand ze ziet (iedereen denkt: goh een paard) en we rijden vervolgens dit paard de instituties binnen. Eenmaal binnen stappen die burgers uit en nemen zij de macht over van de instituties. Zou deze



¹ Jan-Kees Helderma is universitair docent vergelijkende bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij promoveerde in 2007 op het proefschrift *Bringing the Market Back In? Institutional Complementarity and Hierarchy in Dutch Housing and Health Care* (Erasmus Universiteit Rotterdam). Voor dit proefschrift ontving hij de G.A. van Poelje prijs voor het beste proefschrift in de Vlaamse en Nederlandse Bestuurskunde.

² Putnam, H. (2001) *Pragmatisme*. Een open vraag. Amsterdam: Boom

strategie werken? Hebben we hier voorbeelden van? Jawel, bijvoorbeeld in Engeland, waar geen maatschappelijk middenveld bestaat maar wel veel zogenaamde Trusts. Het idee erachter is dat wanneer burgers eigendom verwerven over de instituties – of in ieder geval beslissingsmacht – zijn ook eigendom hebben over hun problemen en de oplossingen. Het interessante van het Engelse voorbeeld is dat de burgers in de besturen van deze Trusts een meerderheid hebben, maar dat ook lokale raadsleden zijn vertegenwoordigd. In Nederland valt er nog een wereld te winnen als het om eigen beheer gaat. Hoe kunnen we er voor zorgen dat bewoners echt eigenaarschap krijgen over bepaalde voorzieningen in een buurt? En van welke voorzieningen maken we burgers (mede)eigenaar? Hoe voorkomen we dat de welhaast natuurlijke neiging van de overheid om sjablonen uit te rollen? Neem bijvoorbeeld de 'Iederwijs scholen'. Natuurlijk heeft de overheid een belangrijke verantwoordelijkheid over het

niveau van onderwijs. Maar geldt dit ook voor al het onderwijs en op ieder niveau? De echte omslag moet nog gemaakt worden. Toch zijn er ook in ons land signalen die in de richting van deze strategie wijzen. Neem buurthuis de Nieuwe Jutter in Utrecht. Dat is tien jaar geleden door groepen burgers in eigen beheer genomen nadat het met sluiting werd bedreigd. Het pand is beschikbaar gesteld door een woningcorporatie. Het is een spannend avontuur want traditionele autochtone witte huismoeders werken samen met Marokkaans Nederlandse buurtvaders. Dat schuurt af en toe. Maar gelukkig is er de pastor van het RK-buurtpastoraat die onder andere een mediation-rol vervult. Een dergelijk buurthuis zou in de tijd van de verzuiling ondenkbaar zijn geweest. Zo zijn er zijn interessante voorbeelden die illustreren dat we op de drempel van een nieuw tijdperk staan waar het gaat om andere verhoudingen tussen burgers, instituties en overheid. Waar het in deze strategie in essentie om gaat is om een herschikking van

Cliëntenparticipatie en belangengroeperingen zijn belangrijk als tegenmacht, maar we gooien er een verlamme subsidie van overheidswege tegenaan en weg is de tegenmacht.

eigendomsverhoudingen, beslissingsposities, autoriteit en gezagsverhoudingen.

Collectief incidenteel: slimme allianties

In de collectief incidentele strategie wordt niet gestreefd naar een duurzame machtsovername, maar naar incidentele successen en naar slimme allianties tussen bijvoorbeeld burgers en professionals. In deze strategie wordt ook uit gegaan van groepen burgers, maar het idee dat die zich vooral tijdelijk en situationeel organiseren in allianties met bijvoorbeeld professionals, om nieuwe kwesties aan te dragen en andere oplossingen voor te stellen. Het bekendste voorbeeld van deze strategie is Buurtalliantie zelf. Deze strategie gaat niet uit van een duurzame overname van de macht door burgers, ook vanuit de overweging dat burgers daar vaak helemaal niet de tijd en de energie voor hebben. Bovendien, wanneer we het structureel zouden maken, dan wordt het burgerinitiatief of de bewonersvereniging al snel weer een institutie met de bijbehorende institutionele verlamming. Daar zijn wij in Nederland overigens erg bedreven in. We organiseren en financieren alles monddood. Cliëntenparticipatie en belangengroeperingen zijn belangrijk als tegenmacht, maar we gooien er een verlamme subsidie van overheidswege tegen aan, en weg is de tegenmacht. Misschien moeten we veel meer leren van hoe het in de sport en cultuur sector er aan toe gaat. De amateursport is een goed voorbeeld van een sector waar heel weinig geld in omgaat. Ze drijft voor een groot deel op vrijwilligers. Die krijgen het wel steeds moeilijker, maar vanuit de krapte en de schaarste komen veel nieuwe initiatieven tevoorschijn. Kennelijk vinden die vrijwilligers de sport belangrijk genoeg om overeind te houden. Schaarste is ook een voedingsbodem voor burgermoed. In Utrecht, bijvoorbeeld, leverden twee culturele instellingen hun subsidie vrijwillig in bij de wethouder in ruil voor hulp bij

het zoeken naar andere financiering.

Deze incidenteel collectieve strategie werkt alleen wanneer wordt aangesloten bij de eigen belangen van bewoners. Geef burgers een gebouw en laat hen vervolgens alles zelf regelen, ook het geld. Dan gaan ze zelf op zoek naar maatschappelijke partners, net als die twee culturele instellingen uit Utrecht. Bijvoorbeeld een gebouw waar een buitenschoolse opvang zou kunnen worden gerealiseerd – in het eigen belang van de wijkbewoners en in eigen beheer – en waar dan weer stageplaatsen voor de plaatselijke ROC mee kunnen worden gerealiseerd voor de kinderopvang.

De individuele strategie: voor wat, hoort wat.

De derde strategie richt haar pijlen niet zozeer op de instituties en de bestuurders die hen besturen, noch vertrouwt zij op voorhand op de collectieve capaciteiten (structureel of incidenteel) van burgers zelf. Zij richt haar pijlen juist op de burgers zelf door hen aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheden, in ruil voor meer vrijheid. Deze strategie staat of valt bij 'sociale veerkracht'. Volgens Winsemius is sociale veerkracht het vermogen om met behulp van een eigen netwerk tegenslagen op te vangen. Dat is een mooie definitie want de kracht van de groep (het collectief, de gemeenschap) wordt hier gedefinieerd in termen van een hulpbron voor het individu. Dus waar op moet worden ingezet is het mobiliseren van de eigen veerkracht van burgers. De politicologe Elinor Ostrom heeft in 2009 de Nobelprijs van de Economie gewonnen omdat zij laat zien hoe belangrijk reputatie, vertrouwen en reciprociteit zijn in sociale relaties.³ Dat komt aardig overeen met sociale veerkracht.

Margareth Thatcher deed ooit de fameuze uitspraak: "And, you know, there is no such thing as society. There are individual men and women,

³ Ostrom, E. (1998) 'A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action.' *American Political Science Review*, Vol.92, No. 1: 1-22.



*and there are families. And no government can do anything except through people, and people must look to themselves first. It's our duty to look after ourselves and then, also to look after our neighbour. People have got the entitlements too much in mind, without the obligations. There's no such thing as entitlement, unless someone has first met an obligation."*⁴

Thatcher legde het primaat bij het individu. Daar is in zoverre iets voor te zeggen dat een individu in ieder geval aanspreekbaar is, een groep al minder, een samenleving niet. De manier waarop de overheid nu met burgers omgaat, is dat zij de burgers onttrekken aan hun sociale netwerk, terwijl door slimme interventies die sociale netwerken van burgers juist zouden moeten worden gemobiliseerd en geactiveerd. Als iemand bij de sociale dienst komt, bijvoorbeeld, dan zou die persoon verplicht iemand moeten meenemen die zijn beste troef is om aan een baan te komen. Als je niemand meebrengt, is dat veelzeggend. Er valt ook iets te verdienen voor de burger. Criminelen die voortijdig in vrijheid gesteld worden, zouden met hun omgeving een plan moeten maken om te voorkomen dat zij weer in de criminaliteit raken. Doen zij dat niet dan moeten zij de hele straf uitzitten. Bij woonruimteverdeling zou de actieve buurtbewoner voorrang moeten krijgen. Kortom, sociale veerkracht zet alles in op eigen verantwoordelijkheid en wederkerigheid (reciprociteit). De verwijzing naar Thatcher is wellicht verrassend, maar als deze klopt dan gaat er achter deze derde strategie de meest radicale filosofie schuil die we goed moeten doordenken want er kleven ook gevaren aan. Creëren we bijvoorbeeld niet een tweedeling in de samenleving tussen hen die wel op eigen kracht verder kunnen en daarmee bovendien een voorrangsbehandeling verdienen, en zij die dat niet kunnen?

Wat Thatcher met haar beroemde uitspraak vooral wilde zeggen is dat een samenleving alleen maar een samenleving kan zijn wanneer individuele

burgers en hun families in staat zijn om zichzelf te redden om vervolgens ook iets voor anderen te kunnen betekenen. Overigens, ook de conservatieven in Engeland ontkennen het bestaan van een samenleving niet langer, ze pleiten zelfs voor een Big Society, een samenleving waar mensen voor elkaar en hun omgeving zorgen. Het is op het eerste gezicht een flinke stap van 'there no such thing as a society' naar een 'Big Society'. Maar die Big Society is tegelijkertijd een kleine samenleving. Waarin het belang van nabijheid wordt onderkend. Een samenleving die vertrekt vanuit individuen en hun naasten (de familie) en dan doorredeneert naar sociale netwerken.

De inzet is niet een radicale laissez-faire strategie, maar dat we de solidariteit weer terug veroveren op bureaucratische organisaties. Wanneer burgers worden aangesproken op hun eigen sociale netwerken, dan ligt daar ook een steviger basis voor collectieve actie. De Amerikaanse sociologe en antropologe Mary Douglas zegt: *"Small scale societies are different. Many who are well apprised of the difficulty of explaining collective action within the theory of rational choice are content to make exceptions. Smallness of scale gives scope to interpersonal effects. [...] Consequently, there seems to be no theoretical problem about altruism when the social organization is very small"* (Douglas, 1986, p.2).⁵ Een focus op het individu, en zijn of haar familie en sociale netwerk, is een pleidooi voor nabijheid en kleinschaligheid: noem het Buurtalliantie.

Een humanitaire interventie

Zo besloten we de avond met drie verschillende strategieën waarmee de instituties weer kunnen worden terugoverd door en vóór de burger. Deze drie perspectieven passen goed in wat de WRR in haar rapport 'De Verzorgingsstaat Herwogen' een activerende verzorgingsstaat heeft genoemd; een verzorgingsstaat waarin het accent ligt op maatschappelijk investeren en het activeren van de burger. Activeren en beschermen zijn twee

zijden van dezelfde medaille. Maar er schuilt ook een gevaar in deze strategieën gericht op het heroveren van de instituties. Behalen burgers uiteindelijk niet een pyrrusoverwinning? Het zou een bezuinigende overheid goed uitkomen wanneer burgers het eigenaarschap over problemen en oplossingen heroveren. Dat past immers goed in de mantra van 'eigen verantwoordelijkheid' en voor je het weet wordt er een flinke 'efficiency korting' aan gekoppeld. Een basisniveau van bescherming blijft altijd noodzakelijk. We moeten ons ook niet rijk rekenen met burgerkracht. Er zijn buurten en gemeenschappen die volledig naar binnen zijn gekeerd. Waar misschien nog wel sprake is van sociale binding, maar niet van sociale bruggen (R. Putnam, 2000).⁶ Solidariteit met andere gemeenschappen is dan een brug te ver. Het wordt dan *we tegen ze*. In iedere gemeenschap zijn verbindingsofficieren nodig en als die er niet zijn in de gemeenschap zelf, dan moeten anderen die taak vervullen (scholen, woningcorporaties,

welzijnsinstellingen, eerste lijn gezondheidscentra, politie). Kortom, om potentiële tegenstellingen te overbruggen hebben we de bestaande instituties en hun frontlijnwerkers waarschijnlijk hard nodig. Ooit waren deze instituties een manifestatie van burgerschap en dat zouden ze weer moeten worden. De teneur van de avond – in Pakhuis de Zwijger – was er dan ook niet één van een radicale revolutie, maar het was eerder een pleidooi voor een *humanitaire interventie* in de instituties van onze verzorgingsstaat.



⁴ Thatcher, M. (1987). "Aids, education and the year 2000". Interview van Douglas Keay met Prime Minister Margaret Thatcher in *Woman's Own*, 31 Oktober, 1987: 8-10.

⁵ Douglas, M. (1986) *How Institutions Think*, Syracuse: Syracuse University Press.

⁶ Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schusters Paperbacks.