

Here comes de burger. Waar o waar zijn de open armen van de Staat?

Martijn Duineveld, Kristof van Assche

Daar is hij (m/v), de burger. Vol initiatief, steeds meer macht aan zijn zijde. Zie daar de overheid. De armen vooralsnog gesloten. Wat als de Staat zijn armen opent, de burger toelaat. Zie daar het dilemma waarover dit essay gaat.

Burgers zijn net mensen

Het is nooit eenvoudig afstand van de macht te doen. Voor de Nederlandse overheid is het niet vanzelfsprekend om recht te doen aan burgers die zelf hun omgeving willen veranderen. Een verschuiving van machten en verantwoordelijkheden naar de burgers toe, vraagt om verantwoordelijke en betrouwbare burgers. Maar. Burgers zijn net mensen. Niet alle burgers streven doelen na die men als goed en rechtvaardig kan bestempelen. Eigenbelang, groepsbelang, cliëntelisme, blinde traditie, onwetendheid; genoeg bronnen van corruptie, even zovele gevaren voor de rechtsstaat. Waakzaamheid geboden dus. Jubel niet te snel over burgerinitiatieven in het abstracte. Was de Hofstadgroep geen burgerinitiatief? Macht door participatie vereist actieve, verantwoordelijke burgers. Burgers met doorzettingsvermogen ook. Burgerinitiatieven ophemelen riskeert de stabiliteit van de overheid en haar instituties; het algemeen belang kan het onderspit delven.

Een gesloten overheid

We hoeven niet al te bang te zijn. Nederland, een land met van oudsher een sterke overheid, heeft genoeg middelen om burgers hun plaats te wijzen. Hiermee wordt de interne stabiliteit van een overheid bestendig: als iedereen op elk moment directe invloed uitoefent, ligt de bananenrepubliek om de hoek. Tegelijk zorgen deze middelen dat burgers buiten de deur worden gehouden, en daarmee nieuwe ideeën, hun initiatieven en inzet. Wat noodzakelijk is voor het functioneren van een sociaal-democratische overheid, beperkt meteen de vernieuwing van die overheid, de mogelijkheid zich aan te passen aan veranderende maatschappelijke omstandigheden. Enkele voorbeelden van zaken die de geslotenheid van de overheid veroorzaken en bestendigen:

1. De idee dat burgers irrationeel, grillig, verwend en zelfzuchtig zijn. Burgers zouden geen oog hebben voor het algemeen belang, individueel en emotioneel reageren op veranderingen in de samenleving. Dit negatieve denken van overheden over de intenties en capaciteiten van burgers houdt burgers op afstand en past binnen het zelfreferentiële karakter van de overheid. Zelfreferentialiteit betekent hier dat overheden hun omgeving waarnemen en waarderen binnen kaders die ze ooit zelf maakten, en daarna zelden bevraagden. Denkbeelden, kennis, onderwerpen, methodes, en waarden die niet binnen deze kaders passen, worden niet waargenomen, of gemarginaliseerd. Dit gebeurt op het moment dat overheden de eigen waarden voor gaan stellen als objectieve feiten, als normaal. Zelfreferentie leidt tot reproductie van rollen en machtsverhoudingen. Wat als tegenargument aanvaard wordt, staat al grotendeels vast.
2. Het wordt makkelijk vergeten dat waarden nooit te objectiveren zijn, dat bestuur bovenal een normatief proces is waarin veelsoortige kennis meespeelt zonder ooit een besluit volledig te bepalen. Conclusies volgen uit kennis, besluiten niet. Rituele herhaling van het publieke argument brengt de volgende tautologie in het spel: wij, de overheid, staan voor het algemeen belang; waar wij voor staan is dus het algemeen belang. Een veelheid aan beelden van het collectief en haar waarderingen, wordt verborgen in zelfbevestiging. Diversiteit en pluriformiteit worden zo genegeerd.
3. Er zijn ook netwerken. Kringen van politieke, economische, bestuurlijke, wetenschappelijke actoren die de zelfreferentialiteit versterken, de reproductie van bestaande rollen garanderen. Netwerken van academische ecologen, ambtelijke ecologen en politieke ecologen, bijvoorbeeld, die samen voor lange tijd konden bepalen wat natuur is in dit land. Burgers kunnen om de vier jaar stemmen maar veel belangrijke besluiten worden daar genomen, in en door de netwerken.

Stemgedrag heeft invloed, net als vormen van directe participatie, maar afwegingen binnen de eigen kring kunnen afwegingen in het stemhokje overstemmen.

4. Er is meer. Burgers kunnen teruggefloten worden door bestuurlijk jargon, door professionalisering en juridificering van zelfs minieme rollen in het openbare leven. Wetenschappelijk kennis die volledig ingekaderd is door vragen, doelen en assumpties van de overheid, kan om de oren geslagen worden. Observaties en innovaties kunnen gefnuikt worden door blinde toepassing van bestuurlijke indelingen ('neen, dat is geen planning, dat is voor de afdeling landschap' en 'u kunt blijven roepen dat het stinkt maar een analyse van de *odeur* units wijst anders uit').

Het is niet eenvoudig deze mechanismen te doorbreken omdat ze gecodificeerd en belichaamd zijn in wetten, regels, instrumenten en procedures, weerbarstig en duurzaam. (Implementatie is traag, innovatie trager). Zelfs wanneer overheden zich voornemen burgers een ruimere rol toe te bedelen, zullen oude beelden nog jaren doorleven in regels wetten, procedures, categorieën en automatismen.

Kritische openheid

Burgers zijn niet heilig, zoveel is zeker. (Het is minder duidelijk of alle heiligen ook goede burgers waren). En, het lijkt niet te ontkennen dat wetenschap, overheid en burgers al enige jaren hun wederzijdse verhoudingen willen herbekijken. Meer burgerparticipatie zal niet alle kwalen van de moderne maatschappij verhelpen, omdat veel van deze kwalen door dezelfde burgers veroorzaakt worden. Een meer responsieve overheid kan wel helpen, en een meer selectief gebruik van argumenten van stabiliteit en collectief belang is geboden. Meer openheid, maar kritische openheid.

Dit vraagt om een constante en kritische zelfanalyse bij overheden. Democratie impliceert een hoge mate van zelfbewustzijn bij overheidsorganisaties, inclusief een bewustzijn van de eigen, karakteristieke, openheid en geslotenheid voor burgers, voor de omgeving, voor innovatie. Een doorgaande observatie van zelf en omgeving is essentieel: hoe verhouden wij ons tot de uiteenlopende wensen in de maatschappij? Wat vinden we van dit burgerinitiatief, van dat participatief proces, van deze trend? Moeilijker vragen die elke overheid zich elk moment van de dag dient te stellen: Hoe gaan we om met burgers die tegen ons beleid ingaan? Hebben burgers het recht dom te zijn? Is meer inspraak betere democratie, en is een proces met meer inspraak beter dan een proces met een gebalanceerde afweging van de verschillende soorten relevante kennis?

De overheid moet zich kortom zelfkritisch opstellen maar er ook er voor waken dat een overdaad aan goedbedoelde democratisering maatschappelijke doelen ondermijnt. Een terugtrekkende overheid vraagt niet enkel om zelfanalyse maar tevens om burgers die het actieve burgerschap aankunnen.

Ook daar kan de overheid een belangrijke rol spelen, door burgers verantwoordelijkheid (terug te geven) maar tegelijkertijd verantwoordelijkheid te vragen. Rechten impliceren plichten. En recht handhaaft zichzelf niet: een nieuwe rechtsorde, met meer ruimte voor de burgers, bijvoorbeeld een ruimer opgevat eigendomsrecht, zal ook een nieuwe handavingsorde vereisen.

Concretere aanbevelingen?

'So what?' of milder: 'wat nu?', horen wij reeds de ambtelijke apparaten grommen. Hongerig naar instructies, angstig om zelf na te denken, verantwoordelijkheid te nemen. Helaas, concrete aanbevelingen zullen per geval, per context verschillen. Vast staat dat de overheid zelfreflectie zal moeten stimuleren bij alle partijen: bij de overheidsactoren maar evengoed bij de burgers, bij de oudere *civil society* organisaties, en bij de lossere organisatievormen zoals burgerinitiatieven.

Niets of niemand kan ons zeggen wat de perfecte democratie is, wat de spelers en hun rollen moeten zijn. Uiteindelijk is elke vorm van democratie een vorm van zelforganisatie, die moet vertrekken vanuit een begintoestand die ze niet onder controle heeft. Nieuwe regels zullen enkel werken als ze kunnen voortspuiten uit de bestaande toestand; nieuwe spelers zullen terrein moeten bevechten, en erkenning krijgen van de oude spelers, willen ze invloed uitoefenen.

Als er al een regel bestaat die terugkomt in alle droombeelden van democratie, is het volgens ons de volgende: er moeten regels zijn om de regels te veranderen. Dat Nederland zich kan aanpassen aan een nieuwe golf van burgerinitiatieven, is een teken van haar democratisch gehalte. Welke rollen voor burgers zullen uitkristalliseren in dit proces van reflectie, onderhandeling en aanpassing, kan niemand voorspellen. Dat de overheid over middelen beschikt om burgers op een afstand te houden, is zonder twijfel belangrijk. Zolang men zich bewust is van het middel, de uitwerking, en het doel. Zolang men innovatie niet ontwijkt.

Nog iets concreter: bewaak de instituties van de representatieve democratie. Laat deze niet ondermijnen door participatieve mechanismen. Bij elke introductie van een nieuw burgerinitiatief: 1. let op hun representativiteit, 2. let op de mate waarin ze de mechanismen van representatieve democratie in tact laten, 3. weeg de belangen van het initiatief af tegen andere, meer of minder collectief gedragen belangen, en 4. hou de aanwezige expertise bij de overheid, maar pas deze niet automatisch en overall toe. Breng deze expertise in het meer participatieve spel, zonder dit spel te willen domineren. Probeer dit eens bij wijze van experiment.

Omarm elk burgerinitiatief, met een zekere mate van distantie en een gezonde dosis scepsis.