

Leren kijken door het oog van de burger: goed gezien!

Co-referaat bij de Van Slingelandtlesing van Nanke Verloo, 'Door het oog van de burger: Kritische reflecties op de relatie tussen burgers, staat en bestuurskunde'

*Joop Koppenjan**

De Van Slingelandtlesing van Nanke Verloo is een pleidooi voor een bestuurskunde die zich richt op hoe burgers tijdens kritische momenten hun interactie met de overheid ervaren en hoe de teleurstellingen die daar vaak uit voortvloeien, kunnen worden voorkomen. Dit is een schot in de roos. Heel actueel en goed gezien in dit tijdsgewricht met teruglopend vertrouwen in de overheid, terwijl de uitdagingen waar diezelfde overheid voor staat, zich opstapelen.

Bestuurskundig onderzoek richten op kritieke momenten in het alledaagse contact tussen burger en overheid is ook heel treffend. Juist dan doet het ertoe hoe overheden handelen. De voorbeelden van alledaagse contacten die Nanke bespreekt, geven scherpe illustraties van hoe interacties en goedbedoelde inspanningen door gebrek aan inzicht in wat de behoefte van de burger is, het tegendeel bewerkstelligen van wat wordt beoogd.

Wat brengen alledaagse interacties teweeg?

Vorige week had ik zelf zo'n kritisch moment. Ik was voor mijn zus, die na opname in het ziekenhuis weer naar huis moest, op zoek naar het WMO-loket in de gemeente Rotterdam. Na enig zoeken op internet begreep ik dat ik 04010 moest bellen. Ik kreeg een antwoorddienst aan de lijn. Die vroeg me om de naam van de gemeente waar ik woonde, in te spreken. Vervolgens kreeg ik een welkomstwoord van burgemeester Aboutaleb te horen, die mij verzekerde dat zijn medewerkers hun best voor mij zouden doen. Toen kreeg ik de vraag of ik aan een enquête mee wilde werken om mijn ervaringen te delen (toets 1 indien ja, toets 2 indien nee). Daarna kreeg ik een mededeling over de privacyregeling. Daaropvolgend kreeg ik een keuzemenu (toets 1 voor ..., et cetera). En uiteindelijk kreeg ik een medewerker aan de lijn. Dat ging dan weer vrij snel. Ik vermoed dat dat kwam omdat niet alle concurrerende bellers deze laatste stap haalden. Maar van de bemoedigende uitwerking die het welkomstwoord van Aboutaleb aanvankelijk op mij had, was toen al weinig over. En dit was nog maar de allereerste stap in de interactie rond toegang tot zorg. Maar misschien is dit een enigszins overdreven ergernis van een kritische consument, die hopelijk weinig zegt over de kwaliteit van de dienstverlening die volgt.

* Prof. dr. J.F.M. Koppenjan is emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Joop Koppenjan

Uit Nankes analyse van kritische momenten leid ik evenwel af dat alledaagse momenten vaker moeizaam verlopen of ontsporen, en dat het hier geen toevallige Rotterdamse onhandigheid betreft. Haar analyse van het interactieproces rond de bouw van een aantal woontorens in Amsterdam laat zien dat, als het om participatieve besluitvormingspraktijken gaat, je soms ook aan de goede bedoelingen van de uitnodigende overheid kunt twijfelen. Het kan zomaar zijn dat de burger bedrogen uitkomt, zijn of haar tijd nodeloos wordt verspild (wat trouwens ook een scherpe en relevante constatering is), of dat de burger zelfs regelrecht gemanipuleerd wordt. Dan is het niet verwonderlijk dat er van vertrouwen weinig over blijft. Maar Nankes analyse beperkt zich niet tot kritiek. Zij laat ook zien hoe de praktijk van participatieve besluitvorming kan worden verbeterd.

Kritieke momenten als heuristisch instrument

Het concept kritieke moment dat Nanke gebruikt, is een gouden greep. Het riep bij mij de vraag op waar we dat soort momenten nog meer kunnen vinden. Denkbaar niet alleen aan de inputzijde van het openbaar bestuur, zeg maar de D66-kant. Ongetwijfeld ook aan de outputzijde, die van de publieke dienstverlening, waar professionals en uitvoerders met burgers van diverse pluimage interacteren. Aan deze zijde is de interactie vaak uitbesteed, of vindt deze digitaal plaats. Gegeven de groeiende vraag naar diensten en de almaar toenemende schaarste aan personeel zal het menselijk contact tussen overheid en burger door digitalisering, automatisering en robotisering in de toekomst eerder af dan toe nemen. Wat gaat dit voor de relatie tussen burger en overheid betekenen? Deze ontwikkelingen onderstrepen de relevantie van aandacht voor en onderzoek naar deze relatie.

Echte ontmoetingen

Behalve het concept kritiek moment vond ik de reflectiesessies met betrokkenen na afloop van deze kritieke, alledaagse interacties die Nanke beschrijft intrigerend. Het zijn een soort debriefings op momenten waarop de belangen die eerder de interactie bepaalden, kunnen worden losgelaten. Daarmee lijken deze in de buurt te komen van een Habermasiaanse machtsvrije dialoog. Reflectiemomenten tijdens welke een werkelijke ontmoeting plaatsvindt. Reflectiemomenten die daarom eigenlijk ook wel als kritieke momenten gezien kunnen worden. Aan dit soort ontmoetingen ontbreekt het vaak in de praktijk. Er wordt waarschijnlijk meer van geleerd dan van formele vormen van evaluatie en van parlementaire onderzoeken. Over die laatste onderzoeken hoorde ik in het verleden als stafid van een parlementaire onderzoekcommissie de opmerking dat het doel weliswaar 'lessen trekken voor de toekomst' was, maar dat het zomaar ook zou kunnen gaan om het messen trekken voor de toekomst.

Enkele bedenkingen en vragen

Eerder dit jaar nam ik als hoogleraar met de rede *Van alles is weer waardeloos, ook de bestuurskunde?* afscheid van de EUR (Koppenjan, 2022). Daarin constateerde ik op basis van de parlementaire onderzoeken naar publieke uitvoeringsorganisaties en de kinderopvangtoeslagenaffaire dat uitvoerders, publieke managers, bestuurders en politici in veel gevallen geen zicht hebben op de effecten van hun beleid en beslissingen voor burgers, dat ze daar ook niet geïnteresseerd in zijn, en dat hoe burgers beleid ervaren, buiten hun belevingswereld valt. Nankes probleemanalyse en de voorstellen hebben dus mijn sympathie. Desalniettemin heb ik een aantal bedenkingen en vragen. Ik bespreek er hier vier.

1. *Het beeld van de bestuurskunde*

Allereerst is er de vraag of ik met mijn sympathie voor Nankes verhaal tot het kamp van de kritisch bestuurskundigen gerekend moet worden. Eerlijk gezegd voel ik me in dat opzicht een beetje ‘over de brug getrokken’. Het is weliswaar zo dat ik het pleidooi van kritisch bestuurskundigen voor meer reflectie op het vakgebied ondersteun (Van Putten et al., 2020; zie hierover ook Schillemans, 2017). Ik heb de afgelopen jaren ervaren dat daar binnen universiteiten door prestatie- en werkdruk weinig tijd en ruimte voor is. De plekken waar die reflectie plaatsvindt, zijn schaars. Er zijn positieve uitzonderingen, zoals de conferenties van de Netherlands Institute for Governance en het Landelijk Bestuurskunde Congres, de discussies in het tijdschrift *Bestuurskunde*, en de activiteiten van de Vereniging Bestuurskunde (zoals Van Slingerlandt-lezingen), maar al met al is dat toch wel mager. Heel goed dus dat kritisch bestuurskundigen de reflectie in het vakgebied aanjagen.

Maar in mijn afscheidsrede betoogde ik ook dat ik het beeld dat kritisch bestuurskundigen van de bestuurskunde schetsen, nogal karikuraal vind. Over welke bestuurskunde hebben zij het eigenlijk? De Nederlandse? De bestuurskunde wordt gelijkgesteld met een positivistische, objectieve wetenschapsbeoefening. Die bovendien het gedachtegoed van NPM zou propageren (zie bijvoorbeeld Van Ostaijen, 2016; Trommel, 2019; Ossewaarde, 2020).

Nanke maakt zich hier volgens mij ook een beetje schuldig aan door te zeggen dat bestuurskundigen vooral in cijfers en statistieken geïnteresseerd zijn. Dat negeert een hoop bestuurskundig onderzoek. Anderzijds zijn cijfers en statistieken soms heel belangrijk om een algemener beeld te krijgen, en een probleem of een lokale situatie in perspectief te plaatsen. Bijvoorbeeld als het gaat om cijfers over het vertrouwen in de politiek, zoals in het recente rapport van het SCP (Den Ridder et al., 2022). Dan blijkt dat het vertrouwen in de politiek laag is, maar niet lager dan ooit. En dat het vertrouwen in de democratie hoger is. En dat niet iedereen een diepe onvoldoende geeft. En dat van de 30 procent respondenten die dat wel doen, niet iedereen afhaakt, maar velen juist kritisch betrokken bij beleid en politiek zijn.

Maar veel bestuurskundigen kijken wel degelijk voorbij de cijfers en statistieken. Er is ook veel kwalitatief onderzoek. Bestuurskunde is een pluriforme discipline, waarin ruimte is voor meerdere wetenschapsopvattingen en methoden. Wat mij betreft, behoren een etnografische benadering en actieonderzoek zoals Nanke die

Joop Koppenjan

beoefent, gewoon tot de mainstream bestuurskunde, en is het etiket kritische bestuurskunde niet echt nodig.

2. *Het beeld van de burger*

Op de tweede plaats worstel ik met het beeld van de burger dat uit Nankes betoog naar voren komt en de rol van de overheid die daaruit voortvloeit. Het lijkt er beetje op dat burgers een homogene groep vormen die altijd het goede voor hebben en dat bestuurskundigen dan ook per definitie voor de belangen van de burger moeten gaan staan. Maar burgers willen heel verschillende dingen, en sommigen willen de brug helemaal niet oversteken. Sommigen steken die brug zelfs liever in brand, en als het kan met de overkant erbij. Weerstand heeft waarde (vergelijk Wolf & Van Dooren, 2017), maar kan ook (publieke) waarden bedreigen. Er is alle reden om ons in de behoeften en strevingen van burgers te verdiepen. Maar er zijn vele en tegenstrijdige claims en eisen van verschillende groepen stakeholders en de vraag is of een verbindende rol de enige rol is die de overheid en de frontlijnwerkers en dus ook bestuurskundigen te vervullen hebben (zie ook O'Flynn, 2007; Van der Steen et al., 2015).

3. *Erkenning geven en grenzen stellen*

Vandaar misschien dat het handelingsrepertoire waar Nanke het over heeft, niet alleen gaat over het erkenning geven aan burgers, maar ook over het stellen van grenzen. Dit handelingsrepertoire betreft het derde punt waar ik het over wil hebben. Als dat de manier is waarop de overheid burgers tegemoet treedt, dan lijkt het vertrouwensprobleem teruggebracht tot een communicatieopgave met een communicatiestrategie als oplossing. Zacht op de relatie, hard op de inhoud. Het gaat blijkbaar om de *toon*, zoals we van de bemiddeling van Remkes in de stikstofcasus hebben kunnen leren. Maar is dat genoeg? En hoe eerlijk is dat? Natuurlijk is het van belang dat de overheid eerlijk communiceert over haar beleid en de kaders. En daar ontbreekt het inderdaad vaak aan, zoals ook Peter van der Knaap in het *Bestuurskunde* in een reactie op de Van Slingelandtlesing van Kim Putters aangaf (Van der Knaap, 2022).

De burger gaat het echter niet alleen om het spel, maar ook om de knikkers. Zeker in het huidige tijdsgewricht zal het terugwinnen van het vertrouwen prestaties van overheden vergen: zij moeten niet alleen begrip tonen, maar ook over de brug komen. En daar waar nee verkocht moet worden, perspectief bieden. Dat vraagt om een visie en om beleid gericht op de lange termijn (vergelijk Tjeenk Willink, 2021; Putters, 2022). Kwalitatief goede interacties op kritische momenten zijn belangrijk, maar er is dus meer nodig.

4. *De focus op de dramaturgie van de interactie*

Ten vierde is de focus op de dramaturgie van interacties tussen overheid en burgers op kritische momenten erg gericht op het microniveau en het lokale. Het stelt ook hoge eisen aan frontlijnwerkers en uitvoerders, waarbij het de vraag is of die wel reëel zijn, gegeven de beperkingen waar deze mee te maken hebben. Ook de leerervaringen van reflectiesessies zijn lokaal, waarbij de vraag is of en hoe lessen verspreid worden en leerervaringen beklijven. Een etnografische analyse van de inter-

actie op kritieke momenten is een belangwekkend uitgangspunt voor de analyse van de vertrouwenscrisis, maar er valt vanuit het gezichtspunt van de burger meer te analyseren, niet alleen aan de kant van de burger, maar ook aan de andere kant van de brug, de omgeving van waaruit de uitvoerders en dienstverleners op de burger worden afgestuurd. Wat is er nodig om frontlijnwerkers, wier belang en behoeften vaak ook niet scherp op het netvlies staan van degenen die de hogere regionen van het publieke bestel bevolken, meer ruimte en middelen te geven opdat zij op kritische momenten de goede dingen doen? Er zijn in het publieke bestel meer afstanden te overbruggen. Naast etnografisch onderzoek en een oproep aan ambtenaren en bestuurskundigen om met burgers in gesprek te gaan, zal de aandacht voor burgers (en uitvoerders!) op een meer systematische manier verankerd moeten worden, zowel in de bestuurlijke praktijk als in de bestuurskunde als wetenschap. Als het waar is dat in de bestuurlijke praktijk en de bestuurskunde een instrumentele mentaliteit overheerst, zoals bijvoorbeeld Tjeenk Willink (2021) en Kim Putters (2021) hebben gesteld, dan zijn er nog veel hordes te nemen voordat wij door de ogen van de burger hebben leren kijken. Maar dat is geen reden om daar niet op in te zetten.

Een belangrijke en inspirerende oproep

Een van de founding fathers van de Nederlandse bestuurskunde, Andries Hoogerwerf, schreef ooit het boek *Vanaf de top gezien*, waarin hij percepties van bestuurders, politici, en topambtenaren op de werking van het publieke bestel in kaart bracht (Hoogerwerf, 1986). De aandacht voor de burger waar Nanke om vraagt, vat ik op als een oproep voor een heroriëntatie van de mainstream bestuurskunde, zowel waar het gaat om wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijk onderwijs, als om de praktijk. Het richtinggevende motto van deze heroriëntatie zou, Nankes beeldspraak volgend, ‘vanaf de overkant gezien’ kunnen zijn. Maar omdat de blik van frontlijnwerkers, uitvoerders en dienstverleners aan de voet van de publieke piramide beslist ook de moeite waard is – wat te denken van: ‘van onderaf gezien’?

Literatuur

- Hoogerwerf, A. (1986). *Vanaf de top gezien. Visies van de politieke elite: Uitspraken van 57 ministers, staatssecretarissen, Kamerleden, ambtenaren en adviseurs*. Amsterdam: Sijthoff.
- Knaap, P. van der. (2022). Wees eerlijk over terugtrekkende overheid: Afnemend vertrouwen in de overheid en de roep om een nieuwe bestuurlijke cultuur. *Bestuurskunde*, 31(1), 111-112.
- Koppenjan, J. F. M. (2022). *Van alles is weer waarloos: Ook de bestuurskunde?* Afscheidsrede, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- O’Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.
- Ossewaarde, R. (2020). De Frankfurter Schule en algoritmisch bestuur. *Bestuurskunde*, 29(1), 10-18.

Joop Koppenjan

- Ostaijen, M. van. (2016). De wil van Wilson: Onder bestuurskundigen – een reflectie op de zelfreflectie en een pleidooi voor bestuurskunde als politieke wetenschap. *Bestuurskunde*, 25(4), 94-104.
- Putten, R. van, Dorren, L., & Trommel, W. (red.). (2020). Kritische bestuurskunde. Themanummer. *Bestuurskunde*, 29(1), 3-53.
- Putters, K. (2021). *Nieuwe bestuurscultuur begint bij herijking van het sociaal contract*. Van Slingelandtlesing, 4 november 2021. Verkregen van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/11/04/uitvoerbaar-beleid>
- Putters, K. (2022). *Het einde van de BV Nederland: Over de noodzaak van een verhaal voor onze samenleving*. Amsterdam: Prometheus.
- Ridder, J. den, Miltenburg, E., Kunst, S., Hul, L. van 't, & Broek, A. van den. (2022). *Burgerperspectieven Bericht 1 2022*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Schillemans, T. (2017). Staat van de bestuurskundes: Uitdagingen en kansen op vier belangrijke velden. In P. M. Karré et al. (red.), *Toekomst van de bestuurskunde* (pp. 129-144). Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Steen, M. van der, Twist, M. van, & Scherpenisse, J. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB
- Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid de crisis aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam: Prometheus.
- Trommel, W. (2019). Niet meer dan een speldenprik. *Bestuurskunde*, 28(3), 57-61.
- Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Kalmthout: Pelckmans Pro.