

Herman van Gunsteren

VEERKRACHT VAN DE REPUBLIEK

Hoe democratie **zichzelf** kan redden

INHOUD

1. Inleiding
2. Geweld in de publieke ruimte
3. Burgers, bewegens van de republiek
4. Veerkrachtig verantwoord bestuur
5. Politiek, democratie en staatsrecht
6. Het kiezende individu
7. Veerkracht voor de komende jaren

Hoofdstuk 1

INLEIDING¹

Zelfs in landen waar zij voorheen als gevestigd gold is democratie geen vanzelfsprekendheid meer. Haar voortbestaan is onzeker. Veel mensen ervaren democratie als wankel en bedreigd. Geschrokken door de winst van extreemrechts bij de Europese verkiezing nam begin juni 2024 de president van Frankrijk, Emanuel Macron, de gok om het Franse parlement te ontbinden. In de daaropvolgende verkiezingsstrijd beweerde hij - paniekerig naar mijn indruk - dat een stem op links of op rechts burgeroorlog nabij zou brengen. In de Verenigde Staten betoogde president Joe Biden dat hij zich uit de presidentsrace had teruggetrokken om de democratie beter te verdedigen tegen de aanvallen vanuit het Trump kamp. Het voortbestaan van democratie als inzet van verkiezingen die met angst en beven tegemoet worden gezien. In Nederland is de kwestie met de verkiezingswinst van de PVV van Geert Wilders ook acuut geworden. Allerlei afspraken moesten op papier worden gezet om de democratische rechtsstaat tegen verval te behoeden. Zullen, als het erom spant, deze papieren muren standhouden?

Ook wetenschappers tonen zich bezorgd. Ten onzent analyseert Tom van der Meer in *Waardenloze politiek* (Querido, Amsterdam, 2024) hoe de middenpartijen afbrokkelden doordat zij de kunst van het conflict kwijtraakten, vraagt Pieter Omtzigt om *Een nieuw sociaal contract* (Prometheus, Amsterdam, 2023) en betoogt Tom-Jan Meeus dat het voornemen van politici om vooral *Duidelijkheid* (Maand van de filosofie, 2024) te betrachten leidt tot radicalisering en tot verzwakking van democratie. In Amerika schreven de Harvard professoren Steven Levitsky & Daniel Ziblatt in 2018 het spraakmakende *How democracies die* (Penguin). En de gewone man (of vrouw) die geen boeken schrijft verwacht doorgaans van democratie ook weinig goeds meer.

Uitdagingen en storende verrassingen voor democratieën waren er in deze eeuw te over: 9/11, de kredietcrisis van 2008, de Covid epidemie, oorlogen in Oekraïne en Gaza.

¹ Commentaar op eerdere versies van dit boek werd in dank ontvangen van Mirjam de Bruin, Jan Haasbroek, Menno Hurenkamp, Chris ten Kate, Geert Reuten, Tonja van Reijthoven, Adriaan Ribbeling, Hans Steensma, Gerrit Jan Wolffensperger.

Informatisering en klimaatverandering stellen democratieën voor nieuwe uitdagingen. Verrassingen kwamen ook van eigen bodem: moorden op Pim Fortuyn, Theo Van Gogh en advocaat Derk Wiersum; het rapport over de genocide in Srebrenica dat in 2002 tot het aftreden van het kabinet Kok leidde; enquêtes over kindertoeslagen en fraudebestrijding die falend en onrechtvaardig optreden van de overheid lieten zien.

Democratie verkeert in zwaar weer, zoveel is zeker. Sommigen vrezen dat zij ondermijnd wordt en op haar einde loopt. Anderen betwijfelen openlijk de waarde van democratie als zodanig. Die geldt voor hen niet langer als 'het minst slechte van alle politieke stelsels' (zoals Winston Churchill zei). Er zijn ook mensen, zoals genoemde twee presidenten, die zich opwerpen als verdedigers, als redders van democratie. De vraag is hoe dit te doen, de democratie redden.

In deze studie over de veerkracht van de republiek wil ik nagaan of, en zo ja hoe, de democratie in staat is *zichzelf* te redden. Veerkracht is het vermogen om met uitdagingen en verstoringen zodanig om te gaan dat kernwaarden behouden blijven. Waarin schuilt de veerkracht van democratie en hoe is die te bevorderen? Een voor de hand liggend antwoord luidt: eenheid, alle neuzen dezelfde kant op, de uitdaging onderzoeken, analyseren en dan met kracht gezamenlijk de gekozen aanpak realiseren. Ik noem dit sturen door analyse en instructie (AI). De veerkracht van democratie is elders te vinden. Die ligt in het organiseren van de diverse inbreng van burgers. Ik noem dat sturen door variëteit en selectie (VS). De selectie is waardenbetrokken. Kernwaarden van democratie zijn vrijheid en zeggenschap voor alle burgers, bestrijden van onrecht, en handhaven van een orde waarbinnen burgers hun vrijheid gestalte kunnen geven.

Deze visie op de veerkracht van democratie wordt in de volgende hoofdstukken uiteengezet. Ik wil die verrijken en toetsen door na te gaan hoe het Nederlandse politiek/bestuurlijke bestel in het eerste kwart van deze eeuw met uitdagingen en verstoringen is omgegaan. Of daardoor het democratisch karakter ervan is verzwakt of juist versterkt. En welke instituties van de democratie, zoals bijvoorbeeld verantwoordingsprocessen, verkiezingen en demonstraties van burgers, daarbij een rol hebben gespeeld.

Er zijn enkele minimale voorwaarden voor het functioneren van een democratie. De eerste is het indammen van geweld. Het geweldsmonopolie van de staat moet ervoor zorgen dat burgers zonder bedreiging met elkaar van mening kunnen verschillen. Dat geweldsmonopolie is een gevaarlijke zaak. Het kan tegenover de eigen burgers worden ingezet. Strikte regels voor en toezicht op het optreden van ambtelijke geweldsdragers, politie en militairen, zijn onmisbaar.

Dat voldoende burgers bereid zijn om in vrijheid hun eigen bijdrage aan de gemeenschappelijke zaak te leveren is een tweede voorwaarde voor het functioneren van democratie. Zonder actieve burgers geen democratie.

Een derde voorwaarde is behoorlijk en doeltreffend bestuur dat de rechten en vrijheden van burgers respecteert. Bij het bestrijden van crises oefent het bestuur buitengewone bevoegdheden uit die, als zij lang duren, leiden tot staatstirannie, tot een permanente noodtoestand. En bestuur dat bijna niks daadwerkelijk tot stand weet te brengen kan niet blijven rekenen op de steun van burgers. Tegenwoordig laten bestuurders, al dan niet verkozen, zich licht verleiden tot het beperken van de rechten van een minderheid om zich een meerderheid te verwerven. Bijvoorbeeld door het anders trekken van grenzen van kiesdistricten of door het verbieden van bepaalde organisaties.

Een vierde voorwaarde voor het functioneren van democratie is staatsrecht dat geldt, dat het samenhandelen van burgers en andere ambtsdragers ordent. Als er geen regels zijn die bepalen wat een geldig meerderheidsbesluit is dat alle burgers bindt, dan blijft democratie hoogstens (einde)loos gepraat. Deze vierde voorwaarde maakt ook begrijpelijk waarom de term 'republiek' in de titel van dit boek prijkt: Democratie heeft de ambten/instituties van de republiek nodig om te blijven functioneren. Maar is Nederland niet een Koninkrijk? Ja, formeel wel, maar niet in de zin van een rijk dat het bezit is van een Koning die het daar voor het zeggen heeft. Koning is een ambt in het politiek-bestuurlijke bestel. Dit bestel wordt doorgaans 'democratische rechtsstaat' genoemd. Ik prefereer de term republiek vanwege de actieve rol van de burgers die hun publieke zaak (res publica) vormgeven. Burgerschap is het centrale ambt in de republiek. Die kan worden gezien als een samenstel van ambten. Elk ambt kent een wettelijk omschreven taak en bevoegdheden. Deze betreffen niet alleen de

omgang met burgers maar ook de verhouding met andere ambten. In de republiek wordt, als het goed is, die verhouding gekenmerkt door evenwicht: geen enkel ambt, ook niet dat van volksvertegenwoordiging of van Koning, is de baas over alle andere. In de doctrine wordt dit ideaal van evenwicht met diverse termen aangeduid: machtenscheiding, checks and balances, de ene macht die de andere in toom houdt.

Deze vier voorwaarden voor het werken van democratie worden in de volgende hoofdstukken besproken. Bezien wordt hoe het Nederlandse politiek/bestuurlijke bestel in het eerste kwart van deze eeuw met storende verrassingen is omgegaan en of daarbij de voorwaarden voor het functioneren van democratie werden gerespecteerd. Hierbij worden inzichten uit eerder werk van mijn hand gebruikt. Niet om mijn gelijk te halen, maar om licht op de gebeurtenissen te werpen en de ideeën naar aanleiding daarvan bij te stellen. Om in herinnering te brengen hoe het er “toen” uitzag en voelde zijn delen van vroegere publicaties in deze tekst opgenomen – herkenbaar aan een inspringende kantlijn.

Hoofdstuk 2

GEWELD IN DE PUBLIEKE RUIMTE

In de eenentwintigste eeuw is geweld de publieke ruimte opnieuw binnengedrongen. In 2001 waren er aanslagen in New York en Washington, en daarna in Madrid, Londen en Parijs. In Nederland werden Pim Fortuyn in 2002 en Theo van Gogh in 2004 op de openbare weg vermoord. Deze daden vormden een gevoelige inbreuk op het beweerde geweldsmonopolie van de staat. Dat monopolie dient ertoe geweld door anderen uit de publieke sfeer te bannen. De staat zag zich uitgedaagd in zijn kernfunctie, het garanderen van een publieke ruimte waarin burgers, ook als ze het heftig met elkaar oneens zijn, in vrijheid en zonder angst voor lichamelijk letsel met elkaar om kunnen gaan. Heeft de Nederlandse democratie veerkrachtig op deze uitdaging gereageerd? Of heeft de gekozen aanpak ertoe geleid dat kernwaarden van een vrije samenleving werden ondermijnd?

Aanvankelijk waren reacties van de autoriteiten extreem. President Bush jr van de USA verklaarde de oorlog aan terrorisme en riep uit 'wie niet voor ons is, is tegen ons'. Met dat laatste bekende hij zich, ongewild naar ik aanneem, tot een logica die in totalitaire regimens werd aangetroffen. Dat is de logica van interne contradictie: Wie niet voor ons is, is tegen ons; niet-A, dus B. De externe contradictie, die in vrije samenlevingen opgeld doet, weigert om uit niet-A tot B te concluderen. Vrije samenlevingen laten ruimte voor anders zijn, voor noch in A noch in B geïnteresseerd zijn.

Over het idee dat we in een oorlog tegen terreur zouden zijn verwickeld schreef ik in 2006 in een bijdrage voor de KNAW (Koninklijke Academie van Wetenschappen):

Maar er is geen oorlog in juridische zin, zoals ook blijkt uit de behandeling van vijandelijke strijders die in Guantanamo en in geheime 'rendition' vluchten in een zwart gat tussen oorlogsrecht en gewoon strafrecht worden vastgehouden. Er is ook geen oorlog van 'allen tegen allen' in de zin van Hobbes, maar hoogstens een strijd van 'enkelen tegen allen'.

De notie van een 'war on terror' geeft terroristen te veel eer en eigenlijk precies waar ze op uit zijn. In *What terrorists want: understanding the enemy, containing the threat*

(Random House, New York, 2006), de beste inleiding in het vraagstuk van terreurbestrijding die ik ken, stelt de uit Noord-Ierland afkomstige en thans aan Harvard docerende Louise Richardson dat terroristen uit zijn op drie dingen, namelijk Revenge, Renown en Reaction. Ons zelf in oorlog met terreur verklaren is precies zo'n reactie waar terroristen op uit zijn. Wel gezien is het een overreactie die nooit succes kan hebben. 'But the war was not declared on those who had committed the crime, but rather on the tactic they had used to hurt us. It was a war we could not win.' (o.c. p.168). 'If victory means making the United States invulnerable to terrorist attack, we are never, ever going to be victorious.' (o.c. p.176). Immers 'We can predict, based on past patterns of behaviour, that the terrorists will hit where we are not looking.' (o.c. p.239).

Politieke leiders zeiden ferm dat alles gedaan moest worden om aanslagen te voorkomen. Daarmee brachten ze welbeschouwd zichzelf in een onmogelijke positie. Immers, zolang het punt van 'alles' nog niet is bereikt, geldt dat wat ze wel doen als onvoldoende, als onaanvaardbaar 'niets doen'. Kort na de moord op Theo van Gogh in 2004 schreef ik hierover in *De Volkskrant*:

Aanpakken, alles doen om aanslagen te voorkomen. Waren er eerst nog aarzelaars, nu moet toch iedereen zijn wakker geschud. De bevoegdheden van de overheid moeten uitgebreid en onder eenduidig gezag worden gebracht. De burger moet zich zo gedragen dat de overheid haar beveiligingstaak kan uitvoeren. De bevolking is er klaar voor. 'Remmen los tegen terreur' kopte *Het Parool* dinsdag na de moord op Theo van Gogh (op 2 november 2004) naar aanleiding van een enquête van Motivaction. 'Alle middelen zijn geoorloofd om moslimextremisten aan te pakken, vindt de meerderheid van de bevolking.'

'Alles' doen is echter een verraderlijke instructie. Dat weten brandweerlieden. Die worden getraind om niet het vuur in te rennen. Ze moeten contra-intuïtief beseffen dat daadkrachtig erop losgaan vaak het grotere gevaar is. Bij de publieke besluitvorming over hoe het terrorisme aan te pakken, dreigden in de hitte van het moment de gevaren die de beveiligingsmaatregelen met zich meebrengen te worden genegeerd. Die gevaren komen sluipend en openbaren zich pas op de lange termijn. Wat zijn die gevaren?

De overheid kan verdrinken in een overvloed van informatie. Dat gebeurde met de Stasi (geheime politie) in de DDR (voormalig Oost-Duitsland), dat gebeurt in De Verenigde Staten waar zelfs senator Edward Kennedy vijf keer op luchthavens werd tegengehouden omdat hij voorkwam op een lijst met verdachten waar je, zoals een baliemedewerker hem liet weten, niet meer afkomt als je er eenmaal op staat. Koppeling van gegevensbestanden kwadrateert de fouten die erin zitten. Uitwisseling van informatie klinkt mooi, maar leidt door lekken vaak tot verlies van bronnen (informanten).

De maatregelen zijn uitsluitend bedoeld om terroristen te pakken. Maar wie bestempelt jou tot potentiële terrorist? Dat doen experts. Hoe kan je hun inschatting betwisten en ontkrachten als daarvoor geen juridische voorzieningen zijn? Eénhoofdige leiding is nodig om effectief op te treden. Maar wat als dat éénhoofd een leeghoofd is, of geen ingespeelde relatie met operationele eenheden heeft opgebouwd?

Inlichtingendiensten maken fouten, net als elke andere organisatie. Gegeven de aard van het werk zullen die vaker voorkomen en ernstiger gevolgen hebben dan bij publiekelijk opererende diensten. Snelle uitbreiding van beveiligingspersoneel is gevaarlijk. Zijn nieuwkomers voldoende getraind en betrouwbaar? Moeten we niet verwachten dat corruptie, lekken en misbruik van bevoegdheden voor andere doelen dan terreurbestrijding zullen toenemen?

De gevaren van een 'all out' aanpak van terreur(dreigingen) zijn, als ze eenmaal zijn onderkend, evident en aanzienlijk: een overheid die zijn eigen burgers bespioneert en classificeert, die verdrinkt in een overvloed aan informatie, die per ongeluk ook onschuldigen treft en de vrijheid van burgers inperkt zonder dat die daartegen in beroep kunnen gaan. Hoe komt het dat die ferme aanpak aanvankelijk toch werd geïntroduceerd en door burgers werd geaccepteerd?

Drie vormen van zelfbedrog doen ons de gevaren van terreurbestrijding onderschatten. De eerste luidt 'Wie niets op zijn kerfstok heeft, hoeft niets te vrezen'. Beleidsmakers houden burgers voor dat de maatregelen alleen bedoeld zijn om terroristen te pakken. Dat is waar, dat is precies de bedoeling. Het gaat echter niet alleen om de goede bedoeling, maar ook om

de vraag of die maatregelen daadwerkelijk het doel en niets anders dan het doel treffen. Wat garandeert dat in de jacht op de schoften niet – in het voorbijgaan en echt niet zo bedoeld – ook onschuldige burgers worden getroffen? Juist als het hard tegen hard gaat, wordt bescherming van onschuldige mensen een luxe die men in de hitte van het gevecht denkt zich niet te kunnen veroorloven.

Niettegenstaande deze harde les van de geschiedenis koesteren mensen nog steeds de gedachte ‘mij kan dat niet gebeuren’. Nederlandse Joden dachten veiliger te zijn dan hun uit Duitsland gevluchte lotgenoten. Intimi van Stalin waanden zich veiliger dan de vijanden van het socialisme, maar werden even onverbiddelijk omgebracht. ‘Gewone’ Nederlanders denken dat Marokkaanse jongeren meer last zullen hebben van de beveiligingsmaatregelen dan zij zelf. Dat zal voor de korte termijn wel waar zijn, maar het biedt geen garantie voor toekomstige immuniteit. Door nu niet voor de rechten van Marokkaanse medeburgers op te komen, ondermijnen ze de bescherming die de status van burger aan allen, dus ook aan henzelf, verschaft.

‘Dit *kan* niet waar zijn’ is een tweede vorm van zelfmisleiding waardoor gevaren niet worden onderkend voor wat ze zijn. Sommige daden zijn zo extreem dat we ons niet kunnen voorstellen dat mensen ze verrichten, laat staan erin blijven volharden. Een aanval als die op de Twin Towers was, zo blijkt uit het onderzoeksrapport over 9/11, onvoorstelbaar. Daardoor werden de aanwijzingen dat die op komst was genegeerd. De fantasie om je het onvoorstelbare voor te stellen ontbrak. Velen konden de verhalen over de vernietiging van joden niet geloven. Ook de gevaren van maatregelen ter bestrijding van terreur worden door een dergelijk mechanisme buiten beeld gehouden. Het mechanisme van ‘Dit *kan* niet waar zijn’ werkt des te sterker nu de goede bedoelingen van de beleidsmakers, namelijk veiligheid voor de burgers te bevorderen, buiten twijfel staan. Maar steeds toont historisch onderzoek aan dat ook mensen van goed karakter en met goede bedoelingen onschuldige burgers kwaad kunnen doen – niet enkel incidenteel, ook bij herhaling en op grote schaal.

Een derde vorm van zelfmisleiding, ‘Alleen vijanden doen zoiets’, helpt ook om de gevaren van maatregelen ter bestrijding van terreur buiten zicht te houden. De bestrijdende autoriteiten zijn onze vrienden, kwaad komt van de vijand. In het licht van historisch

onderzoek (en van lezing van Shakespeare) is ook deze gedachte dat van vrienden en getrouwen geen kwaad kan komen een illusie.

De kernvraag voor de omgang met de dreigingen van terreur luidt: Is het nodig en gerechtvaardigd om de democratie en de vrijheid van burgers in te perken omwille van een effectieve terreurbestrijding? Hierover schreef ik in eerdergenoemde bijdrage voor de KNAW:

Dit brengt ons bij de kernvraag of de democratie als het erom spant een zwakte of een sterkte is. Velen denken het eerste. Zij zijn wel voor democratie – omdat die dictatuur buiten de deur houdt en mensenrechten respecteert – maar niet vanwege de wijsheid van democratische besluiten. Democratie mag prioriteiten stellen en achteraf verantwoording afnemen, maar moet zich verder niet met bestuur bemoeien. Zij die zo denken zijn democraten zonder vertrouwen in democratie. Democratie is voor hen een normatieve randvoorwaarde voor goed bestuur, maar geen onmisbaar onderdeel daarvan. Als het er echt om spant moet democratie dus een stap terug doen. Het is een luxe die we ons in zulke situaties niet kunnen permitteren.

Er zijn ook mensen die in democratie een bron van veerkracht zien. De verbazingwekkende veerkracht van vrije samenlevingen berust op de wijze waarin daar met conflict wordt omgegaan, namelijk zodanig dat de publieke behandeling ervan de algemeenheid ten goede komt: concurrentie op de markt, hoor en wederhoor in het recht, regeren en oppositie voeren in de politiek, en rivaliserende visies op wat waar is in de wetenschap.

Recente ontwikkelingen in de 'sciences of recognition' stellen ons in staat deze ervaringswijsheid systematischer te begrijpen. Onderzoek naar mierenhopen en vluchten vogels, naar hersens en lerende computerprogramma's, naar vitaliteit van grote steden en van markten, leverde niet alleen inzicht op in de aldaar werkende mechanismen, maar ook in de principes van zelforganisatie waarvan deze een specifieke toepassing vormen. De principes zijn:

Lokaal gegenereerde *diversiteit*;

Multipele *representaties* van diversiteit en multipele interactie daartussen;

Door waarden georiënteerde *selectie* daaruit;

Indirecte sturing door leiders.

Ik heb onderzocht of deze principes van zelforganisatie ook van toepassing zijn op de democratie (*Vertrouwen in democratie* Van Gennep, Amsterdam, 2006). Het antwoord luidt geclausuleerd bevestigend: De kans op wijze besluiten in een democratie neemt toe naarmate in haar instituties en mechanismen de principes van zelforganisatie worden gerealiseerd.

Die democratische zelforganisatie gaat echter niet vanzelf. Zij kan verhinderd worden als zich een hype of groepspolarisatie voordoet. Een hype treedt op als mensen iets doen alleen omdat anderen het doen – gaan kijken omdat anderen kijken, in paniek aandelen verkopen omdat de koers keldert. Bij een hype wordt het eigen oordeel tussen haakjes gezet. Lokale informatie en diversiteit worden genegeerd. Elkaar napraten over terrorisme, zonder daarbij eigen lokale ervaring en oordeel te kunnen betrekken, is zo'n hype waardoor de werking van democratische zelforganisatie wordt verhinderd.

Groepsopolarisatie doet zich voor als binnen de ene groep intensief over de andere wordt gepraat terwijl die groepen geïsoleerd van elkaar blijven. Vergelijking, correctie en selectie van representaties van de groepen vindt dan niet plaats. Het praten over 'de' Islam heeft alle kenmerken van groepspolarisatie. Voeg daarbij het besef dat door het preventief apart zetten van risicoburgers de diversiteit die normale burgers genereren wordt ingeperkt. Ze worden voorzichtig, op hun hoede. Ook daardoor wordt het zelforganiserend vermogen van democratie ondergraven. Vrijheid van meningsuiting is geen luxe - zonder diversiteit waarin lokale ervaring is verwerkt komt zelforganisatie niet van de grond.

Zo zien we dat het huidige antiterrorismebeleid verhindert dat de veerkracht van democratie wordt ingezet doordat het aanzet tot hypes, groepspolarisatie en burgerbraafheid. Al met al zijn er goede redenen om het beleid een andere richting te geven. Het verstoort het dagelijks leven, het bergt gevaren van staatstirannie in zich, en het speelt terroristen in de kaart door ze zo belangrijk te maken. Zo'n andere richting is niet alleen wenselijk, maar ook mogelijk als we de noties verlaten van een 'oorlog tegen

terreur' en van 'alles doen om aanslagen te voorkomen'. Alleen een nuchter antiterrorismebeleid kan de veerkracht van democratie mobiliseren.

Dat nuchtere antiterrorismebeleid is er in Nederland allengs wel gekomen. De aanpak is nu 'low key'. Kreten als die van Maxime Verhagen (destijds fractievoorzitter van het CDA in de Tweede Kamer) om 'juridische heilige huisjes' op te ruimen worden niet meer gehoord. De bevolking leeft niet in voortdurende angst voor aanslagen. Beveiligingsmaatregelen zijn gewoon geworden, we hebben er mee leren leven. Identificatieplicht en controles op luchthavens horen bij het dagelijkse bestaan. Ze worden niet ervaren als maatregelen waardoor het voortbestaan van democratie wordt bedreigd. Het politiek/bestuurlijke bestel heeft op den duur veerkrachtig weten om te gaan met de dreiging van terreuraanslagen.

Nu een zekere rust is weergekeerd, is het moeilijk ons te herinneren hoe hijgerig en verward de kwestie van terreurbestrijding aanvankelijk werd geadresseerd. Om die herinnering op te frissen volgt hier een fragment uit mijn bijdrage in *Vrij Nederland* geschreven kort na de moord op Theo van Gogh in 2004:

Dat is het thema van de oorlog, van de harde aanpak. De regering kondigt aan dat de AIVD zal worden uitgebreid en dat er een noodwet komt om het Nederlandse staatsburgerschap te kunnen ontnemen. Het Moslimfundamentalisme moet met wortel en tak worden uitgeroeid en geld speelt daarbij geen rol, zei VVD-minister Gerrit Zalm. Het tijdperk van de softe aanpak en het gemier over centen en subsidies is voorbij.

Politici die dit nu nog niet hebben begrepen worden afgedroogd. Hun uitspraken dat ze 'geschokt' zijn worden door de bekende auteur A.F.Th. van der Heijden belachelijk gemaakt als uitingen van robots. Cohen (burgemeester van Amsterdam) 'bashing' is populairder dan ooit. Zelfs in het moment van gedeelde ellende waarin we niet buiten de leiding van de burgemeester kunnen. Dat leidinggeven is moeilijk met zoveel betweters aan het woord. Doet hij het zo evident verkeerd? Ik vind van niet. Spraakmakende publicisten van wel.

In *NRC-Handelsblad* van 6 november schrijft Paul Scheffer (auteur van het in 2000 spraakmakende essay *Het multiculturele drama*) over de aanpak van burgemeester

Cohen: 'Deze vlucht voor de verantwoordelijkheid kan echt niet meer na de dag waarop Theo van Gogh werd vermoord'. Ook Dijkstal krijgt een veeg uit de pan, omdat deze oud-bewindsman Moslims waarschuwde voor een teveel aan zelfkritiek. Scheffer daarover: 'Zinnen als "we worden straks gedeporteerd" worden dan helaas niet meer als lachwekkend gezien, maar zijn in de hoofden van velen een reële mogelijkheid. Met dank aan Dijkstal'. Scheffer introduceert een soort softe mutatie van demoniseren – het zijn de 'softies' die de demonen loslaten door die onvoldoende te onderkennen en te bestrijden. Hun tijd is voorbij. Scheffers artikel staat vol met 'kan echt niet meer'. 'De vermijding, het gedogen, het kan nu werkelijk niet meer'. Vroeger kon je nog verschil van inzicht hebben, nu moeten toch bij iedereen de ogen zijn open gegaan.

Dat is ook de lijn van VVD-politicus Jozias van Aartsen. In *de Volkskrant* van 6 november: 'Op dat moment (april vG) was de ernst van het terreurprobleem nog niet tot de ministers Remkes van Binnenlandse Zaken en Donner van Justitie doorgedrongen. Ik heb sindsdien indringende gesprekken gevoerd met Donner en die is zich in het probleem gaan verdiepen. Het kabinet heeft een aantal stappen gezet Maar er is meer nodig Je moet redelijk meedogenloos zijn om deze meedogenlozen te bestrijden Niet de boel bij elkaar houden maar aanpakken!'. 'De ontkenningfase moet zo langzamerhand over zijn' schreef Van Aartsen de dag na de moord in *NRC-Handelsblad*. 'Wij zijn hun vijand. En dat hebben we sinds 1940 niet meer gezien.' Iedereen moet nu zijn wakker geschud, weten wat Van Aartsen en andere wakkeren allang wisten. Ontkennen kan niet meer.

Dat is ook de boodschap van Ayaan Hirsi Ali (met Theo van Gogh maakte zij de film *Submission* waarin Koranverzen op haar rug werden geprojecteerd; de film werd getoond in het TV-programma *Zomergasten*; Ayaan studeerde politicologie in Leiden waar ik haar scriptiebegeleider was; zij was lid van de Tweede Kamer voor de VVD, werd ernstig bedreigd en vertrok naar de Verenigde Staten waar zij trouwde met de historicus Niall Ferguson met wie zij twee kinderen kreeg). Daags na de moord verklaarde Ayaan dat zij verdrietig is, en zich schuldig, geschokt, maar bovenal woedend voelt. Woedend dat anderen niet (willen) weten wat zij weet. 'Ik ben woedend omdat ik weet dat de dader niet alleen is Ik ben woedend dat dat gegeven maar niet wil doordringen tot de mensen die verantwoordelijk zijn voor onze veiligheid'.

Vroeger kon je nog naïef zijn, nu niet meer, zo luidt de boodschap. Maar als velen vroeger naïef konden zijn, zouden we, als goedgelovige mensen, dan in onze nieuwe ferme aanpak niet aan een nieuwe vorm van zelfbedrog kunnen lijden? Voor dergelijke twijfel laten veel interventies in het debat geen ruimte. Het is verboden anders te denken. De bijdragen staan vol met wat 'we moeten', met elkaar vertellen wat juist gedrag is. Maar wie hoort er tot dat 'we' en wie mag dat 'moeten' afdwingen? Het was de taak van democratische politiek om dat 'we' gestalte te geven en het 'moeten' in de wet vast te leggen. Meer en meer stemmen gaan op dat de tijd daarvoor ontbreekt. De regering kondigt een noodwet aan, Maxime Verhagen wil grondrechten afnemen, en minister voor vreemdelingzaken Rita Verdonk gaat door ook als haar voornemens misschien strijden met de Grondwet.

Nu de terreurbestrijding zijn aanvankelijk hijgerige karakter heeft afgeschud, zijn ook de kwalijke gevolgen daarvan – staatstirannie en disciplineren van burgers - minder drukkend geworden. Een tiran is iemand die een hem verleende bevoegdheid blijft uitoefenen zolang hij dit zelf nodig acht en/of die bevoegdheid aanwendt voor andere doelen dan waarvoor die verleend werd. De staat is weliswaar geen persoon, maar kan zich wel tiranniek gedragen. Dat gebeurde aanvankelijk bij de terreurbestrijding en later bij de aanpak van de Covid epidemie. Het gevaar van staatstirannie wordt thans niet meer gevoeld door de hype rond terreurbestrijding, maar is wel gebleven doordat het door andere crises in stand wordt gehouden.

Iets dergelijks geldt ook voor de aanpak van risicoburgers. Potentiële plegers van aanslagen werden extra in de gaten gehouden of preventief vastgezet. Nu de aanpak van terreur in rustiger vaarwater is gekomen krijgen burgers ook minder last van hun eigen overheid, zo zou je denken. Echter, ook hier wordt de aanpak van risicoburgers in stand gehouden door andere bronnen dan de terreurbestrijding. Overlast gevende asielzoekers (weliswaar geen burgers, maar wel aspirant burgers) worden zonder vorm van behoorlijk proces vastgezet – op instigatie van een door de minister van Justitie en Veiligheid ingestelde buitendepartementale taakgroep. Heb je het ongeluk te behoren tot een groepering van mensen waar fraude bovengemiddeld voorkomt, dan word je voortdurend lastiggevallen en gewantrouwd door je eigen overheid.

Aldus blijken de kwalijke gevolgen van terreurbestrijding – staatstirannie, onterechte behandeling van risicoburgers, een identificatieplicht en wantrouwen tussen overheid en burgers – langer te duren dan de urgentie van de aanpak van terreur op zichzelf zou vereisen. Zij hebben, zo lijkt het, de regels en vanzelfsprekendheden van het politiek-bestuurlijke speelveld blijvend veranderd.

Het dreigingsniveau van terroristische aanslagen is minder geworden, maar ondertussen hebben andere vormen van geweld zich in de publieke ruimte genesteld. Er is oorlog in Oekraïne en Gaza, en de militaire uitgaven gaan omhoog. Hier te lande is de geweldsdreiging jegens gezagsdragers toegenomen. Advocaten en familieleden van kroongetuigen werden vermoord. Burgemeesters en andere politici worden bedreigd. Het ‘hete’ verkeer op sociale media biedt hiervoor alle ruimte. Niet alleen Geert Wilders maar ook tal van andere personen die zich in de publieke ruimte bewegen krijgen een mate van beveiliging die vijftientig jaar geleden, vóór 9/11, onvoorstelbaar was. De vrije toegang tot en het je vrij bewegen in die publieke ruimte is niet langer gegarandeerd – of preciezer gezegd de maatregelen om die ruimte veilig te houden ondergraven het publieke karakter ervan. Niet weinigen trekken zich uit die ruimte terug vanwege de dreigingen, zoals onlangs, in 2023, Sigrid Kaag (D66 vicepremier en minister van financiën). De grens tussen woorden en daden van geweld is poreus geworden, niet meer vanzelfsprekend.

Hoofdstuk 3

BURGERS: BEWEGERS VAN DE REPUBLIEK

In mijn proefschrift *The Quest for Control* (Leiden, 1972 en London, Wiley, 1976) had ik de beperkingen en onmogelijkheden van rationeel-centraal-besturen laten zien - het destijds dominante besturingsideaal. Als mijn kritiek daarop hout sneed, dan rees de vraag hoe dan wel het samenleven - zijn mogelijkheden en conflicten - vorm te geven. Helemaal geen sturing, richtingloosheid, leek mij geen aanvaardbare optie. Dat laat de macht op straat liggen waar de eerste de beste tiran, betweter, boef of idioot hem kan oprapen. Elk werkbaar sturingsmodel, dat de valstrikken van rationeel-centraal-regeren wil vermijden, zal ruimte moeten laten voor lokaal initiatief, voor autonomie, zo was mijn allengs gegroeide overtuiging. Dan rijst de vraag hoe te bewerkstelligen dat de eigenwijze lokale initiatieven niet uitmonden in burgeroorlog en chaos maar er veeleer voor zorgen het schip van staat in een zinnige richting te sturen. Hoe kan dat? Niet door analyse en instructie vooraf, maar door een vergelijking van en selectie uit diverse lokale initiatieven. Wil dat vreedzaam verlopen dan dienen de lokale actoren zich als **burger**, als lid van de gemeenschap, te gedragen en bereid te zijn om **verantwoording** af te leggen.

Kon ik deze twee vetgedrukte begrippen inzichtelijk maken? Over de misverstane logica van politieke verantwoordingsprocessen hield ik in 1974 een inaugurele rede in Leiden: *Denken over Politieke Verantwoordelijkheid*. Maar mijn denken over burgerschap stokte. In wanhoop schreef ik een artikel 'Is a theory of citizenship possible?'. Antwoord: nee, de bestaande zogenaamde theorieën zijn slechts vertalingen van bij de auteurs reeds bestaande overtuigingen naar het jargon van burgerschap. In 'Access to citizenship', in het tijdschrift *Ethics*, betoogde ik in 1988 dat geen enkele bestaande burgerschapsconceptie een houdbare visie op toelating van vreemdelingen tot burgerschap heeft weten te produceren. Het onderwerp ging kennelijk mijn krachten te boven.

Totdat ik rond 1990 inzag dat mijn eisen aan wat als theorie kan gelden te strikt waren geweest. Tussen formele theorie enerzijds en eigen vooroordelen en willekeur anderzijds is er ruimte voor analyses en uiteenzettingen die meer zijn dan subjectieve meningen. Ik toog aan het werk en ontdekte allerlei inzichten over burgerschap. Als lid van de

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schreef ik in samenwerking met stafleden een studie over *Eigentijds Burgerschap* die in 1992 op een congres in de Beurs van Berlage in Amsterdam werd gepresenteerd. Ik had het 'geluk' dat de studie onder mijn naam door de WRR werd gepubliceerd, nadat de stemming in de Raad over het uitbrengen ervan als rapport aan de regering onbeslist was gebleven. Een bewerkte Engelstalige versie ervan verscheen in 1998 als *A theory of Citizenship* (Westview Press, Oxford).

Vanaf 1990 kregen vragen van burgerschap in beleid, maatschappelijke discussie en wetenschap aanzienlijk meer aandacht dan voorheen. Er kwam nieuwe wetgeving over burgerschap, er kwamen verplichte inburgeringscursussen voor nieuwkomers, debatten over welke houding en gedrag van burgers verwacht mag worden – 'goed burgerschap' werd een veelgehoorde term. Er kwamen onderzoeksprogramma's, boeken en een tijdschrift *Citizenship Studies*. De Europese-Unie probeerde een Europees burgerschap op te tuigen. Debatten over burgerschap betroffen in het bijzonder drie kwesties: 1. Hoe om te gaan met risicoburgers – zij die verdacht worden de gemeenschap van burgers in gevaar te zullen brengen; 2. Het belang voor burgerschap van een nationale cultuur; 3. Hoe te reageren op eigenzinnige, opstandige burgers die zich in demonstraties tegen overheidsbeleid keren.

Risicoburgers

Hoe om te gaan met risicoburgers werd na 9/11 een kwestie die zich niet beperkte tot theorie en debat, maar een dreiging die zijn schaduw over het leven van burgers wierp. Voor allen kwamen er veiligheidscontroles en een identificatieplicht. Sommigen werden gevangengenomen en moesten lang, soms heel lang, wachten op een rechtszitting.

In 2004 schreef ik in dagblad *Trouw* over risicoburgers:

Zestig jaar na het vertrek van de Duitse bezetters wordt dan eindelijk de identificatieplicht weer ingevoerd. Met verschoningsrecht voor door die bezetter getraumatiseerden (die dit dan wel moeten bewijzen, waarvoor identificatie onmisbaar is).

Zeker is dat de geïdentificeerde gekoppeld zal worden aan registers van risicoburgers. Dat zijn mensen aan wie door experts een grote kans wordt toegedicht om zichzelf of anderen kwaad te doen. Mensen die een gevaar voor zichzelf en/of anderen zijn en daarom voor behandeling in aanmerking komen. Wat voor behandeling, dat maken de experts uit. En als de betrokkene niet wil? Wel, dan moet met aandrang en uiteindelijk dwang toch de behandeling plaatsvinden. De onwil van de burger/patiënt kan geduid worden als ontbreken van inzicht in de eigen ziekte, en dus als bevestiging van die ziekte, die behandeling behoeft.

Vergezocht? Een schrikbeeld van totalitaire regimes van voor de val van de Berlijnse Muur in 1989? Toch niet in Nederland? Zeker is dat in dit land stappen worden gedaan welke in die richting kunnen voeren. Registers van risicoburgers worden bepleit en aangelegd, waarbij experts bepalen wie er voor opname in aanmerking komen.

Geestelijk gestoorde zorgmijders, die elke behandeling afwijzen, konden voorheen enkel worden opgenomen als ze een gevaar voor zichzelf of hun omgeving vormden.

Gedwongen behandeling bleef bij zo'n opname verboden. Thans gaan er toenemend stemmen op om dwangbehandeling wettelijk toe te staan en om opname niet aan 'gevaar' te koppelen maar afhankelijk te maken van het oordeel of de betrokkene 'behandeling nodig heeft'.

Lastige junks, die elke zorg weigeren, kunnen in deze regeling ook worden meegenomen. Men wil ze in Rotterdam tot behandeling dwingen door ze psychisch gestoord te verklaren. Staatssecretaris Ross-van Dorp roept gezinsverzorgers en kraamhulpen op om toe te zien op de gezinssituatie waarin kinderen opgroeien. Er zal een register van risicogeveallen worden aangelegd, dat door politie en hulpverleners mag worden ingezien. De bewindsvrouw heeft zich ook verdiept in het lot van kinderen van geestelijk gehandicapte vrouwen: Vastgebonden aan een stoelpoot omdat de ouders het niet aan kunnen, dat kan toch niet. Burgers met zowel een geestelijke handicap als een kinderwens moeten gewezen worden op anticonceptie en sterilisatie. Vooralsnog alleen met (aan)drang, maar later, als velen na een maatschappelijk debat in zullen zien dat het zo niet langer kan, ook met dwang. Ziet u het verschil met regimes die we niet mogen

noemen (op straffe van 'minister eist excuses')? 'Zij' deden het willekeurig of om storende tegenstanders te neutraliseren, 'wij' slechts in uiterste nood. De beslissing daarover ligt bij deskundigen en democratische gezagsdragers. Die zijn toch te vertrouwen en ter verantwoording te roepen? Zelfs als dit zo zou zijn blijven er niettemin twee grote problemen.

Ten eerste onthoudt de behandeling, hoe goed bedoeld ook, aan individuen het elementaire recht op vrijheid en leven. Toen in Groot-Brittannië een commissie geconcludeerd had dat kinderen van moeders onder de 15 jaar een rotleven hadden en daarom abortus aanbeval, schreef een man aan de *Times* dat hij zo'n kind was, met inderdaad een rotleven, maar dat hij, als het aan de commissie lag, niet bestaan zou hebben.

Het tweede probleem is dat veel gewone burgers bij nadere beschouwing behoorlijk gestoord en gehandicapt zijn. Geestelijk gehandicapten moeten hun 'basale vaardigheden van ouderschap' onder het oog van experts bewijzen door te laten zien hoe ze met babypoppen omgaan. Wie zou daarvan niet zenuwachtig worden? Hoeveel van onze captains of industry zouden hier door de mand vallen? Ikzelf ben een goede babyverschoner maar een in bepaalde opzichten slecht ouder geweest, ik ben als oorlogsslachtoffer allergisch voor identificatieplicht en voor geweld in de lucht, en een verstokt zorgweigeraar. Kortom, een risicogeval zoals heel veel anderen. Als ik op lijsten met risicoburgers zou verschijnen zou dit niet eens een vergissing zijn.

De genoemde initiatieven hebben vier gemeenschappelijke kenmerken: (1) van repressie achteraf (als het kwaad is geschied) naar preventief risicomanagement; (2) classificatie door experts op basis van de noodzaak van 'behandeling'; (3) identificatie en registratie van risicoburgers; (4) normaliteit als norm.

Een dergelijke politiek van preventieve normalisering is gevaarlijk. Zij kan bijna iedereen treffen, aangezien bijna niemand geheel normaal is. En misbruik ervan voor andere doelen dan geluk en vrijheid van de betroffenen ligt voor de hand.

Maak ik me druk over een randverschijnsel? In de hierboven aangeduide gevallen ging het immers om marginale burgers, waarvan met reden betwijfeld kan worden of ze het minimum aan autonomie en oordeelkundigheid bezitten die de uitoefening van burgerschap vereist. Dit ontbreken van elementaire bestanddelen van burgerschap maakt het voor gezagsdragers moeilijk ze als gelijke medeburgers tegemoet te treden. Ook als er van strafbaar handelen door deze medeburgers (nog) geen sprake is, zijn drang en dwang niet altijd te vermijden. Men kan twisten over de voorwaarden waaronder deze mogen worden ingezet, maar dat een speciale aanpak nodig is daarover zijn de twistenden het eens. Ik ben kritisch over staatssecretaris Ross' beleid van registratie, maar ik deel haar bezorgdheid en acht overheidsbemoediging met de situaties waarvan zij zo geschrokken is in beginsel legitiem.

Toch is de kwestie bij nadere beschouwing beslist niet marginaal. Niet enkel omdat elke medeburger, hoe marginaal ook, van uiterlijk belang is. En niet enkel omdat de geschetste disciplinerende aanpak ook wel eens burgers zou kunnen gaan treffen die zichzelf als verre van marginaal zouden classificeren. Nee, de disciplinerende aanpak van risicoburgers in de democratie is geen randverschijnsel. De huidige regering volgt ook op andere terreinen een vergelijkbare aanpak. Niet alleen bij het 'helpen' van burgers die niet voor zichzelf kunnen zorgen, die niet in staat zijn om zoals het tegenwoordig heet 'hun verantwoordelijkheid te nemen', maar ook bij de bejegening van burgers die heel goed voor zichzelf kunnen zorgen. Denk maar aan de wijze waarop thans, in 2004, terrorisme en misdaad bestreden gaan worden. Toegegeven, daar is ook marginaliteit in het geding, maar dan toch van een heel andere oorsprong, namelijk (verondersteld) zelf gekozen. De overheid heeft hier te maken met gewone burgers die zich om wat voor reden dan ook buiten de wettelijke marges begeven. Deze heimelijke normoverschrijders zijn in optreden en uiterlijk niet goed van gewone burgers te onderscheiden. Daardoor is het gevaar dat onschuldige burgers getroffen zullen worden door de maatregelen die de overheid neemt om deze wetsovertreders te treffen veel groter dan bij de aanpak van hulpbehoevende burgers. Vandaar het zoeken naar onderscheidende kenmerken als religie, afkomst en dergelijke waardoor we de risicogevoelens kunnen identificeren die zich te midden van de normalen verbergen. Een brave jonge Nederlandse burger van Syrische afkomst heeft zodoende reden zich voortdurend bedreigd te voelen door 'zijn' Nederlandse overheid. En

waar kenmerken niet te vinden zijn, wordt getracht onderscheid tussen braven en gevaarlijken te maken door de definitie van normaal gedrag aan te scherpen.

Hierboven onderscheidden we vier kenmerken van de nieuwe aanpak van hulpbehoevende risicoburgers: (1) van repressie naar preventief risicomanagement; (2) classificatie door experts op basis van de noodzaak van 'behandeling'; (3) identificatie en registratie van risicoburgers; (4) normaliteit als norm. We vinden deze kenmerken terug bij het beleid ter bestrijding van terrorisme en misdaad gepleegd door burgers die verre van hulpeloos zijn. Daarbij licht een vijfde kenmerk op, namelijk een omkering van de bewijslast, die bij de ongewild marginalen geen rol speelde, althans niet in het oog sprong. Wie verdacht is door de AIVD moet zijn onschuld aannemelijk maken, waarbij de kenbronnen van de geheime dienst geheim en dus immuun voor kritiek blijven.

'Omkering' van de bewijslast is misschien een te zware uitdrukking. Waar het om gaat is een verplaatsing van het risico van bewijsvoering: wie verliest als die niet slaagt? Vroeger was dit de vervolgende overheid. De burger was onschuldig totdat het tegendeel was bewezen. Tegenwoordig rust op personen die kenmerken van risicoburgers hebben een bewijsrisico dat aanzienlijk groter dan nul is. Ook onschuldige burgers kunnen zodoende slachtoffer worden van de nieuwe beleidsaanpak - als zij er namelijk niet in slagen hun onschuld daadwerkelijk aan te tonen.

Cultuur en burgerschap

Rond de eeuwwisseling gingen Nederlandse overheden zich meer om burgerschap bekommeren. De nadruk kwam allengs te liggen op het belang van één door allen gedeelde Nederlandse cultuur. In 2009 maakte ik de balans op van de veranderingen die zich in het discours over burgerschap sinds 1992 hadden voltrokken (*Beleid en Maatschappij* 36-1, p.40-48):

Ben je een betere burger naarmate je meer als Nederlander handelt en voelt? De verhouding van burgerschap en specifieke lokale worteling is altijd problematisch

geweest. In onze wereld van staten geeft burgerschap alleen bescherming en macht als dit gekoppeld is aan een bepaalde soevereine staat die op een territorium zijn wetten weet te handhaven. Wereldburgerschap blijft een luchtspiegeling voor mensen die feitelijk of rechtens stateloos zijn. Burgerschap kan in de reële bestaande wereldorde alleen gerealiseerd worden als dit verankerd is in een bepaalde staat.

De vraag is wat het karakter van die verankering is. Is die van 'technische' aard – in Engeland rijd je links, in Nederland spreek je Nederlands (of Engels omdat op de meldkamer bij een brand nu eenmaal geen vijftig tolken kunnen zitten) – of gaat het om een diepere, emotionele binding - om 'identificatie' met Nederland? Na de Tweede Wereldoorlog heerste de overtuiging dat diepere bindingen beter buiten de politiek konden worden gehouden. Iedere burger mocht op zijn eigen wijze zalig worden. In de jaren negentig rees echter het besef dat dit liberale burgerbegrip, niet meer voor voldoende binding kon zorgen. Om 'sociale cohesie' te herstellen ging de nationale overheid in wetgeving, beleid en retoriek het Nederlandse aspect van burgerschap meer gewicht geven. Burgers moeten zich met Nederland identificeren en actief (maar niet negativistisch) meedoen. De uitoefening van burgerschap vereist kennis van en identificatie met de Nederlandse cultuur, zo werd de nieuwe overtuiging.

De vraag is wat die cultuur inhoudt en wie deze mag definiëren. Elk individu voor zich, burgers in een politieke partij verenigd, wetenschappers, of de overheid? Tweede Kamerlid Henk Kamp zei op de televisie tegen mede Tweede Kamerlid Khadija Arib dat zij geheel was ingeburgerd, maar helaas nog één ding verkeerd deed (zij antwoordde niet dat Kamp wel drie dingen verkeerd deed, maar voegde zich naar zijn definitiemacht). Paul Scheffer (*Land van Aankomst* Amsterdam, De Bezige Bij, 2007, p.401) omschrijft in een dik boek tot welk 'wij' je moet behoren voor je als burger mee kan gaan doen. En in haar reactie op het WRR-rapport *Identificatie met Nederland* (2007) stelt de regering dat de kernwaarden van de rechtsstaat de grondslag van de Nederlandse identiteit zijn (2008). Zijn we hiermee na een omweg terug bij af, doordat hier wordt gesteld dat het typisch Nederlands is om een rechtsstatelijk gezeurd liberaal burgerbegrip te koesteren? In het volgende traceer ik de herdefiniëring van burgerschap die zich in Nederland tussen 1992 en 2008 heeft voltrokken.

De liberale visie op burgerschap

In 1992 verzorgde ik als Lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een studie over *Eigentijds Burgerschap* (Den Haag, Sdu uitgeverij). Gezien de toenemende verschillen in levensstijlen van mensen die zich in Nederland bevonden werd daarin betoogd dat thans de primaire taak van burgers was hun verschillen zodanig te organiseren dat er voor alle betrokkenen een redelijke toegang tot burgerschap is. Vroeger kon men doorgaans vertrouwen op een gedeelde cultuur waarin personen en zaken vanzelfsprekend hun plaats hadden. Ook hun plaats als burger. Daarvoor was zelden extra aandacht of inspanning vereist. Nu er door migratie en door het scheppen van zelfgekozen leefstijlen minder gedeelde vanzelfsprekendheden zijn, zo luidde de boodschap van *Eigentijds burgerschap*, vraagt het reproduceren van burgerschap voor allen die in de publieke sfeer met elkaar te maken hebben vaardigheden en de bereidheid om elkaars burgerschap te willen.

De studie vroeg aandacht voor iets nieuws, namelijk het pas recent acuut geworden probleem van botsende levensstijlen, maar sloot voor de formulering van de daarmee corresponderende opgave voor burgers aan bij oude en gevestigde theorie. In ruwe schets ziet die er als volgt uit. Burger is hij die zowel regeert als geregeerd wordt. Om dit te kunnen moet hij autonoom, oordeelkundig en lotsverbonden zijn. Een slaaf is niet autonoom, want afhankelijk van de wil(lekeur) van zijn eigenaar. Ook recombinante vormen van slavernij, zoals werk in de kassen in het Westland of in de prostitutie, verdragen zich niet met het vereiste van autonomie. Een burger moet in staat zijn zelf in situaties zijn oordeel daarover te vormen. Dementen en kinderen kunnen dat onvoldoende. Lotsverbonden zijn mensen wanneer het handelen van de één onvermijdelijk ingrijpende consequenties voor het leven van de ander heeft. Automobilisten op dezelfde weg zijn lotsverbonden. De verbondenheid kan ook biologisch, historisch of cultureel van aard zijn – ouders en kinderen, oorlogsslachtoffers, sprekers van dezelfde taal. Maar ook in die gevallen is lotsverbondenheid een feitelijke toestand die niet uitgewist kan worden door de ogen te sluiten en de gedachten op iets anders te richten. Mensen kunnen bij de feitelijke toestand van lotsverbondenheid uiteraard gevoelens hebben, maar die zijn niet bepalend ervoor. De onontkoombaarheid

van de lotsverbondenheid dwingt betrokkenen om daarmee op de één of andere wijze om te gaan. Zij kunnen de ander bedreigen, bedriegen, vergassen, doden of onderwerpen, met hem in gesprek gaan, onderhandelen, et cetera. In een democratie geven mensen aan hun lotsverbondenheid gestalte door met elkaar als burgers om te gaan.

De gevestigde burgertheorie anno 1992 kende wel varianten. Sommigen stelden de individuele vrijheid en keuze van de burger voorop, anderen wezen erop dat het individu zonder inbedding in maatschappelijke gemeenschappen te weinig houvast heeft om überhaupt zinvol te kunnen kiezen (communitarisme) en weer anderen benadrukten de onmisbaarheid van een dwingend publiek verband, de republiek. Bij al hun verschillen bleven deze benaderingen toch varianten van wat we het klassiek liberale burgerbegrip mogen noemen.

In de klassieke liberaal-democratische visie geeft burgerschap het recht om, binnen de grenzen van de wet, anders te zijn. Gedrag en opvattingen van de eigenzinnige burger mogen bij anderen als zinloos, gestoord, achterlijk of dom overkomen, maar zolang medeburgers er geen schade door lijden is dat geen geldige reden voor een verbod. De burger heeft niet alleen het recht om zijn anders zijn openlijk te tonen zonder bedreiging met straf of sociale uitstoting, maar ook om anderen, via de instituties van de republiek, voor zijn standpunt te winnen. Vrijheid van meningsuiting, van nieuwsgaring, van vereniging en vergadering, van demonstratie en staking bieden beschermde gelegenheden voor burgers om hun standpunten aan het oordeel van medeburgers te onderwerpen.

De burger mag zich bij de rechter beklagen over oneerlijkheid, onredelijkheid, partijdigheid of corruptie in de werking van de instituties van de republiek. De klacht kan zich richten tegen medeburgers of tegen de overheid zelf. De kosten van dergelijke procedures spelen bij de beoordeling van de klacht in beginsel geen rol. Rechtvaardigheid heeft geen prijs, zo luidt de fictie. Veel klachten zijn irritant en bewerkelijk, en achteraf bezien vaak misplaatst. Maar zinloos zijn ze niet, omdat tevoren nooit vaststaat of we te maken hebben met die enkele keer dat een klacht wel doel treft. Veel Kamervragen treffen geen doel, maar dat is onvoldoende reden het stellen ervan dwingend te

beperken. Als één op de vijftig ervan wel doel treft is de score toch nog veel beter dan bij de menselijke bevruchting. Als de baby mooi en gewenst is malen we niet om verspilling.

In hun uiteenzettingen zijn burgers verplicht het medeburgerschap van hun tegenstanders te willen, net als ze in de rechtszaal gehouden zijn hun tegenpartij als rechtsgenoot te erkennen. Deze verplichting stelt grenzen aan de vorm waarin burgers hun standpunten naar voren mogen brengen. Geen absoluut recht dus om 'te zeggen wat je denkt' of om te kwetsen en te beledigen. Burgers zijn verplicht om de toegang tot burgerschap van allen te respecteren, ook van mensen met wie ze zo overhoopliggen dat ze buiten de republiek tot gewelddadigheid en burgeroorlog zouden overgaan.

De overheid dient in de klassieke liberaal-democratische visie zonder aanzien des persoons met burgers om te gaan, dat wil zeggen burgers gelijk te behandelen tenzij er een geldige reden is om onderscheid tussen hen te maken. Tussen overheid en burger dient *onpersoonlijk* vertrouwen te heersen. Geen vriendjespolitiek of vertrouwen gebaseerd op het feit dat men elkaar in netwerken heeft leren kennen. En ook geen 'verstoren', geen gebruik van overheidsbevoegdheden om 'criminelen', terreurverdachten en andere risicoburgers dwars te zitten en uit hun tent te lokken opdat hun misdadigheid eindelijk wettig bewezen kan worden.

Neorepublikeins burgerschap

In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog was de klassieke liberale visie op burgerschap een vanzelfsprekend ideaal. Er waren wel verschillen van inzicht over hoe dit te bereiken, bijvoorbeeld door ieder zijn eigen gang te laten gaan of door juist de daarmee dreigende onverschilligheid en vereenzaming door gemeenschapsvorming tegen te gaan, maar over het ideaal van vrij burgerschap en de wenselijkheid dat allen die in Nederland leven daartoe toegang hebben was men het eens. Over de inhoud van burgerschap, over rechten en plichten, werd weinig nagedacht en geschreven. Burgerschap stond voor vrijheid, en emancipatie voor toegang daartoe van mensen uit achtergebleven of achtergestelde groepen. Aan de uitoefening van eenmaal verkregen burgerschap werd nauwelijks aandacht besteed. Dat was een zaak van de vrije burgers zelf. In principe zag men daar geen probleem waarover grondig nagedacht zou moeten worden.

Gegeven de verdunning van een eens vanzelfsprekende cultuur van omgang tussen burgers, zo betoogde de WRR-studie *Eigentijds burgerschap*, moest aan de inhoud van burgerschap en de vaardigheden die voor het verkeer als burgers nodig zijn, thans expliciet aandacht worden besteed. Men kon niet meer eenvoudig vertrouwen op het ordenend vermogen van een 'dikke' gedeelde cultuur. Pogingen om van overheidswege zo'n cultuur te scheppen of op te leggen zijn uit den boze, want in strijd met het ideaal van vrij burgerschap. Het is aan de burgers zelf om in hun interacties zo'n cultuur te herscheppen. Wel is het een legitieme taak van de overheid te bevorderen dat burgers zich de hiervoor vereiste vaardigheden kunnen verwerven. Een burgerlijke cultuur is niet meer voor alle betrokkenen een vertrouwd en vanzelfsprekend kompas – in toenemende mate botsen de vanzelfsprekendheden van verschillende groepen burgers. Een burgerlijke cultuur, die vreedzaam samenleven van verschillende vrije mensen mogelijk maakt, moet tegenwoordig door betrokkenen zelf worden gemaakt. Reproductie van burgerschap, zo betoogde de studie, vindt plaats doordat betrokkenen hun omgang zo vormgeven dat burgerschap voor allen bereikbaar is. Burgers maken zelf hun cultuur. De overheid is neutraal en houdt zich hierbuiten zolang haar geweldsmonopolie niet in het geding komt.

Behalve de constatering dat burgerlijke cultuur niet meer voor alle betrokkenen een vanzelfsprekend gegeven is, bracht *Eigentijds burgerschap* nog een correctie op het klassieke burgerbegrip aan: burgerschap is een ambt. De aandacht voor emancipatie van allen tot volwaardige burgers had geleid tot een slordig spraakgebruik, waarin de 'gewone burger' tegenover de bekleders van bijzondere machtsposities in de republiek werd gesteld. Pogingen om de positie van de gewone burger te verbeteren moesten, gegeven dit spraakgebruik, welhaast per definitie stranden. Immers, voor zover het lukte de gewone burger in bepaalde situaties meer macht te geven hield hij op een 'gewone burger' te zijn. Vruchtbaarder, aldus de WRR-studie, is het om burgerschap zelf op te vatten als een ambt, voor de uitoefening waarvan bepaalde eisen van autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit gelden.

Het neorepublikeinse burgerschap, dat de WRR-studie presenteerde, werd bekritiseerd omdat het te 'dun' zou zijn, te weinig houvast zou bieden. Het is waar dat neorepublikeins

burgerschap niet de diepste loyaliteit en binding van mensen betreft. Dit burgerschap is een 'second best'. Het is wat mensen zouden kiezen als hun eerste keus – dat allen leven overeenkomstig de diepste waarden van de kiezer en zijn geloofsgenoten – niet zonder burgeroorlog is te verwezenlijken. Het neorepublikeinse burgerbegrip is inderdaad dun en bovendien mensenmaaksel – geen gave van de natuur of van goddelijke openbaring. Het wordt gereproduceerd door burgers in wording in hun interactie. Dat is een fundament dat onder omstandigheden kwetsbaar kan blijken. Maar dat is waar een democratie het mee moet doen.

Op zoek naar sociale cohesie

In de politiek ging men zich in de jaren negentig van de vorige eeuw zorgen maken over wat mensen nog bindt in een samenleving waar individuen hun eigen belang vooropstellen ('ik eerst'). Sociale cohesie werd een politieke kwestie. Verschillende ontwikkelingen maakten dat deze kwestie urgent werd.

- Het wegvallen van de disciplinerende door de Koude Oorlog.
- De erosie van een voor ieder vanzelfsprekende burgerlijke cultuur.
- Nieuwkomers in het land die eigen stukken taal en cultuur meenemen en daaraan vasthouden.
- De opkomst van identiteitspolitiek.

Voor het klassiek liberale burgerbegrip levert in het bijzonder de opkomst van het identiteitsdenken in de publieke sfeer problemen. Het liberale burgerbegrip eist publieke gelijkheid voor de wet, zonder aanzien des persoons. Het garandeert de vrijheid om naar eigen inzicht zalig te worden, mits anderen daarvan geen last hebben. Publieke manifestaties van private opvattingen over hoe een goed leven te leiden laat deze visie eigenlijk niet toe, aangezien men hiermee snel verzeild zou raken in het opleggen van één bepaalde notie van goed leven. Probleem is dat in het denken over identiteit, erkenning en vernedering juist de publieke erkenning van identiteit een onmisbaar onderdeel is van wat door betrokkenen als het goede leven wordt gezien. Zij willen hun 'roots' niet hoeven te verhullen, maar integendeel voor hun identiteit openlijk uitkomen. Ze eisen van anderen, die niet dezelfde 'roots' hebben, erkenning van die identiteit. Achterwege blijven hiervan ervaren zij als vernederend. Zij achten zich achtergesteld zolang hun anders zijn

niet publiekelijk erkend en gerespecteerd wordt. In feite eisen ze daarmee erkenning van fundamentele ongelijkheid in de publieke sfeer, terwijl het klassiek liberale burgerbegrip juist de gelijkheid van allen vooropstelde.

In de politieke theorie is geprobeerd om het liberale uitgangspunt zodanig bij te stellen dat het plaats biedt voor redelijke publieke erkenning van fundamentele verschillen in identiteit van burgers van eenzelfde staat. Will Kymlicka (*Multicultural Citizenship* Oxford, Oxford University Press, 1995) en zijn navolgers ontwikkelden een begrip van 'multicultureel burgerschap'. In Nederland werd, om aan de nieuwe eisen van identiteitspolitiek tegemoet te komen, aansluiting gezocht bij de aloude organisatorische traditie van verzuilingspolitiek (die sinds de jaren zestig juist zo aan belang had ingeboet). Nederland was altijd al multicultureel en multireligieus geweest en zou dit, zo dacht men, met de komst van nieuwe identiteitsgroepen ook blijven.

Echter, niet allen deelden dit standpunt. Onder aanvoering van VVD-politicus Frits Bolkestein werd erop gewezen dat een samenleving zonder 'bezielend verband' uiteenvalt en onbestuurbaar wordt. Het vrijelijk toelaten van nieuwe culturen en identiteiten ondergraaft datgene wat Nederlanders nog bindt. Een samenleving die al dreigt te versplinteren door een te joyeus gebruik van de vrijheden van de jaren zestig kan zich deze extra last niet veroorloven. Wat bescherming en versterking behoeft is niet de cultuur van nieuwkomers, maar de Nederlandse cultuur, die haar wortels heeft in de 'Joods-Christelijke' traditie.

Bolkestein werd aanvankelijk heftig bekritiseerd, maar kreeg allengs meer bijval. Velen raakten ervan overtuigd dat het verzekeren van 'sociale cohesie', van binding in de samenleving, een urgente politieke kwestie was. Over hoe die binding te versterken – door een bezinning op normen en waarden, door een oproep tot meer fatsoen, door onderwijs in vaderlandse geschiedenis waar we trots op zijn, of door te accentueren wat wij Nederlanders in vreemde culturen afwijzen – bestond wel verschil van inzicht. Maar eens was men het in politiek leidende kringen over de urgentie van meer sociale cohesie. Om het gebrek hieraan tegen te gaan werden ijlings onderzoeksprogramma's en leerstoelen opgetuigd. In politieke debatten dook steeds vaker de uitdrukking 'goed

burgerschap' op. Een goed burger is iemand die door zijn actief en voorbeeldig gedrag sociale cohesie bevordert. Een dergelijk onderscheid tussen goede en minder goede (of slechte) burgers laat zich moeilijk inpassen in het klassiek liberale burgerbegrip. Dat maakte immers een strikt onderscheid tussen het rechtvaardige en het goede, waarbij het laatstgenoemde een zaak is van private individuele keuze waar de overheid zich buiten moet houden. Het enige onderscheid tussen burgers dat de overheid mocht maken was dat tussen degenen die zich wel of niet aan de wet houden.

Nederlands/cultureel burgerschap

Na de eeuwwisseling, na de moorden op Pim en Theo, trad in de politieke meningsvorming over sociale cohesie een versnelling en verharding op. Aanpakken en doorzetten was nu geboden, de tijd voor oeverloos praten voorbij. Met zijn essay *Het multiculturele drama* opende Paul Scheffer (NRC Handelsblad, 29 januari 2000) velen de ogen. Multiculturalisme werd plotseling passé, een historische vergissing. 9/11 liet zien dat de Islam niet zomaar een onschuldige religie was. Dat beeld werd bevestigd door de moord op Theo van Gogh in 2004. En het electorale succes van Pim Fortuyn toonde aan dat leidende politici geen barst begrepen van wat onder grote delen van de bevolking werkelijk leefde.

De overheid ging actief Nederlands burgerschap bevorderen. Voor de goede uitoefening daarvan achtte zij vertrouwde met de Nederlandse cultuur en haar bronnen vereist. Inburgeringscursussen werden verplicht gesteld om deze aan nieuwkomers bij te brengen alvorens zij als volwaardige burgers konden worden geaccepteerd. Wie aan deze eisen van invoering in de Nederlandse cultuur niet voldeed moest zo spoedig mogelijk het land uit. Ook op mensen die Nederlands burger zijn, maar tevens een paspoort van een andere staat hebben, werd druk uitgeoefend om hun loyaliteit te tonen door uitdrukkelijk vóór of tegen Nederland te kiezen door één van hun paspoorten en nationaliteiten op te geven. Burgers die zich misdragen moesten daarop door medeburgers worden aangesproken en als ze de wet overtreden dienden ze door een lik op stuk beleid gecorrigeerd te worden. Een softe aanpak en het jarenlang gedogen hadden het kwaad alleen maar voort laten bestaan. Direct erop af en waar nodig meteen ingrijpen werd nu het devies.

Naast assimilatie van nieuwkomers en disciplineren van burgers die zich niet volgens de fatsoensnormen van de Nederlandse cultuur gedragen, vond ook een herbronning en afstoffen van die cultuur zelf plaats. De bron heette nu Joods-Christelijk en beslist niet Islamitisch. Wie, zoals minister Ella Vogelaar, de mogelijkheid opperde dat in een land waar vrijheid van godsdienst geldt in de toekomst ook de Islam tot die bron kan gaan behoren werd 'knettergek' (Geert Wilders) verklaard. Waar we in de jaren negentig dachten dat een eenvormige unieke Nederlandse cultuur niet bestaat, dat kenmerkend voor Nederland juist de diversiteit en tolerantie waren, werden er na 2000 door de overheid talrijke initiatieven ondernomen om die beweerde eenheid van de Nederlandse cultuur te herstellen. Er kwamen plannen voor een nationaal historisch museum en een geschiedenis canon, iedereen moest Nederlands spreken en de nationale herinneringsmomenten meebeleven. Rita Verdonk noemde haar beweging, die zij oprichtte nadat zij uit de VVD-fractie was gezet, 'Trots Op Nederland'. Toen prinses Maxima constateerde dat *de* Nederlandse burger niet bestaat werd de regering, die haar toeliet dit te zeggen, heftig bekritiseerd. En weg met de WRR (*Identificatie met Nederland* Amsterdam, Amsterdam University Press 2007) die haar op dit verkeerde pad had gestuurd. Net nu we stevig op weg waren om de fictie van één Nederlandse cultuur waar te maken mocht dit streven niet worden gedwarsboomd. Zeker niet door een lid van het Koninklijk Huis dat die eenheid nu juist dient te symboliseren. (Een fictie is een algemeen als nuttig aanvaarde onwaarheid. Het maatschappelijke verkeer kan nauwelijks zonder. Bij een 'goede morgen' of een 'prettig weekend' misstaat de vraag of de spreker dit waarlijk meent).

Het van overheidswege corrigeren van burgers leidde in combinatie met de overtuiging dat mensen in hun handelen door hun cultuur gedreven worden tot bemoeienis met het denken van mensen. PvdA-minister Jacqueline Cramer (2007-2010) wilde ervoor zorgen dat wat zij goed vindt bij de mensen 'achter de ogen' komt te zitten. Religies en ander gedachtengoed werden bestreden omdat ze 'onvermijdelijk' tot geweld zouden leiden. Zulke vormen van 'mind control' en hersenspoeling bleven in de klassieke visie op burgerschap strikt verboden.

Al met al heeft de overheid de afgelopen jaren door wetgeving en beleid een ingrijpende herdefinitie van burgerschap bewerkstelligd. Waar het klassieke burgerbegrip betrekking had op het handelen van burgers en hun gedachten met rust liet, ziet het nieuwe burgerbegrip in gedachten, cultuur en identiteit juist de drijfveer van handelen en het aangrijpingspunt voor corrigerend ingrijpen. Ingrijpen voordat een handeling plaats gaat vinden is niet langer taboe, maar wordt veeleer als verstandig en legitiem beleid voorgesteld. De burgers wordt een recht op veiligheid toegeschreven, ze mogen van de overheid verwachten dat die tijdig preventief optreedt en hen behoedt voor gevaren, ook als die van medeburgers komen. Waar het klassieke burgerbegrip onderscheid maakte tussen enerzijds sociaal-cultureel conformisme en anderzijds het recht van de burger om daarvan af te wijken mits hij zich binnen de grenzen van de wet houdt, wordt met het nieuwe burgerschapsbegrip juist een samengaan van politiek/juridisch en sociaal/cultureel burgerschap beoogd. Alleen als de Nederlandse cultuur en de eisen van burgerschap elkaar versterken zouden sociale cohesie en regeerbaarheid verwezenlijkt kunnen worden. Van multicultureel burgerschap zijn we zodoende geëvolueerd naar een door de staat aangedreven monocultureel Nederlands burgerschap.

Terug naar klassiek liberaal burgerschap?

Met de opkomst van dit nieuwe begrip van burgerschap is het klassieke liberale burgerschap niet zonder meer verdwenen. Het nieuwe begrip is sterk doordat het van overheidswege wordt verankerd in nieuwe wetgeving en instituties die tot taak krijgen om nieuwkomers en risicoburgers tot normale Nederlanders te maken. Maar daarmee zit het nog niet bij alle burgers 'achter de ogen'. Er zijn nog velen die het klassieke begrip van burgerschap koesteren.

De overwinning van het neo-Nederlandse burgerbegrip is dus nog geen voldongen feit. Te meer niet nu geleidelijk aan zowel beleidsmakers als gewone burgers de minder leuke implicaties ervan gaan ervaren en onderkennen. Het nieuwe burgerbegrip geeft inderdaad de nodige houvast, richting en duidelijkheid. De vraag is echter ten koste waarvan. De mate van disciplineren en het in de gaten houden van risicoburgers verdragen zich moeilijk met de elementaire vrijheid die aan burgers ten opzichte van elkaar en van de overheid wordt toegedicht.

De nieuwe definitie van een goede burger komt gevaarlijk dicht bij de stelling dat dit iemand is die zich zo gedraagt dat de overheid hem goed kan besturen. Wat zodoende verloren gaat is de stem van de eigenwijze burger, die vaak storend is, maar waarin onder omstandigheden ook de informatie en impuls besloten liggen waardoor de democratie met verrassingen veerkrachtig kan omgaan.

De nadruk op cultuur, religie en andere primaire bindingen leidt licht tot een herleving van intolerantie en godsdiensttwisten waarvan we in de moderne tijd eindelijk verlost hoopten te zijn. Opmerkelijk is de aandacht voor cultuur juist in een tijd dat die niet meer is wat ze geweest is. Vroeger leerden we dat cultuur als een moedertaal in sociale interactie spontaan wordt geleerd, dat die een eenheid vormt (het deel ontleent zijn betekenis aan zijn plaats in het geheel), hoort bij een territoir en een groep van andere onderscheidt. Geen van deze kenmerken gaat nog op voor culturen in onze tijd. Die zijn hybride en niet meer vanzelfsprekend (daarom moet er zoveel over gepraat worden). Vreemd is ook de aanname dat voor mensen in de moderne maatschappij de essentie van wie ze zijn in de kern van hun cultuur te vinden zou zijn. Opmerkelijk is ook de gedachte dat de cultuur als het ware één op één het gedrag van mensen zou bepalen. Onderzoek wijst uit dat gedrag varieert – in het postkantoor gedragen we ons postkantoor, in Abu Graib (de gevangenis in Irak waar Amerikaanse soldaten gevangenen martelden) gedragen veel mensen zich Abu Graib. Simon Petrus klieft bij de vangenneming van Jezus Christus in Gethsemané een oor van een lid van het Romeinse arrestatieteam. Maar even later in de tempel ontkende hij driemaal zijn verbondenheid met Jezus. Toen de haan kraaide weende hij bitter. Werd toch nog Paus. Culturen vormen geen eenheid en bepalen het handelen van mensen niet één op één. Ook mensen in wie kernwaarden van een cultuur diep verankerd zijn, kunnen hiervan onder omstandigheden dramatisch afwijken.

Het streven om in te grijpen voor het kwaad is geschied leidt, in combinatie met de overtuiging dat het handelen van mensen door hun cultuur wordt bepaald, tot pogingen om door tijdig ingrijpen in culturele overtuigingen te voorkomen dat mensen ontsporen. Vroeger heette dat 'mind control' of hersenspoeling – iets wat alleen in totalitaire staten voorkwam maar in vrije samenlevingen taboe was.

Het nieuwe burgerbegrip heeft dus zijn prijs, zoveel is duidelijk. Voor- en tegenstanders zijn het slechts oneens over hoe hoog die is en over de vraag of de verwachte baten die prijs waard zijn. Maar die baten moeten dan wel komen. Het is de vraag of dat zal gebeuren. Is de nieuwe conceptie van Nederlands burgerschap bij nader inzien wel geschikt om de gestelde doelen van sociale cohesie, veiligheid en herstel van legitimiteit bij de bevolking te verwezenlijken?

Op sommige plekken in politiek leidende kringen knaagt twijfel. Niet bij Jeroen Dijsselbloem van de linkse Partij van de Arbeid en niet bij Geert Wilders, enig lid van de rechtse Partij Voor de Vrijheid. Deze politieke tegenstanders staan beiden een harde en confronterende aanpak van risicoburgers voor die niet bij de voordeur stopt. Niet bij premier Balkenende die tot actief burgerschap – meedoen – oproept, maar burgers afkeurt als ze daarbij negativisme ten toon spreiden. Twijfel en een koerswijziging lees ik wel in de reactie van de regering (*Kabinetsstandpunt WRR-rapport Identificatie met Nederland* www.justitie.nl 2008) op het WRR-rapport *Identificatie met Nederland* (2007) dat bij de presentatie ervan in 2007 door de speech van prinses Maxima zo veel stof deed opwaaien. ‘Het kabinet kan en wil niet voorschrijven wat Nederlanderschap voor mensen betekent en op welke wijze mensen zich identificeren met Nederland. Het kabinet kan en wil wèl aangeven op welke wijze het binding in de samenleving wil bevorderen. Met de nadruk op de kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat als grondslag voor vrije identificatie draagt het kabinet een boodschap uit over identiteit die insluitend is en ruimte laat voor de vele manieren waarop mensen zich legitiem kunnen identificeren’ (o.c. Ministerie van Justitie 2008, p.15). Identificatie met Nederland is wenselijk, maar je mag zelf bepalen langs welke weg en op welke gronden je daartoe komt, zolang je maar uitkomt bij en vasthoudt aan de kernwaarden van de rechtsstaat. Meervoudige nationaliteit hoeft niet verboden te worden als zijnde een blijk van gebrekkige loyaliteit. Wel dient voorkomen te worden dat mensen die permanent in Nederland verblijven geen Nederlands burger zouden kunnen worden. Het kabinet aanvaardt dat burgers meerdere identiteiten hebben. Dat is prima zolang ze zich maar houden aan de democratische rechtsstaat. Opmerkelijk is ook dat het kabinet identificatie met Nederland niet alleen als een probleem van nieuwkomers ziet - hun probleem -, maar ook als een plicht voor

mensen die allang Nederlander zijn - van ons allen. Dit zijn allemaal overwegingen die passen bij het klassiek liberale burgerbegrip.

Maar met deze regeringsreactie zijn we niet volledig terug bij het vertrekpunt van liberaal burgerschap. Gebleven is immers de nadruk op het belang van identificatie met Nederland, van een 'wij' waaraan mensen zich moeten committeren alvorens ze als burgers met elkaar van mening mogen gaan verschillen. Wel veranderd zijn de opvattingen over hoe dit 'wij' verwezenlijkt mag en kan worden. De zachte, vrijwillige lijn wint ten koste van de harde. Hoewel de plicht tot identificatie met Nederland is gebleven, is toch de vaststelling van wat 'Nederland' inhoudt veranderd: rechtsstatelijke vrijheden, zonder welke burgerschap van welke snit dan ook niet uitgeoefend kan worden, zijn daarbij weer in het centrum geplaatst.

De eigenzinnige burger

Vanaf 2010 kwam allengs, soms met horten en stoten, de eigenzinnige burger in zicht. Die toonde zich vaker in protestmarsen en demonstraties op pleinen. Opvallend is dat het verzet zich veelal richt tegen besluiten die democratisch en bevoegd zijn genomen. Zijn de protesteers daarmee antidemocraten? In mijn boekje *Pleinburgers: Verkenning van een nieuwe politieke (f)actor* (Van Gennep, Amsterdam) betoogde ik in 2015 dat er in een republiek – een gemeenschap die door zijn eigen burgers wordt geregeerd – ruimte is voor een recht van verzet als besluiten en handelingen van de overheid het voortbestaan van de republiek in gevaar brengen. Ook als die democratisch, door een meerderheid, zijn genomen. In een republiek heeft democratie een centrale plaats, maar geen absolute heerschappij. Zij wordt beperkt door grondrechten en het recht van verzet, die het voortbestaan van een republiek van burgers veilig moeten stellen.

Met demonstraties tegen de verregaande beperkingen die de Covid maatregelen de burgers oplegde werden de vragen rond de positie van pleinburgers in het constitutionele bestel acuut. In *De Volkskrant* schreef ik in 2021 over *Het (on)gelijk van de Wappies*:

Als burgers hun grieven gewichtig genoeg vinden om te gaan demonstreren, dan past het medeburgers om naar ze te luisteren. Bewonderenswaardig hoe interviewer Filemon Wesseling dat op TV doet. Na luisteren past echter ook oordelen: Is het waar wat de demonstranten beweren? Voeren ze voldoende gronden aan om door burgerlijke ongehoorzaamheid de wet te overtreden? Moeten we de enkele relschoppers, stenengooiers en politietreiteraars op de koop toenemen? In de straat in Amsterdam waar ik woon zag ik demonstranten hun auto parkeren en een bord met 'VRIJHEID LIEFDE' op een stok hooghouden. Een paar uur later werden in diezelfde straat stenen geworpen, hekken en plashuisjes (soms na gebruik) omgegooid.

Met hun nadruk op vrijheid hebben de Wappies een punt. De staat, die in de jaren negentig van de vorige eeuw aan belang leek in te boeten, is in de 21e eeuw met het bestrijden van terrorisme na 9/11, met de steun voor bedrijven die 'too big to fail' waren in 2008, en nu tijdens de pandemie met ongekende ingrepen in het leven van alledag weer helemaal terug van weggeweest. Dictatoriale bevoegdheden waardoor de vrijheid van burgers tijdelijk wordt ingeperkt zijn in een geordende samenleving een normale uitzondering. Denk bijvoorbeeld aan een brandweercommandant tijdens een uitslaande brand. Dictatuur verwordt tot tirannie als de dictator zelf bepaalt of en hoelang de bijzondere bevoegdheden mogen voortduren. De wet waarop de huidige maatregelen ter bestrijding van Corona steunen geldt tot 1 juni 2021. Wim Voermans wees er in NRC op dat de regering volop maatregelen voor na die datum aankondigt. Terecht ruiken de Wappies hier staatstirannie.

Zij voelen zich door de autoriteiten in de gaten gehouden. Wappies zijn mensen die wel eens gekke dingen zouden kunnen gaan doen. De staat let op ze om te voorkomen dat ze de perken te buiten gaan. Preventie is populair in de gezondheidszorg, in de terreurbestrijding en nu dus ook bij de Coronabestrijding. Waar aanvankelijk achteraf werd gereageerd op besmetting, daar wordt nu vooruit gekeken. De Britse variant komt eraan! Risico's moeten tijdig worden geadresseerd. De put dempen voordat het kalf verdronken is. Voorkomen is beter dan genezen, toch?

Nee, dat gaat niet altijd op. Aan preventie kleven nadelen: onschuldigen kunnen door beveiligers worden gedood; leden van risicogroepen kunnen keer op keer worden lastiggevallen (de gekleurde jongeman in een dure auto); de theorieën waardoor de preventie wordt gestuurd kunnen onjuist blijken. Theorieën vormen de brug tussen enerzijds thans zichtbare kenmerken en anderzijds toekomstige schade. Als maatregelen om een derde golf van besmettingen tijdig te dempen niet het beoogde effect hebben, dan koerst de overheid op aanscherpen ervan en op bestrijden van ongehoorzaamheid. Dat de fout bij de maatregelen zelf zou kunnen liggen blijft buiten zicht.

Met de opkomst van big data en van algoritmes om die te analyseren worden de gevaren van preventie gekwadraterd. Het algoritme geeft, al dan niet automatisch, ingrepen in de vrijheid van burgers aan. Op grote schaal treffen data en algoritme sommige groepen, zoals de Wappies, meer dan andere. Met reden wantrouwen zij de staat die preventie bedrijft.

Waarin ik niet met de demonstranten meega is hun bewering dat hierachter samenzwering en manipulatie schuilgaan. De verhalen die ze daarover vertellen zijn moeilijk verifieerbaar. Als bewijs ervoor lijkt te ontbreken zijn ze geneigd om dit juist als bewijs van manipulatie te zien. De overtuiging dat het om manipulatie en samenzwering gaat rechtvaardigt voor de Wappies ook de inzet van dubieuze strijdmiddelen. De manipulators moeten met gelijke munt worden terugbetaald. Niet demonstreren waar dit wel mag, maar juist daar waar dit verboden werd. De 'leugens' over Corona moeten worden bestreden. Het is een gewoon griepje, vaccin is vergif, en een demonstratie zonder afstand en mondkapjes is geen superspreader. Een foto van gereinigde en opgemaakte bedden in de kelder van een ziekenhuis wordt als bewijs van leegstand aangevoerd. Demonstranten vermommen zich als ziekenhuispersoneel, dagen politieagenten uit en treiteren politiehonden.

Al met al denk ik dat de demonstranten ongelijk hebben met hun beweringen over manipulatie en met de middelen waarmee ze die denken te bestrijden. Maar voor hun krachtige waarschuwing dat vrijheid wordt bedreigd door preventie en staatstirannie mogen we ze dankbaar zijn.

De covidemonstranten horen tot een groeiende groep mensen die beseffen dat ze in feite tweederangsburgers zijn. Over hen schreef ik in 2017 in *De Volkskrant* over *De opstand van tweederangsburgers*:

Waardoor wordt de huidige onvrede met politiek en politici gevoed? Veel antwoorden verwijzen naar buitenpolitieke factoren zoals de gevolgen van globalisering of de langdurige economische crisis. Dergelijke verklaringen nemen de klachten over de politiek niet letterlijk. Onvrede richt zich tegen de politici, maar de vertolkers van die onvrede wordt verteld dat ze zich eigenlijk vergissen in de richting van hun kritiek.

Dit artikel beoogt een politieke verklaring van de onvrede. Het zoekt de bron van onvrede in de politieke situatie waarin liberale democratieën zich het afgelopen decennium hebben gemanoeuvreed. De verklaring bevat de volgende elementen:

1. Na 9/11 2001 heeft de staat zich gemanifesteerd als wantrouwende staat;
2. Tegelijkertijd is de burger mondiger geworden doordat hij over meer mogelijkheden beschikt om zich te informeren en te uiten;
3. Een toenemend aantal beter geïnformeerde mensen is gaan beseffen dat ze in feite tweederangsburgers zijn;
4. De tegenstelling tussen elites en outsiders is daarmee een bepalend thema bij volksraadplegingen geworden;
5. Deze thematisering helpt niet om de onvrede weg te nemen: Door tweederangsburgers als outsiders weg te zetten, verliest de democratie haar vitaliteit.

De wantrouwende staat

De klap van 9/11 2001 bood staten een unieke kans zich te herprofilen. Zij gingen zich opwerpen als onmisbare beschermer van de burgers. Veiligheid werd de primaire legitimatiegrond voor staatsingrijpen. Rechtsbescherming verschoof naar het tweede plan. De staat ging zich toenemend richten op preventie. Ingrijpen voordat het kwaad is geschied heeft problematische kanten. Niet de bewezen feiten, maar verwachtingen omtrent wat mogelijk feit zou kunnen worden, sturen de preventie. De nadruk is komen te liggen op het inschatten en beperken van risico's, op hoe het mis zouden kunnen gaan. Niet alleen dingen, maar ook mensen zijn een risico. Daarom worden personen gekeurd

op hun geschiktheid en betrouwbaarheid. De Inlichtingendienst screent mensen die een veiligheidsgevoelig ambt gaan vervullen. Leidinggevend in de financiële sector worden gekeurd door medewerkers van De Nederlandsche Bank.

De nadruk op preventie en veiligheid produceert wantrouwen, niet alleen jegens vreemdelingen maar ook tussen de staat en zijn burgers. De staat wil voor de veiligheid van burgers zorgen, maar om dit te kunnen doen moet hij diezelfde burgers in het gareel houden en bespioneren.

De geïnformeerde en informatie delende burger

Terwijl de staat zich sterk maakte werden tegelijkertijd burgers mondiger. Zij kregen makkelijker toegang tot meer informatie en meer mogelijkheden hun stem te laten horen. Internet en sociale media hebben de totstandkoming en dynamiek van de publieke opinie drastisch veranderd. Mensen hebben geleerd een eigen mening te hebben, deze te uiten en te delen met gelijkgestemden. Ze zoeken zelf op internet en zijn minder dan voorheen aangewezen op vertrouwen in voorlichting door de overheid en andere officiële instanties.

Tweederangsburgers als outsiders

De beter geïnformeerde burgers gaan beseffen dat ze in feite tweederangsburgers zijn. Dat waren ze altijd al, maar het besef ervan bleef vroeger diffuus. Het ideaal van vrije en gelijke burgers wordt in democratieën wel beleden, maar in de praktijk niet verwezenlijkt. Publieke functies zijn voor de meeste burgers moeilijk of niet toegankelijk. De tweederangsburger zijn gaan beseffen dat ze met hun tweede rang ook outsiders zijn.

Verkiezingen en referenda als protestuitingen

Wanneer dan bij referenda en presidents- of parlamentsverkiezingen de burgers een beslissende stem kunnen uitbrengen, grijpen velen die zich buiten deze volksraadplegingen machteloos voelen de gelegenheid aan zich te laten horen en de autoriteiten te doen voelen wie er nu aan zet is. De outsiders komen in opstand tegen de elite. De tegenstelling outsider-elite wordt een dominant thema bij verkiezingen.

Samenklonterende elite: democratie verliest vitaliteit

Om zin te hebben moeten verkiezingen een verschil maken – tussen verkiezingen en wat er daarna gebeurt moet een herkenbaar verband zijn. Wanneer de outsiderpartijen aan de regering deelnamen, zoals de Lijst Pim Fortuyn in 2004 of Wilders' PVV die het eerste kabinet Rutte (2010-2012) gedoogde, dan ervaren de gevestigde partijen hun gedrag als chaotiserend en wijzen ze verdere samenwerking af. Mede daardoor verliezen die gevestigde partijen aanhang. Ze kunnen dan slechts hun 'verantwoordelijkheid nemen' door samen te klonteren. Door de outsiders worden zij als elite samengedreven. Zo lang dit nog duurt, lijkt er tussen de situatie vóór en na de verkiezingen weinig verschil. Daardoor verdwijnt het afwisselen van regeren en oppositie voeren en verliest de democratie haar vitaliteit.

In het hier geschetste perspectief heeft de huidige onvrede over politiek en politici ook goede kanten. Burgers accepteren niet langer zwijgend hun tweederangs status. Ze komen in opstand, maar wel langs democratische wegen. Tel je zegeningen, zou ik zeggen, in plaats van te klagen over hun foute stemgedrag. Begroet de emancipatie van de tweederangsburger.

In een *Voetnoot* op de voorpagina van *De Volkskrant* besteedde Arnon Grünberg aandacht aan bovenstaande tekst. Mijn antwoord op zijn interventie leidde tot een tweede voetnoot in 2018 waarin hij schreef: 'Ik vroeg mij af wie die tweederangsburgers eigenlijk zijn. In een vriendelijke e-mail gaf Van Gunsteren toelichting door de eersterangsburgers te definiëren: "Er zijn burgers die 06-nummers van ambtsdragers hebben of de secretaresse van de minister kunnen bellen met de boodschap: Ik denk dat de minister mij zal willen bellen. Zij zijn belangrijk genoeg om antwoord te krijgen." Verhelderend.'

Maar toch nog niet helder genoeg. In 2023 vond ik pas een bevredigende formulering in mijn boek *De Belofte van Politiek* (Van Gennep, Amsterdam):

Eliteburgers zijn degenen die een 06-nummer van de minister hebben of zijn secretaresse kunnen bellen met de mededeling dat zij denken dat de minister hen wil spreken. Mensen die in het topnetwerk zitten, die voorrang krijgen bij behandeling in het ziekenhuis, die ook tijdens de lockdown mochten reizen.

Eersterangsburgers zijn zij die weliswaar geen 06-nummers van de elite hebben, maar wel over voldoende middelen, geld, beschikken om zelfstandig hun weg te gaan. Als de bediening vanwege de overheid slecht is kunnen zij daarvan weglopen en zich alternatieven aanschaffen.

Tweederangsburgers zijn zij die niet kunnen weglopen, die afhankelijk zijn van staatsregelingen en van het vermogen daarin de weg te vinden. Dat vermogen wordt vaak overschat. Veel overheidsregelingen gaan uit van een alerte en zelfredzame burger. Zij die deze zelfredzaamheid niet bezitten zullen voortdurend hun neus stoten, achter het net vissen en gestraft worden voor hun eigen onvermogen. Deze categorie van burgers zal dus vaker dan anderen fouten maken. Het algoritme, dat uitgaat van zelfredzame burgers, zal deze fouten allicht als fraude kwalificeren. En daarom deze groep extra in de gaten houden. Het drama van de kindertoeslagen is hiervan het afschrikwekkendste voorbeeld, maar beslist niet het enige.

Derderangsburgers zijn zij die zich niet in de publieke ruimte kunnen laten horen omdat zij eigenlijk geen burger zijn. Zij zijn wel in Nederland, maar bestaan in de publieke ruimte niet. Asielzoekers, illegalen, zwervers of expats die om fiscale redenen niet in Nederland staan ingeschreven.

Wat is er al met al de laatste vijftientig jaar in Nederland veranderd in de betekenis van burgerschap?

De risico's van het zijn van een risicoburger zijn onderkend. Het zijn niet alleen de 'anderen' maar wij allen die door de aanpak van risicoburgers onterecht getroffen kunnen worden. De toeslagenaffaire heeft zonneklaar gemaakt dat ook onschuldigen daarvan slachtoffer kunnen worden. Toch gaan profilering en het verstoren en speciaal in de gaten houden van leden van risicogroepen door. Een recent voorbeeld is de aanpak van overlast gevende asielzoekers onder leiding van een buitendepartementale task force die rechtstreeks werd aangestuurd door de minister van justitie en veiligheid en haar secretaris-generaal (rapportage in NRC 10

februari 2024). Het zou beter zijn om in overheidsbeleid en -administratie elk onderscheid tussen soorten burgers te vermijden.

Wat betreft de omgang met risicoburgers heeft de democratie veerkracht vertoond. Gebreken in die omgang zijn in parlementaire enquêtes onderzocht en als onrecht benoemd.

De nadruk op cultuur als bindmiddel tussen burgers (op normen en waarden van de Joods-Christelijke traditie) was in het eerste decennium van de eeuw sterk, maar is sindsdien verminderd. Het bevorderen van één Nederlandse cultuur bleek niet verenigbaar met de vrijheid van burgers om hun leven naar eigen inzicht gestalte te geven.

Het begrip cultuur wordt tegenwoordig veeleer gebezigd niet om mensen bij de gemeenschappelijke zaak te betrekken, maar om ze daarvan weg te houden. Als Geert Wilders in November 2023 aankondigt dat hij een premier voor alle Nederlanders zal zijn is onzeker of hij daarmee enkel de 'echte' Nederlanders bedoelt.

Ook in de kwestie van cultuur en burgerschap betoonde de democratie zich veerkrachtig. Het ideaal van Nederlands monocultureel burgerschap is onhoudbaar gebleken en verlaten.

De eigzinnige burger is volop aanwezig – tractoren, omgekeerde vlaggen, verkeer versturende klimaatmarsen, antivaxers. Voor de autoriteiten zijn zij vooral hinderlijk en een probleem van openbare orde. Maar ook daagt het besef dat zij iets te melden hebben waar de gemeenschap zijn voordeel mee kan doen. En zij scoren zo goed bij verkiezingen (succes van BBB en PVV) dat er wel naar hen geluisterd moet worden. De meeste eigzinnige protesterende burgers situeren zich binnen de politieke gemeenschap, zij willen de politieke agenda veranderen om vervolgens langs democratische weg verandering af te dwingen. Bij de zogenoemde 'autonomen' ligt dat anders, zij erkennen geen enkel gezag en beschouwen zich niet als burgers. Hoe om te gaan met eigzinnige en protesterende burgers is een urgente kwestie van onze tijd. Zal de democratie zich ook hierin veerkrachtig betonen?

Aandacht voor tweederangsburgers, voor feitelijke ongelijkheid tussen officieel gelijke burgers, is toegenomen. Het besef leeft dat ongelijkheid onderkend moet worden, om

vervolgens het ideaal van gelijkheid tussen burgers beter te kunnen benaderen. Hoe dit te doen, bijvoorbeeld door 'grip' op het eigen leven te bevorderen, is nog geen uitgemaakte zaak.

Hoofdstuk 4

VEERKRACHTIG VERANTWOORD BESTUUR

Er is veel bestuur dat niet goed gaat, niet aan de verwachtingen voldoet. Ook als bestuurders handelen naar beste weten en met goede bedoelingen, worden niet alleen de burgers maar ook zichzelf best vaak teleurgesteld door de uitkomsten van hun initiatieven. Bestuurders worden ook herhaaldelijk overvallen door verrassingen, door gebeurtenissen die zij niet hadden voorzien en die te indringend zijn om ze te kunnen negeren. Denk aan internationale kwesties zoals 9/11, de kredietcrisis na het faillissement van Lehmann Brothers, of Covid, maar ook door nationale zoals de gevolgen van de Groninger aardbevingen of de kindertoeslagen affaire. Hoe kan het bestuur het beter doen?

Een eerste antwoord luidt: door beter te doen wat we al deden. Het bestuur gaat dan op zoek naar meer controle: eenhoofdige leiding, toezicht, handhaving en preventie. Deze wegen zijn de afgelopen kwart eeuw ingeslagen en vervolgens vaak ontoereikend en teleurstellend gebleken. Het door de VVD vurig gewenste ministerie van Veiligheid bleek een plek waar een reeks van VVD-bewindslieden sneuvelden. Stapeling van toezicht werkte verstikkend en verhinderde zicht op wat er werkelijk gebeurde. En de nadelen van preventie, zoals getroffen worden door ‘friendly fire’ van beveiligers, werden allengs ook onderkend.

Door deze teleurstellingen kreeg een alternatief antwoord geleidelijk aan de wind in de zeilen: het anders doen dan we deden. Hoe dan? Niet door analyse en instructie (AI), maar door het opbouwen van veerkracht via variëteit en selectie (VS). Aanvankelijk zocht men verbetering door het introduceren van marktwerking in diverse sferen van samenleven, zoals gezondheidszorg en onderwijs – neoliberalisme werd dit genoemd. Later kregen bestuurders meer oog voor andere systemen van zelforganisatie dan de markt, zoals de rechtspraak, wetenschap of het immuunsysteem. Deze werken ook via variëteit en selectie, maar de waarde waarop geselecteerd wordt is daar niet geldelijk rendement.

Wie in het openbaar bestuur wil koersen op veerkracht, moet dan ook wel diversiteit en conflict (variëteit), alsmede verantwoording (waardenbetrokken selectie) accepteren. Leven met conflict vereist vaak – contra intuïtief – zelfbeheersing. Het ondergaan van processen van verantwoording vergt ook veel van betrokkenen, die het gevoel krijgen dat ze een zondebok zijn en achteraf verantwoordelijk worden gehouden voor uitkomsten die niemand zou hebben voorzien. In verantwoordingsprocessen wordt het verleden niet alleen bestudeerd, maar ook omgevormd, geherinterpreteerd. Het accepteren van deze reconstruerende logica ervan eist een aanzienlijke contra-intuïtieve inspanning van betrokkenen. Net als bij zoveel andere regels en instituties van de democratie, zoals het erkennen van je tegenstander in de rechtszaal als rechtsgenoot, van het recht om dicht bij de opening van het Holocaustmuseum te demonstreren, van het recht van andersdenkenden om een meerderheid achter zich te krijgen.

Op zoek naar controle

Eenhoofdig centraal gezag

Er is geprobeerd om de verantwoordelijkheid op één enkele plek te concentreren zodat slagkracht kan worden ontwikkeld en glashelder is wie de baas is en wie zich moet verantwoorden: Eenhoofdig en eenduidig centraal gezag. Van het op te tuigen Ministerie van Veiligheid verwachtten velen heil, waaronder de VVD en Pieter van Vollenhoven (voorvechter van veiligheid; echtgenoot van prinses Margriet, die tijdens de regeerperiode van koningin Beatrix haar eerste reserve was). Dat Ministerie kwam er, bemand door louter VVD-bewindspersonen, die vervolgens de één na de ander struikelden en het veld moesten ruimen. Over de inaugurele rede van Pieter van Vollenhoven, waarin hij pleitte voor één ministerie van veiligheid, schreef ik in 2006 in *De Volkskrant*:

De inaugurele rede van Pieter van Vollenhoven aan de universiteit Twente op 28 april was een feestelijke bijeenkomst. De Koningin en de vicepresident van de Raad van State, de voorzitter van de Tweede Kamer, leden van het Koninklijk huis en een lange rij professoren, vrienden en jaarclubgenoten (waaronder ondergetekende), zij luisterden naar een onderhoudend college, doortrokken van zowel humor als echte bezorgdheid om veiligheid. Iedereen was blij dat Pieter zo openlijk zijn plaats en stem had gevonden

Hij keek terug op zijn jarenlange inspanning om veiligheid op de politieke agenda te krijgen en de onafhankelijkheid van onderzoek naar rampen institutioneel te verzekeren. Dat hij, als praktijkhoogleraar die over zijn praktijkervaringen reflecteert, daarbij soms wel erg bezig leek zijn eigen gelijk te halen werd hem gaarne vergeven. De uiteenzetting van zijn ervaringen was informatief. Iedere toehoorder kon daar lering en vermaak aan ontlelen.

Toen Van Vollenhoven behalve terug ook vooruit ging kijken begaf hij zich op glad ijs. Hij stelde de kwestie van de vorming van één ministerie van veiligheid centraal. Hij is daar vierkant voor. 'Waar blijft het ministerie van Veiligheid' luidt de kop boven zijn bijdrage in *De Volkskrant* die op Koninginnedag uitkwam. Probleem is dat anderen twijfels hebben of door het instellen van zo'n centraal veiligheidsministerie de veiligheid daadwerkelijk gediend zal worden. Weer anderen zijn zelfs vierkant tegen. Het ministerie van veiligheid is, met andere woorden, een omstreden politieke kwestie. Openlijke stellingname door leden van het Koninklijk Huis in politieke kwesties wordt als onverstandig en staatsrechtelijk ontoelaatbaar gezien. Achter de schermen kan invloed worden uitgeoefend, maar openlijke deelname aan en beïnvloeding van het democratisch debat mag niet.

Men zou kunnen aanvoeren dat deze beperking in openbaar optreden niet opgaat voor een professor – een onafhankelijk wetenschapper die zich als gelijke in de 'republic of science' begeeft. Dat vereist echter meer dan het uitdragen van de eigen praktijkervaring. Je moet je ook verdiepen in de ervaringen en observaties van anderen, ook, ja juist, als die niet met de jouwe stroken. Zodra je eigen standpunt voldoende robuust is moet je publicaties van sterke tegenstanders opzoeken en hun argumenten en analyses proberen te begrijpen. Als de wetenschapper die kan weerleggen komt zijn standpunt sterker en objectiever te staan. Als hem dat niet lukt zal hij zijn standpunt moeten wijzigen of opgeven.

Van Vollenhoven's uiteenzetting schoot op dit punt tekort. Hij nam eenvoudig de noodzaak van één ministerie van Veiligheid aan en schreef de weerstand daartegen

geheel toe aan verkokering binnen de overheid. Er zijn echter ook personen buiten de verkokerde overheid die zo'n ministerie geen goede zaak vinden. En ze hebben daar goede redenen voor, redenen die niets met verkokering van doen hebben en ook niet vanuit kokers naar voren worden gebracht. Ze zijn afkomstig van collega-wetenschappers. Van Vollenhoven verzuimt deze te noemen en in zijn overweging te betrekken. Daardoor verliest zijn betoog wetenschappelijk gehalte en wordt het een politieke interventie.

Net als veel anderen trapt hij in de val van het constateren van een gebrek aan coördinatie en dus als oplossing het tegendeel daarvan voorstellen: gedwongen samenwerking. Na de aanslagen van 9/11 en Madrid werd diepgaand onderzoek gedaan. De conclusie daarvan was dat die rampen misschien voorkomen hadden kunnen worden als informatie tijdig was bijeengebracht in plaats van versnipperd was gebleven. Het ligt dan voor de hand om ter voorkoming van herhaling één ministerie voor te stellen. Dat heeft doorzettingsmacht, eenduidig gezag en kan informatie poolen. Dergelijke analyses en voorstellen gaan voorbij aan de bekende gevaren, domheden en vunzigheden die zulke centrale structuren opleveren. Die zijn te lezen in bijvoorbeeld het gastartikel in *The Economist* van 31 juli 2004 van de hand van Efraim Halevy die van 1998-2002 hoofd van de Israëlische Mossad was. Of in studies van de planeconomie in de Sovjet-Unie. Of in wijlen Aaron Wildavsky's *Searching for Safety* (Transaction Publishers, Oxford, 1988). Of in mijn eigen *Gevaarlijk Veilig* (Van Gennep, Amsterdam, 2004).

Leg ik van Vollenhoven een te strenge maatstaf aan? Is de notie van wetenschap die ik hierboven uiteenzette niet een ideaal waaraan veel reëel bestaande wetenschappers niet voldoen of zelfs maar willen voldoen? Ja, er zijn professoren die enkel hun eigen gelijk uitdragen. We kijken daar tegenwoordig niet meer van op. Maar Van Vollenhoven kan zich zulk gedrag niet permitteren. Wil hij recht van spreken hebben, dan moet hij zich als echte wetenschapper opstellen. Als hem dat lukt dan zou zijn binnentreden in de 'republic of science' niet corrumperend zijn, zoals critici van zijn benoeming vreesden, maar juist zuiverend werken.

In 2005 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een rapport uit *Goede diensten, publieke zaak* waarin de preoccupatie van de centrale overheid met toezicht en de daaruit resulterende stapeling van controles werd bekritiseerd. Ik mocht op een conferentie commentaar geven:

Noor van den Bergh is directeur van het mr. L. E. Visserhuis, een verzorgingshuis in Den Haag. In de Volkskrant van 23 februari schrijft zij: 'Nu wil mevrouw Ross (de zittende staatssecretaris) dus nog een commissie creëren om het gevoerde beleid van alle zorginstellingen kritisch te onderzoeken. Dit is driedubbel op en niet alleen een absolute verspilling van overheidsgelden – het is tevens een regelrechte motie van wantrouwen tegen alle bovengenoemde instanties, de inspectie, de zorgkantoren en *last but not least* tegen alle hardwerkende professionele medewerkers van de zorginstellingen zelf. Ook mevrouw Ross wordt iedere dag een dagje ouder en komt steeds dichterbij een eventuele opname in een dergelijke zorginstelling, maar daarvoor sluit niet alleen zij haar ogen: alle beleidmakers en volksvertegenwoordigers gaan liever niet de confrontatie aan met deze kwetsbare weerloze groep ouderen.'

Net als het WRR-rapport hekelt mevrouw Van den Bergh's aanklacht de zinloze stapeling van controles. Daarnaast brengt ze in herinnering dat wij met al onze praatjes en plannen uiteindelijk ieder toch maar één uniek lichaam zijn. Dat lichaam hebben we niet uitgekozen, het is vergankelijk en heeft gedurende zijn aardse bestaan steun en onderhoud nodig. Dienstverlening dus. Veel praten daarover doen we liever niet. We gaan allen dagelijks naar de wc, maar wie daar aandacht voor vraagt misdraagt zich. Het woord zelf duidt al op verhullende afstand. Lichamelijke is in zijn gebrekkigheid en hulpeloosheid beschamend, vergt gepast zwijgen en de andere kant opkijken. Zelfs bij de zieke Paus Johannes Paulus II met Pasen.

Net als veel anderen denkt Noor van den Bergh dat geld – 'er gewoon geen cent voor over hebben' – het hoofdprobleem is. Productiever lijkt het mij om geldproblemen te duiden als symptoom van iets anders dat er mis is. Immers, wie kan na 40 jaar moderniseren en kwaliteitsverbetering, nu we in Nederland rijker dan ooit zijn, in ernst volhouden dat de

elementaire problemen van samenleven alleen nog maar een kwestie van betaalbaarheid zouden zijn?

Wat is er dan wel misgegaan bij de modernisering van de publieke sector? Ter vergelijking zie ik de hervormingen die in het bedrijfsleven na 1980 zijn doorgevoerd. Een andere organisatie van verantwoording bleek daar van cruciaal belang. Toen de toekomst niet meer was wat die geweest was, namelijk voorspelbaar, heeft het bedrijfsleven met vallen en opstaan geleerd het accent te verleggen van planning en controle vooraf naar een ruim mandaat met harde verantwoording achteraf. Van sturen door analyse en instructie (A/I) naar bijsturen via variëteit en selectie (V/S). Zo werd de veerkracht ontwikkeld die onmisbaar is om de 'onvermijdelijke verrassingen' van ons turbulente tijdperk het hoofd te bieden.

Het belang van verantwoording, van 'regeren door terugzien', is de afgelopen decennia ook door de overheid onderkend. Rapporten van rekenkamers en enquêtes, van inspecties en visitaties, worden in de media besproken en als argumenten voor bijstelling van beleid gebruikt. Anders dan in het bedrijfsleven heeft de nadruk op verantwoording bij de overheid echter niet geleid tot meer armslag, niet tot meer lucht en ruimte voor innovatie, maar juist tot nog meer rigiditeit: tot je indekken en je angstvallig binnen de regels houden; tot ambtenaren die schaduw dossiers bijhouden om zich te vrijwaren; tot 'zwarte Pieten' (toen, in 2005, nog niet een verboden woord), d.w.z. afschuiven van verantwoordelijkheid naar een ander dan jezelf; tot wantrouwen jegens toezichthouders en tot weerstand tegen hun eisen die voor het eigenlijke werk geen enkele oriëntatie bieden. Bij de overheid heeft al met al de wending naar controle achteraf geleid tot verstikking – en niet tot een bevrijdende bevordering van innovatie.

Deze conclusie wordt pijnlijk bevestigd door het voortreffelijke WRR-rapport over publieke dienstverlening. Dat laat zien dat de overheid dienstverleningsorganisaties ging aansturen door een strategie van boedelscheiding. Die strategie miskent ten enenmale het relationele karakter van dienstverlenend werk. Om de aldus op afstand gezette activiteiten toch aan elkaar te relateren en onder controle van politieke zeggenschap te houden, heeft de overheid gaandeweg een stapeling van toezicht en controles ontwikkeld.

In plaats van oriëntatie verschaffen die controlepiramides vooral wanorde en wantrouwen.

De WRR bepleit een sober toezicht. 'Toezicht houden is een vak' zo houdt zij de overheid voor (p.247). De overheid moet dat vak leren en ophouden met het telkens weer optuigen van nieuwe controles als er weer iets uit de hand lijkt te zijn gelopen.

Leren toezicht houden is nodig maar niet voldoende. Wil de dienstverlening op voldoende legitimiteit kunnen steunen, dan moet zij daarnaast ook leren zich te verantwoorden. Op dit punt verdienen de schetsmatige beschouwingen van de WRR aanvulling.

Toezicht en verantwoording worden vaak in één adem genoemd, maar verschillen toch aanzienlijk van elkaar. Het verschil zit hem niet in het onderscheid tussen verticaal (toezicht) en horizontaal (verantwoording). Verantwoording die hout snijdt heeft altijd een dwingend - en dus verticaal – element. Toezicht dient te signaleren of aan de basale eisen van deugdelijkheid wordt voldaan. De uitoefening ervan wekt verwarring als het toezicht tevens wordt gebruikt om te controleren of andere beleidsdoelen en afgesproken output zijn gerealiseerd. Nog ingewikkelder wordt het als de betrokken organisatie over de realisatie van deze doelen ter verantwoording wordt geroepen. De logica van toezicht is immers een andere dan die van verantwoorden. Toezicht meet en constateert.

Verantwoording kan niet zonder zulk een vaststelling van wat gebeurd is, maar omvat toch meer. Verantwoording is tweezijdig. Degene die ter verantwoording wordt geroepen belicht ook zijn kant van de zaak. Pas nadat aldus diverse versies van het gebeurde zijn gepresenteerd, geeft het verantwoordingsforum zijn oordeel. Het selecteert uit de variëteit van visies op gedane zaken dat wat bepaalde waarden het best dient c.q. schaadt. De publieke beslissing van het forum in het voorliggende geval is richtinggevend voor toekomstige gevallen. Zodoende biedt de beslissing oriëntatie voor een ruimere kring van actoren.

Preventie

Onder de indruk van 9/11 is de overheid zich gaan toeleggen op preventie onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen'. Daarbij werden aanvankelijk de nadelen en zelfs gevaren van preventie onvoldoende onderkend en meegewogen. Preventie is conservatief, behoudend, en belemmert innovatie. Preventie kan bovendien schadelijk zijn – ziek worden van een inenting of aangeschoten worden door een beveiliging. In 2008 mocht ik in Rotterdam deelnemen aan een debat over 'Vadertje stad'. Over preventie zei ik daar:

Veiligheid is een elementaire levensbehoefte. Ik hoop veilig geboren te zijn, veilig dood te gaan en me in de tijd daartussen 'safe' te voelen. Veiligheid is een dominant politiek issue geworden. Niet alleen bij bestrijding van (de dreiging van) terreuraanslagen, maar ook bij jeugdbeleid, vergrijzing en Van Vollenhoven met zijn Onderzoeksraad Veiligheid. Op al deze terreinen probeert men door preventie de veiligheid te bevorderen. Voorkomen is beter dan genezen, zo luidt het adagium. Maar is dat wel zo? Bij een check up kan je met ziekenhuisbacteriën geïnfecteerd raken. Door friendly fire van een beveiliging kan je gedood worden. Preventie kan voor formeel vrije burgers zeer verstorend zijn. Een risicoburger is iemand die kenmerken vertoont op grond waarvan experts verwachten dat hij/zij een grote kans loopt iets te gaan misdoen. Is het niet veiliger deze burger in de gaten te houden en tijdig, voordat hij de kans krijgt zijn misdaden te begaan, uit het verkeer te nemen?

Er is echter meer aan de hand dan 'niet leuk' en schending van privacy. Er zijn een aantal redenen om bij preventie vraagtekens te zetten en te betwijfelen of al met al de veiligheid van burgers door preventie wordt vergroot. Bekend is dat door een overdaad aan regels die elk de veiligheid beoogden te bevorderen, installaties en organisaties in feite minder veilig kunnen worden. Maar er is meer. Preventie vereist classificatie van individuen om de verdachte elementen te kunnen lokaliseren. Als bij die classificatie een vergissing wordt gemaakt, zoals bij de plaatsing van bedrijven en stichtingen op een door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties opgestelde lijst van terreurorganisaties, dan ben je de klos. Ook na een juiste classificatie kan er veel misgaan. Men grijpt in op grond van door theorie gestuurde verwachtingen over wat mensen zullen gaan doen. We moeten ervan uitgaan dat sommige van die theorieën achteraf onhoudbaar zullen blijken.

Ook zijn er vraagtekens te zetten bij het veelgeroemde voorzorgprincipe. Dit stelt dat overheden maatregelen moeten nemen ter bescherming tegen mogelijke schade, zelfs als de causale verbanden nog niet duidelijk zijn en zelfs als we niet weten of dergelijke schade zich werkelijk zal voordoen. Strikt toegepast is dit principe incoherent. Het verbiedt namelijk wat het voorschrijft te doen. Beveiligingsmaatregelen brengen immers onvermijdelijk zelf risico's en onzekerheden met zich mee. Als men het voorzorgprincipe op die maatregelen zelf toepast, moet ervan worden afgezien.

Ook het speciaal in de gaten houden van een groep met kenmerken die duiden op een hoog misdaadrisico kan averechts werken. Als de gevoeligheid voor toegenomen controle bij deze groep gering is, maar de gevoeligheid voor minder controle bij de rest van de bevolking groter, dan is te verwachten dat het aantal misdaden toeneemt. Een bijkomend bezwaar is dat de leden van de groep in de misdaadstatistieken oververtegenwoordigd zullen zijn en dat hun kansen afnemen om het in de maatschappij anders dan langs misdadige weg te maken.

Naast deze risicoteknische overwegingen zijn er ook politiek theoretische kanttekeningen bij de preventiestaat te maken. Het maakbaarheidsdenken van de jaren zeventig is afgezworen, maar bij nadruk op preventie komt maakbaarheid in andere vorm terug. Niet zoals toen om een maatschappij ten goede te veranderen, maar om een keer ten kwade te voorkomen. De beleidsmaker die in cultuur een aangrijpingspunt voor veranderen van het handelen van burgers ziet en tevens preventief te werk wil gaan, zal zich meer nog dan zijn voorgangers verstrikken in pogingen om de vrijheid van burgers te combineren met beïnvloeding van hun cultuur, met pogingen om 'achter hun ogen' te komen en te bewerkstelligen dat burgers spontaan de 'juiste' keuze maken. Is de burger verplicht zich alert en waakzaam te gedragen, zodanig dat de beveiligers hun werk kunnen doen? Hebben individuele burgers een recht op beveiliging? Ontleent de overheid haar legitimiteit aan het verschaffen van veiligheid, zoals Hobbes in *Leviathan* (1651) betoogde?

Dan maar afzien van preventie? Nee, preventie kan gezien de ernst van een waargenomen dreiging de aangewezen weg zijn. Maar wantrouw degene die beweert dat over de ernst

van de dreiging niet valt te twisten. En wantrouw helemaal de beleidsmaker die naïef beweert dat preventie alleen maar goed en nooit kwaad kan aanrichten.

Op zoek naar veerkracht

Beter doen wat we al deden door meer controle – eenhoofdige leiding, toezicht en preventie – blijkt nadelige kanten te hebben. Vandaar dat bestuurders zoeken naar alternatieven, naar andere manieren van besturen. Zij stellen hun hoop om beter met verstoringen om te gaan in veerkracht. Veerkracht is het vermogen om met verrassingen om te gaan zodanig dat kernwaarden van de actor behouden blijven. Waarin schuilt de veerkracht van politieke democratie?

Hiervoor kunnen we te rade gaan bij Machiavelli en De Tocqueville. Beiden komen tot de contra-intuïtieve bevinding dat de veerkracht van een republiek (Machiavelli), c.q. democratie (Tocqueville), waarin burgers medeburgers regeren schuilt in de aanvaarding en organisatie van diversiteit en conflicten. Waar mensen vrij zijn zullen ze verschillen produceren en bij gelegenheid hierover met elkaar in botsing komen. Een vrije samenleving ontleent zijn vitaliteit aan de wijze waarop daarin die verschillen worden gerepresenteerd, getransformeerd en beslecht. Machiavelli was trots op zijn tegendraadse analyse van het oude Rome. 'Ik vind dat degenen die de strijd tussen de adel en het volk veroordelen, kritiek leveren op de belangrijkste oorzaak van Rome's blijvende vrijheid, en dat zij meer oog hebben voor het lawaai en het gekrakeel waarmee die strijd gepaard ging, dan voor zijn gunstige gevolgen. Zij staan er niet bij stil dat er in elke staat twee stromingen zijn: die van het volk en die van de elite: en dat alle wetten die gemaakt worden in het belang van de vrijheid het gevolg zijn van wrijvingen tussen deze twee, zoals ook in Rome duidelijk het geval was.' (*Discorsi* boek 1 hoofdstuk 4). Anders dan zijn tijdgenoten (rond 1840), die van democratie vooral revolutie vreesden, vindt De Tocqueville de garantie van een stabiele democratie in de federaal-constitutionele organisatie van de voortdurende onrust in de Amerikaanse samenleving. Ook wij kunnen, als we onbevangen kijken, ons verbazen over de vitaliteit van versplinterde en op papier onregeerbare regimes. Denk aan het waanzinnige

succes van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden in de Gouden Eeuw. Of aan de aantrekkelijkheid van die afschuwelijke Europese-Unie.

Het werkt en is vitaal, maar niet volgens ons theoretische boekje. We kunnen leren van de vitaliteit van schijnbaar chaotische systemen. Dat is wat onderzoekers van zelforganisatie bij hersens, mieren, steden en universiteiten doen. Hun bevindingen zijn meer dan ‘Spielerei’, meer dan een onderhoudend extra. Het begrijpen en organiseren van veerkracht is essentieel voor het voortbestaan van eigentijdse regimes en hun kernwaarden. Waarom is dat zo?

Bestuurders worden herhaaldelijk overvallen door verrassingen, d.w.z. door gebeurtenissen waarop ze niet zijn voorbereid, waar ze geen raad mee weten en die ze ook niet straffeloos kunnen negeren. Het gaat niet alleen om gebeurtenissen die ze niet hebben zien aankomen, maar ook om verrassingen die blijven verrassen (zoals asielkwesties keer op keer verrassen). Vroeger werd van bestuur verwacht dat het die verrassingen voor zou blijven door kennis en macht bijeen te brengen. Door de combinatie van die twee zou het intelligenter en ingrijpender kunnen optreden dan andere maatschappelijke actoren. Tegenwoordig is dit voordeel vaak in een nadeel omgeslagen. Bestuur dat alle alternatieven grondig analyseert, de steun ervoor aftast en dan het beste alternatief kiest om dit op grote schaal toe te passen – bestuur door analyse en instructie (A/I) – blijkt al te vaak met een groot gebaar de plank mis te slaan. Het is log, langzaam en dom. Moeilijk op gang te brengen, moeilijk te stoppen op een verkeerde weg, moeilijk bij te sturen, hardleers. Deze overtuiging over wat eens de zegen van modern bestuur heette te zijn wint veld: A/I bestuur heeft zijn beste tijd gehad, het wordt van algemeen bruikbaar sjabloon tot een aanpak die enkel zin heeft onder bepaalde voorwaarden, zoals betrouwbare kennis, een stabiel toepassingsveld en steun van de bevolking.

De kwestie hoe ons voor te bereiden op een toekomst die ons zal verrassen, die onze verwachtingen en zorgvuldig uitgezet beleid zal doorkruisen, staat daarmee levensgroot op de agenda van bestuurders. Als de bestuurlijke aanpak langs lijnen van analyse en instructie niet werkt, wat dan? Een antwoord wordt gezocht in het ontwikkelen van veerkracht. Wat maakt een regiem veerkrachtig? Hoe bevorder je veerkracht, hoe bouw je het op?

Antwoorden zijn gezocht in twee richtingen. Beide zien de tekorten van A/I besturing en achten een verschuiving naar bestuur door variëteit en selectie (V/S) aangewezen. Over hoe en waar dit plaats kan vinden verschillen ze.

Het eerste pleidooi voor meer veerkracht wil een herverdeling van taken. De markt wordt gezien als het systeem dat in staat is tot coördinatie door V/S. Taken die het best langs deze weg van V/S behartigd kunnen worden moet de overheid uit handen geven, privatiseren. De overheid dient enkel kaders voor het functioneren van marktwerking te stellen en aan te geven welke variëteit (bijvoorbeeld zwart geld, voorkennis bij aandelenhandel) en welke selectie (discriminatie, weigering ouderen te verzekeren) taboe moeten blijven. Concurrentie en elkaar bevechten hoort op de markt. Bij de overheid zou dit verspilling en bureaucratisch bakkeleien heten. Ambtenaren moeten gehoorzaam zijn en naar buiten één front vertonen. Alle neuzen dezelfde richting in. Die richting wordt aangegeven door politieke besluitvorming die op gedeelde waarden is georiënteerd.

Nadelen van deze neoliberale insteek werden allengs onderkend. Geldelijke winst wordt overall een sturend principe, ook daar waar het naar veler overtuiging niet thuishoort. In diverse sferen van leven, zoals de sport, de ziekenzorg, de school, de rechtspraak en dergelijke, wordt rendement dominant. Wat niet rendeert, en wie niet rendeert, krijgt daardoor weinig recht van bestaan. Waar respect en aanzien vroeger in verschillende sferen van het leven naar daar geldende waarden werden verleend, kan thans iemand die niet aan rendement bijdraagt nauwelijks rekenen op waardering. Hij voelt zich al gauw een 'nobody', een sta in de weg.

In de neoliberale samenleving leren mensen om voor zichzelf te kiezen, om geen dief van de eigen portemonnee te zijn. De succesvollen hebben het daar wat druk mee. Maar dit keuzefestival creëert ook verliezers, die in een situatie zijn beland waarin nog maar weinig valt te kiezen. Een doorgewinterde liberaal zou zeggen dat ze ergens in hun verleden een verkeerde afslag moeten hebben gekozen. Hij blijft blind voor schrijnende ongelijkheid van levenskansen.

De blinde vlek van het neoliberalisme is het miskennen dat er andere vormen van zelforganisatie door V/S zijn dan de markt. Het tweede pleidooi voor meer veerkracht ziet de markt als één systeem van V/S naast andere. Recht, politiek, wetenschap of het immuunsysteem zijn alle te zien als vormen van V/S. Het recht in een vrije samenleving werkt met hoor en wederhoor, de politiek kent er een legitieme oppositie tegenover een legitieme regering, wetenschap bloeit dankzij confrontatie van diverse visies op wat waar is in tijdschriften, conferenties en experimenten. Het immuunsysteem werkt doordat een indringer onderkend wordt, daarop het hele repertoire van beschikbare antistoffen wordt afgestuurd, en van degene die de indringer het best kan neutraliseren meer wordt aangemaakt. 'Selective amplification on value' heet dat in vakjargon (Gerald Edelman *Bright Air, Brilliant Fire: On the Matter of the Mind* New York, Basic Books, 1992, p.92). Net zo beschikt een vrije samenleving over een repertoire van alternatieven waaruit al naar gelang de omstandigheden geselecteerd kan worden. Een lastpak als Churchill blijkt in oorlogstijd een zegen. Als het nog te vroeg is om slag te leveren een voorzichtige generaal, voor de beslissende slag beter een houwdegen. Een taak van bestuur is het, net als in het eerste pleidooi, om kaders voor het functioneren van V/S systemen te stellen, de variëteit te bewaken en toelaatbare selectienormen aan te geven. Maar hier gaat het om meerdere V/S systemen, elk met eigen kenmerken en vereisten, en dus niet enkel om de markt. Bovendien, wordt ook het bestuur zelf als een soort V/S systeem gezien.

Zo'n manier van zien vergt wel een verandering van een aantal gevestigde gemeenplaatsen over goed bestuur. Variëteit betekent dingen dubbelop doen, aanvaarden van conflict en diversiteit als normaal en in beginsel positief. Aanvaarden dus van wat in een oudere visie op bestuur als verspilling werd geschuwd.

Bestuur dat ook de eigen organisatie langs lijnen van V/S wil aansturen heeft een aantal taken. Als eerste het garanderen van voldoende variëteit alsmede het uitbannen van onaanvaardbare variëteit. Een tweede taak is te zorgen voor het zichtbaar maken, representeren, van variëteit in instituties voor de verwerking van verschillen en conflicten. Die worden daar uiteengezet, besproken, gerecycled, tot ze rijp zijn voor beslissende selectie door het forum van beoordelaars. Doordat ze geschonden werden doet selectie ons beseffen wat 'onze' waarden ook alweer waren.

Deze weg om bestuur veerkracht te doen herwinnen vereist wel een relativeren van een aantal gevestigde waarheden en richtsnoeren. Zoals gezegd is in deze visie conflict normaal en positief. Geen angst voor een claimcultuur derhalve. Ambtelijk initiatief wordt gevraagd. Een ambtenaar die nooit iets achteraf fout blijkt te doen heeft eenvoudig niet zijn best gedaan. Een ambtenaar wiens eerste zorg is zich voor verantwoording in te dekken wordt niet gewaardeerd. In plaats van planning komt nadruk op leren. In plaats van vooruitzien een waardering van verantwoording als sturingsmoment bij uitstek. In plaats van het primaat van politiek het ultiem, het laatste woord en oordeel. In modern bestuur en in de common sense opvatting over goed bestuur worden overlap, conflict, je nek uitsteken, fouten maken en verantwoording zo veel mogelijk gemeden. De visie op veerkrachtig bestuur vraagt echter, contra-intuïtief, juist waardering daarvoor. De deelnemers op de markt hebben, tegen hun natuurlijke neigingen in, tegenstribbelend geleerd om concurrentie en faillissement als onderdelen van een vitaal systeem te waarderen. Een vergelijkbare cultuuromslag is nodig om bestuur veerkrachtig te maken. Een reflexief veerkrachtig bestuurlijk ethos, zogezegd.

De onbegrepen logica van verantwoording

Wie vertrouwt op veerkrachtig bestuur – op de ‘wisdom of crowds’ en ‘the intelligence of democracy’- moet diversiteit verwelkomen, vergelijking tussen diverse varianten bevorderen en selectie daaruit organiseren. In een politieke democratie vindt die selectie plaats in openbare waardenbetrokken verantwoordingsprocessen. Wat er in die processen gebeurt wordt vaak door zowel betrokkenen als waarnemers misverstaan. De termen die zij hanteren om aan het gebeuren zin te geven sporen niet met wat zich in verantwoordingsprocessen daadwerkelijk afspeelt. Ik noem dit de onbegrepen logica van verantwoording.

Over verantwoord en hield ik in 1974 een inaugurele rede *Denken over Politieke Verantwoordelijkheid*. Ik kwam erop terug in mijn afscheidsrede in 2003 *Veerkracht*:

Een ambtsdrager moet zich achteraf verantwoorden voor zijn handelingen in het licht van hun ingetreden gevolgen. Handelen omvat hier ook niets doen waar iets gedaan had

moeten worden, nalaten te handelen dus. De meest harde confrontaties bij politieke verantwoording gaan doorgaans over zulk nalaten. Een hooggeplaatste beleidsverantwoordelijke, zoals een minister, heeft dagelijks talloze handelingsmogelijkheden. Hij is omringd door ondergeschikten die namens hem handelen en nalaten. Terugkijkend, nadat onacceptabele toestanden zijn ingetreden, is vaak vast te stellen wat hij al of niet had moeten doen of nalaten. Maar vooraf, in het nu, bestaan er naast dit ene complex van handelingen en daadwerkelijk ingetreden gevolgen talrijke andere. De kunst van de wijze staatsman is het om in deze zee van mogelijkheden de aandacht zo te verdelen en richten dat risicovolle situaties tijdig worden onderkend. Dat is niet makkelijk. Iemand die overal risico's ziet raakt verlamd, maar wie op de eigen weg met oogkleppen doorgaat komt vroeg of laat van een koude kermis thuis.

Ambtsdragers en de gremia waar zij verantwoording moeten afleggen beginnen aanvankelijk vol goede moed aan parlementaire enquêtes. Nu de zaak eenmaal aan het rollen is zal ook de onderste steen boven komen en de waarheid worden uitgesproken. In het licht daarvan moeten de verantwoordelijken hun consequenties trekken, d.w.z. aftreden, en moeten nieuwe voorschriften worden geformuleerd om herhaling te voorkomen.

Dat is de sfeer aan het begin van een enquête. In de loop ervan verandert die en wanneer het einde nadert zijn doorgaans de betrokkenen weggezakt in een modderbad van beschuldigen, de andere partij de Zwarte Piet toespelen (Zwarte Pieten is een kaartspel waarbij partijen blind een kaart trekken van hun buurman; wie blijft zitten met de joker, de 'Zwarte Piet', in handen heeft verloren), kibbelen over details, verongelijkt zich een zondebok voelen. De relatie met de feiten, met de waarheid die aan het licht gebracht zou worden, is dan vaak ver te zoeken. De spelers begrijpen niet goed hoe het komt dat het ritueel van verantwoording zo vastloopt, zijn scherpte verliest en eigenlijk vooral teleurstelling en cynisme oplevert.

Politieke verantwoordingsprocessen zijn zodoende niet enkel frequenter geworden, maar ook onbevredigender. Ze moeten worden aangegaan, maar de betrokkenen weten er zelden iets moois of zinvols van te maken.

Vaak is geopperd dat dit zou kunnen als het lukt om afglijden in het onsmakelijke Zwarte Pieten te voorkomen. Ik heb dat vroeger ook gedacht maar ben daarvan teruggekomen. Zwarte Pieten, het de schuldvraag rondspelen tot hij ergens blijft kleven, is voor politiek in een democratische republiek essentieel. De manmoedige poging van premier Wim Kok om, vlak voor het einde van zijn tweede termijn in 2002, de verantwoording voor Srebrenica in betere banen te leiden illustreert dit.

Het rapport van het NIOD (Nederlands Instituut voor Oorlogs Documentatie) over Srebrenica kwam weliswaar laat, maar was beter dan gevreesd. En dit keer geen politieke pluchekleverij. Het vermaledijde Zwarte Pieten werd door ferme actie van Kok de pas afgesneden. 'Met dit besluit wordt integraal verantwoordelijkheid genomen voor het gevoerde beleid gedurende een reeks van jaren'. Aftreden van het kabinet drukt de ernst van de zaak uit. Bij massamoord misstaat Zwarte Pieten. En als de internationale gemeenschap niet zichtbaar verantwoordelijkheid kan nemen, omdat de instituties daarvoor ontbreken, dan is het passend dat de Nederlandse regering als meest betrokken partij dit mede namens die internationale gemeenschap doet.

De feiten op een rij, de verantwoordelijkheden uiteengezet. Wat wil men nog meer? Toch bleven onvrede en onbehagen. Jozias van Aartsen, de VVD-minister van buitenlandse zaken, vond het aftreden van het Kabinet niet nodig. In het Kamerdebat gispte Jan Peter Balkenende, van de oppositiepartij CDA, de opstelling van Kok, die zijn kruut drooghield voor de verhoren bij de komende parlementaire enquête. Had hij in zijn indrukwekkende verklaring bij zijn aftreden dan toch niet alles gezegd, toch iets achtergehouden?

Bij nader inzien is die verklaring staatsrechtelijk verbazend. 'Het kabinet heeft zijn beslissing niet afhankelijk willen stellen van de uitkomst van een debat in de Kamer. Het gaat niet om de vraag of er wel of geen vertrouwen in het kabinet bestaat. Het gaat om de verantwoordelijkheid die wordt genomen nu het onderzoek op tafel ligt.' Het is goed dat een kabinet een eigen stelling inneemt en niet met de wind van de Kamer meewaait. Maar het is slecht voor de democratie als zo'n stellingname buiten het parlementaire debat wordt gehouden. Toekennen van politieke verantwoordelijkheid is een collectief

proces, een samenspel van verschillende politici. Dat zij verantwoordelijkheid aanvaarden en niet vluchten is voorwaarde voor het goede verloop van dat proces. Maar eenzijdig verantwoordelijkheid 'nemen' kan het collectief zoeken naar een legitieme toedeling van verantwoordelijkheden niet vervangen.

Dat Kok dit niet beseft valt hem niet aan te rekenen. Wat hij ook deed, het zou altijd (ook) verkeerd zijn. Het is de onbegrepen logica van verantwoording die alle betrokkenen - politici, mediamakers en wetenschappers - parten speelt. De voorstellingen en woorden waarmee ze verantwoordingsprocessen beschrijven wringen met wat er in die processen werkelijk plaatsvindt. De onderste steen moet boven - en blijkt niet te vinden. Bestaat er wel zo'n onderste steen? Alle feiten op een rij - en nooit is het genoeg.

Verantwoordelijkheden moeten duidelijk geformuleerd - en blijken keer op keer onverbeterlijk diffuus. Heldere normen zouden fouten en schuldigen identificeren, maar op den duur blijkt er niemand echt puur fout, voelt de gestrafte zich zondebok, en zijn 'we allemaal' een beetje medeschuldig. Processen van verantwoording - Srebrenica is geen uitzondering - worden met goede moed en hoge verwachtingen aangegaan, maar eindigen in teleurstelling. Hoe komt dat?

Dat was de vraag die in een Leids universitair leeronderzoek anno 2001 aan de orde was. In zo'n onderzoek leren studenten onderzoeken door te doen (dus niet door instructies en praten over hoe je onderzoek doet). Het betreft universitair onderzoek, d.w.z. gedisciplineerd werken aan halfproducten, aan dingen die we maar half begrijpen. De te onderzoeken stelling luidde dat verantwoording uit de rails loopt als politici en media bevangen raken in Zwarte Pieten, in de draaikolk van schuld rondspelen waarbij de disciplinerende door de feiten verloren gaat. Die doen er dan niet meer toe, ze zakken achter de horizon weg. De enige vraag is nog wie er zal moeten aftreden, welke koppen er moeten rollen. Het onderzoek beoogde dit moment van afglijden te traceren en institutionele voorzieningen daartegen te ontwerpen.

Vergelijkend onderzoek van alle Nederlandse parlementaire enquêtes en de heldere koppigheid van de studenten Driek van Vugt (toentertijd SP lid Eerste Kamer) en Martijn van der Meulen maakten duidelijk dat de veronderstelling van het onderzoek onhoudbaar

was. Zwarte Pieten, het rondspelen van de schuld, is onmisbaar, zo betoogden zij. Zonder het rondspelen van schuld blijft de verantwoordelijkheid diffuus, zijn we allen een beetje maar niemand effectief aanspreekbaar. Toedeling van verantwoordelijkheid voor rampzalige gebeurtenissen dient ertoe herhaling te voorkomen. Dit geschiedt door die blinde gebeurtenissen aan handelingen van verondersteld ziende mensen toe te rekenen. Retrospectief, met het oog op een betere toekomst. Het uittesten van diverse hypothesen is voor feitenonderzoek onmisbaar. De hypothese die beklijft wordt het gezaghebbende feitenrelaas. Evenzo kan het rondspelen en bespreken van de schuldvraag gezien worden als het uittesten, in de collectieve wereld van politieke betekenisgeving, van hypothesen over verantwoordelijkheid. Net zolang rondspelen en bespreken, aanvallen en verdedigen met argumenten, tot de verantwoordelijkheid ergens stevig blijft plakken.

Bij nader inzien kan de toetsing van veronderstellingen over feiten en die over verantwoordelijkheden beter in wisselwerking plaatsvinden. Een andere toedeling van verantwoordelijkheden vraagt immers om een ander arrangement van feiten, en vice versa. In dit licht is het ongelukkig dat het geschiedkundig onderzoek over de feiten van Srebrenica zo lang duurde en dat de verantwoordingskant zo abrupt zijn beslag heeft gekregen. Al een jaar voordat het NIOD-rapport uitkwam hadden studenten in het leeronderzoek voorspeld dat de afwikkeling van Srebrenica op problemen zou stuiten door dit asynchroon lopen van onderzoek naar feiten en toedeling van verantwoordelijkheid.

Wat is uit deze episode te leren over de logica van verantwoording? Ten eerste dat feiten niet los van veronderstelde verantwoordelijkheden onderzocht dienen te worden. Ook het NIOD-rapport hanteert, al of niet expliciet, toekenningen van verantwoordelijkheid. Daarzonder is uit de zee van feiten geen selectie te maken. Jarenlang ontbeerden deze toewijzingen van verantwoordelijkheid het openbare verweer van betrokkenen. Dat geldt trouwens ook voor de feiten. Het rapport oogt objectief, maar miste vijf jaar lang de tucht van wetenschappelijke en politieke openbare betwisting.

Zwarte Pieten doe je niet in je eentje. Dat is de tweede lering. Als één van de spelers voortijdig uitroept dat hij de Zwarte Piet heeft en houdt, dan kan het spel niet verder

worden gespeeld. De toedeling van verantwoordelijkheid gaat via een politiek zoekproces en niet volgens een formule en eenvoudig rekenwerk. Wanneer de wereld een toestand aanneemt die we onacceptabel vinden en waarin mensen onverdiend zwaar komen te lijden, dan gaan we op zoek naar een zodanige herschikking van verantwoordelijkheden dat herhaling minder waarschijnlijk wordt. We doen dit door het blinde gebeuren te herbeschrijven als de uitkomst van menselijk handelen – een beschrijving alsof de mensen de goden, de bewegers, van de wereld zouden zijn. Daarbij overvragen we. In het licht van de ernst van de ingetreden toestand proberen we retrospectief verantwoordelijken te vinden. Hoe ernstiger de ingetreden toestand, hoe intensiever het zoeken naar de verantwoordelijkheid. En hoe zwaarder de sanctie. (We kennen dit in het strafrecht. Iemand die dronken rijdt wordt zwaarder gestraft als hij, geheel onopzettelijk, daarbij iemand doodrijdt. De hoogte van de straf is niet enkel bepaald door verwijtbaarheid, maar ook door de ernst van de ‘toevallig’ ingetreden gevolgen.)

Het is begrijpelijk dat mensen zich tot zondebok voelen gemaakt in zo’n proces van verantwoordelijken zoeken door te overvragen. Achteraf wordt iets van ze gevraagd wat tevoren niet zo helder lag. Zo’n verantwoordelijkheidstoedeling is des te pijnlijker als die, zoals gebruikelijk, verwoord wordt in termen die suggereren dat jij zo stom en onverantwoordelijk was waar alle anderen als alert en wel verantwoordelijk worden neergezet.

Het overvragen, de retrospectieve reconstructie van ketens van handelen (of nalaten) en gevolgen, wordt in de taal en logica waarin verantwoordingsprocessen doorgaans worden weergegeven geen recht gedaan. Die taal en logica staan op gespannen voet met wat er in feite gebeurt. Die suggereren vooruitzien, controle en weten wat je doet. Politiek als prospectieve controle. Maar in de praktijk van de laatste twee decennia gaat dit beeld zo vaak niet op dat het ook als fictie niet meer houdbaar is. Daar vinden we verrassingen, onvoorziene rampen en gebrekkig geordende verantwoordelijkheden. We hebben een hierbij passende voorstelling en inrichting van verantwoording nodig.

Die ziet verantwoording niet enkel als controle en straf, maar ook als leren. Leren beseffen en beschrijven waardoor we geschokt zijn, en dus wat onze gemeenschappelijke waarden

zijn, en in het licht daarvan zoeken naar een toedeling van verantwoordelijkheden welke die waarden adequater kan dienen. Als deze logica eenmaal begrepen wordt dan zullen degenen die treuren over het verlies van gemeenschappelijke normen en waarden ophouden met preken en in plaats daarvan hun vertrouwen stellen in verantwoordingsprocessen als bron van gemeenschapszin. Verantwoording is dan niet langer een onwelkome onderbreking van de hoofdtaak van toekomstgerichte beleidsvorming. Verantwoording, regeren door terugzien, wordt dan een selectief sturingsmoment dat onmisbaar is om in een wereld vol verrassingen koers te houden en te beschermen wat we in ons samenleven echt van waarde vinden.

Als we op deze kwart eeuw van bestuurlijke inspanningen terugkijken, dan zien we dat het tekortschieten of mislukken van bestuurlijke initiatieven aanvankelijk leidde tot een inspanning om beter te doen wat al gedaan werd. Men ging op zoek naar meer controle door toezicht, preventie en eenhoofdig leiderschap. Maar de eisen van toezicht sporen vaak niet met wat uitvoerders ter plekke weten en kunnen. En de stapeling van controles werkt vooral verwarrend. Van preventie bleken onschuldigen te lijden kunnen hebben. Preventie is een conservatieve variant van het maakbaarheidsdenken dat in de vorige eeuw al als illusie was ontmaskerd. Het voorzorgprincipe is welbeschouwd inconsistent en de toepassing ervan belemmert innovatie, de motor van vooruitgang. Eén ministerie van Veiligheid en één nationale politie brachten niet de verlichting waarop was gehoopt. Veeleer verwarring en geknakte carrières.

Toen de tekorten van deze op controle gerichte aanpak (AI) zichtbaar werden, gingen bestuurders zoeken naar een andere aanpak: Veerkrachtig bestuur door variëteit en selectie (VS). Aanvankelijk richtten zij zich uitsluitend op de markt als systeem van sturing door V/S. Zij probeerden marktwerking te creëren op diverse gebieden van samenleven waar voorheen geldelijk gewin geen dominante drijfveer was, zoals gezondheidszorg, onderwijs en openbaar vervoer. Dit neoliberale program werd met kracht in gang gezet, maar op den duur bekoelde het enthousiasme ervoor, omdat het andere waarden dan geld wegduwt en degenen die niet meekunnen tot 'losers' maakt en. Bestuurders gingen inzien dat er naast marktwerking ook ander zelforganiserende systemen zijn.

Het bestuur heeft zich dus wel veerkrachtig betoond, bereid om fouten te onderkennen en in het licht daarvan een andere koers in te slaan. Zo hebben eens populaire hervormingen zoals bestuur op afstand en roulatie van topambtenaren hun glans verloren.

Wie op veerkracht van bestuur vertrouwt moet wel de voorwaarden voor het werken daarvan begrijpen en in stand houden. Obstakel hierbij blijft dat de merkwaardige logica van politiek-bestuurlijke verantwoordingsprocessen nog steeds onvoldoende wordt onderkend. Voor wie eindelijk oog voor die logica heeft gekregen dagen nieuwe en vaak contra-intuïtieve inzichten: Feiten en verantwoordelijkheden kunnen beter niet gescheiden worden onderzocht; toedeling van verantwoordelijkheden is een collectief proces dat niet overhaast mag worden; door schokkende gebeurtenissen herinneren we ons wat onze kernwaarden zijn, waar 'wij' voor staan. Ze dragen bij aan de vorming van dat 'wij', net als de dodenherdenking op 4 Mei dat doet.

Kiezen voor besturen op basis van variëteit en waarden betrokken selectie veronderstelt wel een als normaal aanvaarden van conflict, van dingen dubbelop doen en als ambtenaar je nek durven uitsteken. Het tegendeel dus van klassieke bestuurlijke deugden van gehoorzaamheid, vermijden van verspilling en van je voorzichtig indekken.

Besturen is er de afgelopen vijftwintig jaar niet makkelijker op geworden. Ook niet door de digitalisering. De burgers zijn daardoor beter, althans ruimer, geïnformeerd dan voorheen. En dus eigenzinniger en ongehoorzamer. De toeslagen affaire maakte duidelijk dat burgers onterecht getroffen kunnen worden door de werking van algoritmes. Een werking die ook bestuurders niet voorzien hadden.

Hoofdstuk 5

POLITIEK, DEMOCRATIE EN STAATSRECHT

Wat is politiek? Wat politiek is, spoort dikwijls niet met wat mensen zeggen/denken dat het is. Perceptie (het waarnemingsframe) en realiteit lopen uiteen. En wat mensen idealiter van politiek hopen en verwachten is weer een ander verhaal. Ideaal, perceptie en realiteit van politiek vormen geen harmonieus geheel. De relaties ertussen zijn ondoorzichtig of onbegrijpelijk. Begrijpelijk dus dat burgers in verwarring kunnen zijn over de betekenis en het belang van politiek. Wat moeten ze ermee? Menigeen laat de morsige activiteit die politiek wordt genoemd over aan anderen. Ze keren zich ervan af. Anderen gaan de straat op, ze demonstreren voor een andere manier van politiek bedrijven – samenwerken met andersdenkenden en urgente kwesties aanpakken, in plaats van elkaar vliegen afvangen.

De definitie van democratie is minder problematisch: regeren door en voor burgers. Maar ook hier zijn er genoeg twijfels en problemen. Is de democratie in verval of zelfs ten dode opgeschreven? Er is een reeks boeken over 'the death of democracy'. Troost en hoop kunnen geput worden uit het gegeven dat democratie zolang die bestond altijd al morsig en in crisis was, maar vaak ook opmerkelijke veerkracht vertoonde door de crises te overleven. Hoop geven ook recente inzichten in hoe zelforganisatie werkt. De principes hiervan zijn geformuleerd en kunnen bij de inrichting en hervorming van democratie ten goede worden ingezet. Als democratie iets is, dan is het wel zelforganisatie door burgers.

Verkiezingen en regeringsvorming zijn verrassend en verwarrender geworden. Verkiezingen geven grotere verschuivingen en minder goed voorspelbare uitkomsten te zien. De kiezers 'misdragen' zich, ze stemmen vrij en onvoorspelbaar. Niet meer, althans minder, overeenkomstig hun sociale achtergrondvariabelen of uit trouw aan een politieke partij. En de vorming van een regering die recht doet aan de verkiezingsuitslag verloopt moeizaam en traag. Terwijl dringende problemen blijven liggen.

Autocratie en staatstirannie zijn twee dreigende ontsproingen voor hedendaagse politieke democratieën. In diverse landen hebben de burgers in meerderheid gestemd voor een

autocratisch leider die eenmaal aan de macht de rechterlijke macht afknijpt en de vrijheid van meningsuiting, organisatie en demonstratie aan banden legt. Staatstirannie dreigt doordat regeringen in democratieën zich bij het bestrijden van terreur, bij het afwenden van de kredietcrisis en het indammen van Covid dictatoriale bevoegdheden hebben toegeëigend. Die waren bedoeld en nodig in een noodsituatie, maar ze hebben de neiging om permanent te worden.

Een derde ontsporing, die van binnenuit de democratie komt, is de nationalistische nadruk op eigen mensen eerst. De achterkant van de belofte om Nederland aan de Nederlanders terug te geven is de uitsluiting van nieuwkomers en van bewoners die eigenlijk geen 'echte' Nederlanders zijn. Kortom, het probleem Wilders/Baudet.

Doordat politieke democratieën zo worstelen met hun eigen bestaanswijze is er minder aandacht en energie voor andere zaken. Worden de echte urgente kwesties wel aangepakt, zo vraagt menig kiezer zich af. Is men in de politiek niet te veel bezig met elkaar, met navelstaren?

Politiek

Marginalisering van politiek

“The great task for libertarians is to find an escape from politics in all its forms.”

Peter Thiel

Veel mensen vinden politiek onsmakelijk, storend en overbodig. Bij hervormingen van de politieke democratieën opteren zij daarom voor alternatieven die het domein van politiek beperken. Bijvoorbeeld privatisering, of overlaten van besluitvorming aan non-democratische internationale organisaties als de Wereldhandelsorganisatie of de NAVO. Als het domein van politiek zo beperkt wordt, dan blijft democratie weinig meer dan gekrakeel in een achtertuin, een soort folklore waarmee we verbeelden dat we gezamenlijk als burgers over ons bestaan beslissen. Een fictie van maakbaarheid - met programma's, verkiezingen en compromissen, uitgebreid als een soort soap in de media verbeeld – waar niemand echt in gelooft. De grote lijnen worden immers elders uitgezet. Deze opvatting van politiek wordt

gevoed door bestuurskundigen, door burgers en door politici zelf. Verderop zal ik betogen dat hun marginaliserende visie op politiek een gevaarlijke illusie is.

Hoe experts in good governance de politiek minimaliseren

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw ontwikkelden bestuurskundigen een nieuwe visie op bestuur die onder de naam 'good governance' de wereld rondging. Zij bepleitten een ondogmatische appreciatie van wat markt, politiek en regulering wel en niet tot stand kunnen brengen, alsmede een beter inzicht in welke combinaties hiervan werkbare arrangementen opleveren. Optimale regulering zou efficiencywinst brengen waarvan (bijna) iedereen profiteert. Zulke regulering vereist slimme combinaties van beleidsinstrumenten – het hele scala van bevel en controle tot vrijwillige deelname en educatie, met gebruikmaking van economische instrumenten zoals eigendomsrechten, fiscale prikkels, aansprakelijkheid en dergelijke. Om te kunnen werken vereisen dergelijke combinaties van beleidsinstrumenten vaak de overdracht van bevoegdheden tot nadere regulering aan speciale instanties die noch door de overheid noch door belanghebbende partijen gecommandeerd kunnen worden.

Het politieke proces is volgens aanhangers van good governance als Giandomenico Majone (*Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions* Florence, EUI working paper 96/57, 1996) te sterk op de korte termijn georiënteerd om vertrouwen in stabiliteit te kunnen wekken. Een betere manier om geloofwaardigheid te vestigen is het onderbrengen van regulering en discretionaire toepassing van algemeen beleid bij onafhankelijke en politiek neutrale deskundigen – non-majoritaire instituties noemt Majone die.

De politiek bepaalt de doelen. Dat gaat via taaie onderhandelingen en moeizaam bereikte compromissen. Regulerende instanties en netwerken geven aan hoe die doelen te verwezenlijken. Dat gaat via experts die van gedachten wisselen over effectief en efficiënt beleid. Deze visie op de verhouding tussen politiek en expertise is sinds Plato bekend. Zij stelt democratische politiek voor als een vormloos korte termijn georiënteerd proces dat niet op

koers is te houden door constitutionele voorzieningen en andere institutionele arrangementen voor debat, overleg, stemming en besluitvorming.

Deze visie laat zowel politici als regulerende instanties in de kou staan. Hoe moeten experts te werk gaan als zij gevraagd worden een implementatie te bedenken voor doelen die niet, of slechts tegen prohibitief hoge kosten, verwezenlijkt kunnen worden? En hoe moeten politici doelen intelligent kiezen, in het licht van wat effectief gereguleerd kan worden, als de expertise pas binnenkomt nadat de doelen zijn bepaald? Het bepalen van doelen kan alleen voeten op de grond krijgen als ook de middelen om ze te bereiken bekeken worden. Het is juist in twist over middelen dat doelen in politieke debatten verhelderd worden. De meeste regimens hebben nobele doelen. Het cruciale verschil tussen democratische republieken en andere politieke regimens ligt in de aanvaarding of verwerping van de aan te wenden middelen.

Voor de aanhangers van good governance is politiek een hinderlijke en vormloze restcategorie. Hun bijdragen aan beter bestuur ogen slim, maar ontkrachten de democratie.

Waarom burgers denken zonder politiek te kunnen

Politici mogen hun beroep prijzen als opwindend en voornaam, maar er zijn weinig burgers die dergelijke opvattingen delen. Velen wenden zich van politiek af. Zij stemmen niet, of steunen anti-systeem partijen. Zij zien politiek als kinderachtige ruziemakerij. Politici, zo vinden ze, winden zich op over de verkeerde zaken en zijn vervreemd van de manieren waarop en plaatsen waar de beslissingen worden genomen die er werkelijk toe doen - bedrijven, internationale bijeenkomsten, sociale bewegingen. Menig burger gelooft dat politiek eenvoudig irrelevant is. Politiek verdwijnt achter de horizon van zijn belangstelling. Hoe is dit zo gekomen? Waardoor verliezen burgers het besef van politiek als een zinvolle menselijke onderneming?

In een tijdperk waarin privatisering populair is, krijgt politiek de rol van vuilnisophaal. Problemen die niet met winst op de markt kunnen worden aangepakt en die ook niet vanzelf weggaan, worden ter afdoening op het bord van de politiek gedumpt. De overheid, de

vuilnisophaler, wordt geacht te zorgen voor overbodige materie (vuil) en overbodige mensen (vluchtelingen, werklozen, ouderen). Als de successcore in het oplossen van deze netelige problemen laag is, dan wordt het management van de overheidsorganisaties negatief gecontrasteerd met dat in de private sector. Wat kan die overheid nou eigenlijk? Wat hebben we eraan?

Zolang in liberale democratieën de zaken goed lopen blijft politiek inderdaad marginaal. Als de voorwaarden voor vrijheid vervuld zijn, dan is de voornaamste activiteit die van vrije actoren in de samenleving. Politieke activiteit neemt toe en wordt intensiever wanneer de voorwaarden voor vrijheid in gevaar zijn. Bijvoorbeeld wanneer geweld de straat gaat beheersen of banken dreigen om te vallen.

Politiek voltrekt zich minder dan vroeger in een nationaal parlement waar regering en oppositie de degen kruisen. Zij heeft zich verplaatst naar meerdere lokale en internationale niveaus. Daardoor is politiek moeilijker te traceren, beoordelen en corrigeren.

De zichtbaarheid van politiek vermindert ook door het verdwijnen van een echte oppositie in veel eigentijdse democratieën. Tegenspel van oppositie en regering maakte politiek levendig en gaf kiezers een echte keuze. In democratieën die worden geregeerd door de Washington-Davos consensus van verstandige mensen is er geen werkelijke oppositie. Zoals premier Ruud Lubbers de kiezers indertijd vertelde 'Als u het niet met me eens bent, dan moet ik het nog een keer uitleggen'.

Tenslotte ligt een oorzaak van verval in het feit dat politiek niet meer een zingevingsfunctie kan vervullen. In een tijdperk waarin veel mensen lijden onder een gebrek aan context – een vanzelfsprekende achtergrond waartegen handelingen en gebeurtenissen betekenis krijgen – zou politiek verhalen moeten vertellen over hoe we willen samenleven, over hoe we ons de lotsverbondenheid voorstellen waarbinnen we handelen.

Hoe politici over hun werk liegen

Eens werden politici in ere gehouden omdat ze een ontzagwekkend en bijzonder ambt vervulden. Zij waren belast met een oordeel en zeggenschap over het gebruik van dwang en geweld die voor burgers buiten die ambten ontoegankelijk dienden te blijven. Het was de aard van de opdracht – waar nodig geweld en bedrog inzetten – die erkend werd door een respectvolle afstand aan te houden. Ontzag schraagde gezag.

In eigentijdse democratieën ligt dat anders. Politici poseren, op TV en elders, als gewone mensen die het goed bedoelen en altijd eerlijk zijn. Daardoor misrepresenteren ze de aard van politiek, die, zoals we allen min of meer beseffen, bij gelegenheid Machiavelliaans gedrag vereist – d.w.z. waar nodig liegen en geweld gebruiken. De politici lijken op chirurgen die volhouden dat ze nooit in lichamen snijden. Zodoende liegen ze eigenlijk over de aard van hun werk en misleiden ze dikwijls ook zichzelf door in hun eigen leugens te geloven.

Als politici Machiavelliaans handelen dan lopen ze altijd het risico om betrapte te worden door de media. Die stellen hun gedrag als onethisch aan de kaak. Wanneer zij ondervraagd worden zijn hun antwoorden doorgaans ontwijkend. Het zou beter zijn als politici uit de kast zouden komen en openlijk de aard van hun werk zouden uitdragen. Dat is niet zo makkelijk, aangezien dit speciale werk, dat verricht wordt door gewone burgers die een ongewoon ambt vervullen, vaak vuil, vermoeiend en vervelend is. Maar het anders voorstellen dan het is werkt niet meer. Zelfs niet met behulp van communicatie experts. Politici moeten voor de aard van hun werk uitkomen en de functie ervan in het samenleven toelichten. Zodoende zou politiek weer in ere kunnen worden gehouden als de vuile activiteit die zij altijd al was.

Een gevaarlijke illusie

Het idee dat we grotendeels zonder politiek kunnen acht ik een gevaarlijke illusie. Waarom een illusie? Als politiek uit zicht verdwijnt houdt ze niet op te bestaan. Zij is slechts minder zichtbaar, minder verantwoord en moeilijker door kritiek en argument aanspreekbaar geworden. Politiek, in de zin van conflicten over hoe samen te leven zal altijd bij het menselijk bestaan horen. Meer of minder zichtbaar en geïnstitutionaliseerd, meer of minder een zaak van geweld, dreigementen, argumenten of deals. Maar politiek is er altijd in de een

of andere vorm. Wat echter wel kan verdwijnen is democratie. Burgers die het politieke proces bekritisieren als vervelend en vuil en die denken dat ze daarzonder beter af zijn, keren zich in feite ook af van de democratie. Door politiek als zodanig te veroordelen en uit te bannen doen ze die beslist niet van de aardbodem verdwijnen. Ze maken politiek enkel minder democratisch en minder zichtbaar.

Waarom is deze illusie gevaarlijk? Is het niet voldoende dat burgers democratie als systeem steunen terwijl ze walgen van, of niet geïnteresseerd zijn in, het doen en laten van politici. Het gevaar is dat burgers zichzelf in slaap sussen en de vaardigheden en aandacht verliezen die nodig zijn om politici en hun programma's door betere alternatieven te vervangen. Tegen de tijd dat ze ontwaken kan het te laat zijn. Macht en het gebruik van geweld om de eigen zin door te drijven kunnen dan in handen zijn van groeperingen die zich niet democratisch laten controleren en aflossen. Een gevaar voor democratie, aldus Plato, is dat ontevreden burgers een tiran kiezen. Een tweede gevaar is bureaucratisch bestuur door betweterige schoolmeesters (Alexis de Tocqueville *De la Démocratie en Amérique* boek 2 deel 4). Een derde gevaar voor democratie, dat in onze tijd de kop opsteekt, is de illusie dat we wel zonder politiek kunnen – en dus ook zonder democratie. Veel van onze tijdgenoten die zich in de globaliserende netwerksamenleving bewegen zijn niet antidemocratisch, maar menen wel dat de bijdrage van politiek aan de organisatie van ons gemeenschappelijk leven uiterst beperkt is. Zij denken over politiek, als ze er überhaupt over denken, als iets dat inherent van gering belang is. Niet als iets dat uit praktische overwegingen en in normale omstandigheden beperkt kan zijn, maar in principe een veel wijder bereik heeft.

De belofte van politiek is niet loos

In 2015 schreef ik *Pleinburgers* (Van Gennep, Amsterdam) en in 2022 *De Belofte van Politiek* (Van Gennep, Amsterdam). Die boeken gingen over mensen die de straat opgaan om op te roepen tot een andere manier van politiek bedrijven. Denk aan het Tahirplein in Egypte tijdens de Arabische Lente in 2011, of aan de opstand op het Maidanplein in Oekraïne in 2014. Op den duur komt er na aanvankelijk enthousiasme van hun verlangen weinig terecht. Bijeenkomsten worden met geweld neergeslagen en/of het oorspronkelijke elan verpietert.

Moet het altijd zo gaan? Ik betoogde dat de initiatieven van pleinburgers, anders dan vaak beweerd wordt, weliswaar dikwijls doodlopen, maar dat ze niet gedoemd zijn te mislukken. In mijn enthousiasme over wat ik net ontdekt had was ik slordig in mijn argumentatie. Ik schreef plompverloren: 'De analyse in termen van het Gevangenen Dilemma kan ook op de evolutie worden toegepast.' (*De Belofte van Politiek* p.91-92). Hier volgt alsnog de uitleg die ik in de tekst had moeten opnemen:

Hoe kan samenwerking van individuen die uit zijn op eigenbelang ontstaan en beklijven? En hoe komt het dat individuen zich zonder kans op eigen nageslacht voor een gemeenschap opofferen? Een verklaring hiervoor is te vinden in een combinatie van evolutietheorie, speltheorie en computersimulatie. Evolutie werkt via variëteit en selectie. De variant die nageslacht heeft overleeft. Als dat zo is, hoe kunnen er dan kolonies van bijen of mieren bestaan, waar individuen zich opofferen zonder uitzicht op eigen nageslacht? De eenheid die hier overleeft is blijkbaar niet het individu maar de gemeenschap, de kolonie. Als dat zo is, rijst de vraag hoe zo'n gemeenschap heeft kunnen ontstaan. Die vraag is in de speltheorie onderzocht.

Speltheorie betreft situaties waarin het bereiken van een eigen doel afhankelijk is van het gedrag van een ander. Het beroemde Prisoners Dilemma gaat over een situatie waarbij twee personen, die niet met elkaar kunnen communiceren, belang hebben bij samenwerken, maar jij nog beter af bent als de ander samenwerkt maar jijzelf niet. Hun samenwerking is daardoor niet stabiel, de verleiding om stiekem niet mee te doen blijft hangen. De speltheoretici bekeken ook situaties met meer dan twee spelers alsmede situaties waarin spelers niet eenmalig maar herhaaldelijk met elkaar van doen hebben: een repeated game. Wat is daarbij op den duur de winnende strategie? In computersimulaties werden dergelijke interacties miljoenen keren herhaald. Dan zien we dat er soms configuraties van samenwerking en opoffering ontstaan (en na verloop van tijd ook weer vergaan). Samenwerking tussen tegenstanders, tussen op eigen belang van overleven gerichte individuen, is dus niet gedoemd te mislukken.

Democratie

Principes van zelforganisatie

Somberen over democratie hoeft niet, zo betoogde ik in *Vertrouwen in Democratie: Over de Principes van Zelforganisatie* (Van Genneep, Amsterdam) in 2006. In NRC schreef ik daarover:

Desgevraagd antwoorden mensen dat ze voor democratie zijn omdat die tirannie buiten de deur houdt; omdat democratie een steunmachine is – een meerderheidsbesluit krijgt ook steun van de minderheid (voor zover die democraat is); omdat democratie de waardigheid van elke burger erkent. Zelden horen we steun betuigen aan democratie vanwege de wijze besluiten die zij zou produceren. Veel burgers gaan er blijkbaar vanuit dat de kwaliteit van democratische besluiten te wensen overlaat. Democratie wordt als dom gezien.

Naar mijn overtuiging is de aanname dat democratie dom zou zijn een vooroordeel. Ja, de besluitvorming is vaak morsig, niet om aan te zien. Net zo morsig als het spilzieke gekrioel van tienduizenden zaadjes en de stupide overwegingen van beleggers op de beurs. Toch komen daaruit dikwijls mooie baby's en realistische koersen voort. Evenzo bij de democratie. De aandacht voor morsige processen van besluitvorming beneemt al gauw het zicht op de kwaliteit van de uiteindelijke operationele besluiten.

Om tot wijze besluiten te komen was het vroeger behelpen met losse ervaringswijsheden – door schade en schande verworven en maar al te makkelijk weer vergeten. Sinds kort is het echter mogelijk de voorwaarden te achterhalen waaronder de kans op wijze besluiten in de democratie groter wordt. Die kans neemt toe naarmate democratie in haar instituties en mechanismen de principes van zelforganisatie realiseert. Die principes zijn gedurende de afgelopen twee decennia in de *sciences of recognition* geformuleerd. De principes zijn:

- Lokaal gegenereerde diversiteit.
- Multipele representaties van diversiteit en multipele interactie daartussen.
- Door waarden georiënteerde selectie daaruit.
- Indirecte sturing door leiders.

Het is mogelijk deze principes op democratie toe te passen en daardoor de kans op wijze besluiten te vergroten. Niet door ze tegen heug en meug op te leggen, maar door ze te

gebruiken als richtingwijzers in politieke dilemma's, waar we niet weten welke kant op te gaan.

Door een dergelijke exercitie zullen op den duur het zelforganiserend vermogen van democratie en de kwaliteit van de besluiten toenemen. Daardoor zal het vertrouwen in democratie ook weer groeien. Dan zal vertrouwen in democratie een verbindende factor tussen burgers worden.

Toepassing van de principes van zelforganisatie op democratie laat ook zien dat enkele courante oplossingsrichtingen niet zullen werken:

- Een democratie zonder kloof is ongeloofwaardig. Regiems waar de steun steevast boven 90 procent ligt, wantrouwen we als schijndemocratieën.
- Transparantie kan pas achteraf ontstaan. Tijdens de rit is democratische zelforganisatie modderig en meerzinnig.
- Vrijheid van meningsuiting is geen luxe, maar onmisbaar voor de veerkracht van democratie.
- Oproepen tot herstel van vertrouwen baten niet. Vertrouwen in democratie ontstaat uit de mogelijkheid om gezond te wantrouwen.

Vertrouwen in democratie

Met ons vertrouwen in democratie is iets merkwaardigs aan de hand. Enerzijds wordt democratie ervaren als kwetsbaar, fragiel. Oh, zij moet beschermd en gekoesterd worden. Anderzijds wordt democratie voorgesteld als robuust, als geworteld in instituties, wetgeving en toewijding van ambtsdragers. Sluiten deze ervaringen en overtuigingen elkaar niet uit? Nee, bij nader inzien zijn zij te combineren en complementeren ze elkaar.

Waardering voor democratie is contra-intuïtief, vereist reflectie. Net als de waardering voor burgerschap en veerkracht. Van het neorepublikeinse burgerbegrip werd gezegd dat het te dun was om burgers te binden. Inderdaad is het dun, een secundaire binding die we verwelkomen omdat we inzien dat onze diepere overtuigingen niet zonder burgeroorlog zijn

te realiseren. Democratie rust op de kracht van zwakke bindingen. Na de Tweede Wereldoorlog werden diepere overtuigingen, religies en utopische ontwerpen, vanwege hun brandbaarheid buiten de politiek gehouden. Die brandbaarheid is er nog steeds. In de rechtszaal moeten we het rechtsgenoot zijn van onze tegenstanders en vijanden erkennen. Geen gemakkelijke opgave. In de democratie moeten we het recht van de oppositie erkennen om zich een meerderheid te verwerven. En nadenken over veerkracht doet realiseren dat die schuilt in het aanvaarden en verwerken van storende diversiteit. Als wetenschapper moet ik kritiek op mijn werk verwelkomen en verwerken, maar makkelijk is dit niet, zeker als die kritiek mij als onzinnig en ongefundeerd voorkomt.

Rechtsstaat, democratie, burgerschap en veerkracht zijn niet vanzelfsprekend. De aanvaarding en waardering daarvan vereisen reflectie. Desgevraagd antwoorden mensen spontaan dat zij wel voor demonstratievrijheid zijn, maar tegen demonstrerende idioten. Pas na reflectie komen zij eventueel tot ander inzicht.

Daniel Kahnemann, met Amos Tversky pionier in het ontdekken van de structuur van fouten in waarneming en oordelen, schreef *Thinking, Fast and Slow* (Allen Lane, London, 2011). Thinking fast, systeem 1 in zijn terminologie, betreft onmiddellijke spontane waarneming en oordeel, die zonder veel nadenken - intuïtief, of door emotie gestuurd - worden gegeven. Thinking slow, systeem 2, betreft waarnemingen en oordelen die pas door reflectie tot stand komen en niet altijd sporen met de spontane reacties van systeem 1. Ik denk dat er ten aanzien van democratie, grondrechten, burgerschap en veerkracht van de republiek ook sprake is van thinking fast and slow. Rechtsstaat en democratie zijn robuust en gewaardeerd in systeem 2, maar ze behoeven bescherming tegen thinking fast, systeem 1. Bijvoorbeeld door het opstellen van een Grondwet, die niet bij eenvoudige meerderheid gewijzigd kan worden. Regels en instituties van staatsrecht zijn dus onmisbaar om democratie op de rails te houden en te beschermen tegen overhaaste acties van systeem 1.

Verwaarlozing van staatsrecht

Regels die bepalen wat men van elkaar mag verwachten zijn nodig om vreedzaam met elkaar om te gaan. Zeker in de politiek waar vijandschap, polarisatie en geweld op de loer liggen. Denk maar aan de bestorming van het Capitool in Washington. Regels van staatsrecht bepalen welke instituties welke bevoegdheden hebben. In de USA hebben velen die ambten in publieke instituties vervullen hun rug recht gehouden tegenover Trumps beschuldigingen van verkiezingsfraude. Bewonderingswaardig, ik ben ze van afstand dankbaar. Rechters, stemmentellers en Mike Pence, de vicepresident die niet meeboog en later zielsalleen de inauguratie van president Biden bijwoonde. Niet alle leden van het Huis van Afgevaardigden en van de Senaat waren zo standvastig. Maar ook zij hebben regels nodig om met elkaar zaken te kunnen doen. Het merkwaardige is dat veel van die regels door henzelf en hun voorgangers tot stand zijn gekomen. Parlementair gewoonterecht: parlementariërs die zelf hun regels maken door zich te bezinnen op precedentes, op hoe het vroeger ging. Een vorm van zelfbinding. De werking daarvan is precair.

In 2010 ontving ik de Thorbeckepenning. Die wordt eens in de vijf jaar uitgereikt aan de auteur van een belangrijke staatsrechtelijke publicatie. (In het alumniblاد van de Leidse Universiteit werd vermeld dat ik de prijs kreeg vanwege mijn verdiensten voor de VVD. Dat was onzin. De voorlichters hadden kennelijk gedacht: Thorbecke = liberaal en VVD=liberaal dus is Van Gunsteren VVDer). Bij de uitreiking van de penning in het Groot Auditorium in Leiden op 17 februari hield ik een rede over *Het staatsrecht in de politiek*:

Het staatsrecht is een raar soort recht. Menige regel oogt willekeurig, historisch toevallig. Het erfelijk koningschap van de Oranjes; de 'Gentleman Usher of the Black Rod' die met een tik van zijn stok en de woorden 'I am the *law* in this place. You shall not pass' in het Britse Hogerhuis politieagenten tegenhoudt die daar iemand wilden arresteren; kamerleden die allen bevestigen dat de regering toch 'met één mond spreekt', terwijl ieder kan horen dat dat niet het geval is. Als student al stoorde mij dit, in vergelijking met het burgerlijk recht, willekeurig en detaillistisch karakter van het staatsrecht. Toen ik in dat vak mijn laatste tentamen moest afleggen liep dat helemaal mis. Professor Rijpperda Wierdsma stelde mij vragen die ik zo pietluttig vond dat ik, ook als ik het antwoord erop wist, steevast zei 'Dat staat in de wet'. Als hij dan vroeg 'Wat staat daar dan?' antwoordde ik 'Dat zou ik moeten opzoeken'. Toen hij de bul uitreikte en het judicium uitsprak, bromde de hoogleraar dat de prestaties op het gebied van staatsrecht daar 'ver beneden' lagen.

Later in dit verhaal zal duidelijk worden dat ik met mijn koppigheid wel iets gezien had, maar uiteindelijk toch ongelijk had.

Verwaarlozing

Doordat het staatsrecht 'raar' is oogt ook het bedrijf van de politici, dat zich binnen het kader daarvan voltrekt, raar. Het is een 'vertoning', zoals Kamerleden bij de val van de regering Balkenende II uitriepen in de gratis zendtijd die de nacht van Ayaan ze bood. (Ayaan Hirsi Ali zou bij haar asielaanvraag hebben gelogen. Minister Rita Verdonk wilde onderzoeken of Ayaan haar Nederlanderschap alsnog kon worden ontnomen. Het Kamerdebat daarover leidde tot de val van het kabinet). Begrijpelijk is dat dit staatsrecht, waarmee je je publiekelijk niet overtuigend kunt vertonen, allengs verwaarloosd werd en aan gezag heeft ingeboet. Het oogt als een rareiteit, niet meer van deze tijd. In de universitaire studie is er veel aandacht voor bestuursrecht en grondrechten, maar weinig voor het constitutionele recht. Bij veel ambtsdragers laten respect ervoor en kennis en begrip ervan te wensen over. Toen fractievoorzitter van de Christen-Unie Arie Slob in een reactie op een hem onwelgevallig advies van de Raad van State dit Hoge College van Staat terug in zijn hok joeg had hij staatsrechtelijk geen poot om op te staan. Kamerleden dichten zonder blikken of blozen ministers bevoegdheden toe die ze niet hebben: 'U gaat toch over het spoor'. Toen minister van binnenlandse zaken Guusje ter Horst in de kwestie van het afluisteren van een Telegraaf journaliste door de rechter werd gecorrigeerd, bleef zij volhouden dat haar beslissing de juiste was. Een gemiste kans om te laten zien dat gezag zich door ander gezag laat gezeggen. Toen het Kabinet naarstig zocht naar een reactie op het rapport van de commissie Davids (die in 2010 rapporteerde over de Nederlandse steun voor de door de USA en het Verenigd Koninkrijk geïnitieerde oorlog in Irak) kreeg aanvankelijk de vraag tot welke punten en hoe ver de verplichting tot antwoorden zich uitstrekte geen aandacht. De assumptie was dat het, net als bij het maken van het rapport, om waarheid in volle omvang zou gaan. Toen in de Kamer premier Balkenende staatsrechtelijke nuances probeerde aan te brengen, walste Femke Halsema van Groen Links daar overheen: 'Schokkend. Dit is een breuk met het staatsrecht. Er staat hier geen ambt te praten, maar een persoon. Dat is toevallig ook nog dezelfde persoon als toen. Ik wil dat u een politiek oordeel geeft over uw handelwijze.' Halsema is een van de weinige Kamerleden met hart voor en kennis van staatsrecht. Het is echter, op zijn zachtst

gezegd, niet evident dat zij hier het gelijk aan haar kant had. Tekenend voor aanzien en kennis van het staatsrecht is dat zij door niemand werd gecorrigeerd.

Opvattingen over wat staatsrechtelijk geldt worden als een mening beschouwd, iets waar 'discussie over mogelijk is'. Zo schrijft Mark Kranenburg (NRC-Handelsblad 10 februari 2010) 'Het voor premier Balkenende zo pijnlijke verwijt dat hij in de aanloop naar de besluitvorming over Irak geen of weinig leiding had gegeven, is via een interpretatie van het altijd rekbare staatsrecht opgelost.'. Uitspraken over wat staatsrechtelijk geldt worden blijkbaar vaak als subjectief gezien. Men beroept zich op het staatsrecht als het uitkomt, maar vermijdt het als het onaangenaam dwingt in een richting waar men niet heen wil.

Schending en handhaving

Schending van staatsrecht gebeurt soms per ongeluk, een andere keer expres. Soms heimelijk, een andere keer openlijk, zoals wanneer een bewindspersoon daadkracht denkt te tonen door dwars tegen de regels in vol te houden. Daarbij worden opmerkelijke redeneringen gepresenteerd. 'Er is discussie mogelijk' wordt gezegd om de dwingendheid van rechtsregels te ontcrachten. Echter, over sommige kwesties is geen discussie mogelijk, wat geldt is zonneklaar (vergelijk iemand die stelt dat discussie mogelijk is over wie Koningin van Nederland is; leden van het Republikeins Genootschap gaan daarover discussie aan, maar betwisten niet dat volgens geldend recht thans Beatrix Koningin is). Ten aanzien van volkenrechtelijke kwesties betreffende de steun voor de Irakoorlog beweren sommigen dat naast juridische overwegingen ook politieke gelden. Soms geldt het recht, maar soms moet dit door politieke noodzaak terzijde worden gesteld (zie bijvoorbeeld Fred van Staden in NRC-Handelsblad 14 februari 2010). Juridisch is dit onzin, binnen het recht bestaat ruimte voor overwegingen van politieke noodzaak op grond waarvan in plaats van de 'normale' regels in deze bijzondere situatie uitzonderingsregels van toepassing zijn (zoals in geval van noodweer in het strafrecht). Minister Ter Horst loopt weg uit een vergadering van een Kamercommissie omdat zij daar niet 'voor Piet Snot' wenst te zitten. Sommige bewindslieden weigerden in de Kamer te verschijnen vanwege hun drukke regeerwerkzaamheden. In beide gevallen werden zij vanwege de Kamer gedwongen op hun schreden terug te keren.

Het bij de les houden van ambtsdragers door andere ambtsdragers vindt dus wel plaats. Soms doet de Kamer dat, soms de rechter, in Nederland, Straatsburg of Luxemburg. Maar wij hebben geen algemene toetsing door een constitutioneel Hof. De Raad van State adviseert, maar die adviezen worden door regeringen vaker dan vroeger eenvoudig niet gevolgd. Al met al ligt handhaving van constitutioneel recht grotendeels in handen van de politici zelf, wier gedrag door dat recht wordt gereguleerd. Politici zijn gebonden door hun eed van trouw aan de Grondwet, maar die binding is rekbaar en onderhevig aan subjectieve interpretaties. Het constitutioneel recht wordt door hen voor een groot deel nageleefd, maar als het in de hitte van de politieke strijd hinderlijk wordt blijkt de gelding ervan makkelijk te verdampen tot subjectieve meningen. Voor velen is het staatsrecht een toevallige uiterlijke last, dood hout dat waar nodig gekapt kan worden.

Waarom van levensbelang

De verwaarlozing van het 'rare' staatsrecht door ambtsdragers is al met al begrijpelijk, maar daarom niet minder zorgwekkend. Voor politiek handelen is immers het staatsrecht van levensbelang.

- Het verbindt dwingende consequenties aan woorden. Bij taaldaden spelen de intenties van de spreker een rol, maar als de betekenis ervan geheel van zijn subjectieve duiding afhankelijk is, dan zal de bindende kracht ervan jegens anderen tot nul teruglopen. Politiek is strijd met woorden die uitmondt in voor allen bindende besluiten. Naarmate de regels die deze binding constitueren worden verwaarloosd zal de politiek in vrijblijvend gebabbel vervallen.
- Staatsrechtelijke regels behoeden ambtsdragers voor hubris (overmoed). Ze dwingen hen om aspecten van hun optreden onder ogen te zien die zij liever zouden negeren.
- Regels van staatsrecht belichamen vaak de bittere ervaringswijsheid van voorgaande generaties. Wie op die regels let kan van die wijsheid profiteren.
- Regels van staatsrecht zorgen voor de noodzakelijke zelfbinding die nodig is om je af te houden van onbesuisd zelfmutilerend gedrag. Denk aan de oververhitte persconferentie van Balkenende onmiddellijk na het uitbrengen van het rapport Davids, nog voordat hij dit had kunnen lezen.
- Als de zeeën in de politiek hoog gaan, kunnen de soms rare regels van staatsrecht het enig overgebleven raamwerk voor samenwerking bieden.

- En tenslotte verschaffen de regels van staatsrecht de democratie 'leverage', de hefboomwerking waardoor uit strijd tussen tegenstanders toch macht resulteert. Democratie is traag, maar tevens een geweldige steunmachine. Het meerderheidsbesluit wordt ook gedragen door de tegenstemmers, voor zover ze democraat zijn en het staatsrecht respecteren.

Voorwaarden voor gelden

Als het staatsrecht onmisbaar is rijst de vraag wat nodig is om het in stand te houden en wat de bijdrage van politieke ambtsdragers daaraan is. Het recht hoort tot de verschijnselen die ontologisch subjectief zijn, voor hun (voort)bestaan afhankelijk van wat menselijke subjecten denken en doen. Net als Sinterklaas, de betekenis van het woord 'deur' in de Nederlandse taal en de koers van de roebel. Dergelijke ontologisch subjectieve verschijnselen kunnen feitelijk vaststaan, epistemisch objectief zijn. Maar de hardheid van dergelijke culturele feiten kan snel verdampen als ieder er zijn eigen mening op na gaat houden, als de roebel in vrije val raakt en waard is wat de gek ervoor geeft. Als staatsrecht vastigheid ontbeert en speelbal wordt van subjectieve meningen is het niets meer waard. Om te gelden moet het gekend en gerespecteerd worden en niet onderhevig zijn aan subjectieve oprispingen van de dag.

Tegelijk moet het, om bij de tijd te blijven en niet te verstenen, bijgevormd en bijgesteld worden. We constateerden eerder dat de handhaving en bijstelling van staatsrecht in handen is van dezelfde politici wier gedrag en verkeer het geacht wordt te reguleren. Hoe kunnen die dat met gezag doen? Vroeger speelden bepaalde juristen/kamerleden daarin een voorname rol. In de discussie over de staatsrechtelijke betekenis van politieke incidenten hadden ze een gezaghebbende stem in de daaruit resulterende (om)vorming van ongeschreven staatsrecht en van nieuwe interpretaties van bestaande geschreven regels. Thans zijn zulke onomstreden juridisch gezaghebbende kamerleden er niet meer. Dat maakt het moeilijk om de discussies met een bevredigend houvast af te ronden. Men blijft hangen in meningen en ad hoc besluiten.

Het 'rare', willekeurige karakter van veel regels van staatsrecht maakt voortgaande rechtsvorming extra moeilijk. Sommige regels van recht, bijvoorbeeld die over moord,

hebben een eigen inhoudelijke overtuigingskracht die bij meer willekeurige regels, zoals die over rechts rijden, ontbreekt. In dat laatste geval is een positiefrechtelijk beslissende instantie nodig. De scheidsrechter heeft gelijk, ook als hij 't verkeerd ziet. Wanneer, zoals in de politiek, de spelers zelf scheidsrechter zijn, blijft het moeizaam zolang ze niet aan enkele bijzonder bekwamen of wijzen onder hen gezag toekennen.

Gevolgen

De verwaarlozing van staatsrecht heeft gevolgen:

- Desoriëntatie bij de betrokkenen, zoals bijvoorbeeld bij de reacties op het rapport Davids;
- Een implosie van het politieke bestel, doordat ieder zich met elkaars werk bemoeit en functies en bevoegdheden niet onmiskenbaar vaststaan en worden gerespecteerd;
- Corruptie van de omgangsvormen die het gevaarlijke bedrijf van politiek binnen de perken van het betamelijke en vertoonbare houden.

Het voorgaande is geen pleidooi om het staatsrecht in de plaats van democratie te zetten. Het beoogt het in stand houden van een raamwerk voor democratie, die bij ontbreken daarvan dreigt uit te monden in machteloos gepraat. Als woorden geen bindende gevolgen meer hebben zal iemand die overtuigd is dat daadkracht nodig is eerder in wanhoop naar geweld grijpen. Evenmin wil in het voorgaande betoogd zijn dat het staatsrecht goed is zoals het is. Misschien is het niet neutraal. Mogelijk creëert het een bepaald soort elite die door zijn gebondenheid aan het rare staatsrecht zich van de gewone burgers vervreemdt. Dat zou reden zijn om het staatsrecht te hervormen, niet om het te verwaarlozen.

Met mijn kritiek op Rijpperda Wierdsma had ik uiteindelijk ongelijk. Het staatsrecht is inderdaad soms raar en willekeurig, maar verdient ook in die gedaante respect, omdat democratische politiek zonder de hevel van het staatsrecht machteloos is.

Het politieke handwerk

Demissionair doorregeren

Verkiezingen geven grotere verschuivingen dan vroeger te zien en de daaropvolgende kabinetsformaties worden moeizamer en langduriger. Is dat erg? Ja, het laat zien dat politici hun handwerk niet aankunnen en dat verkiezingen er eigenlijk niet toe doen. In NRC van 27 november 2021 schreef ik *Tien manden demissionair*:

In Maart 2021 werd een nieuwe Tweede Kamer gekozen. Ondanks pandemie en lockdown werden de stemlokalen veilig ingericht en door veel kiezers bezocht. Op grond van de verkiezingsuitslag zou spoedig een nieuwe regering moeten worden gevormd. Een regering die urgente kwesties kan aanpakken en legitiem is. In een democratie krijgt een gezagsdrager die legitimiteit geniet steun ook van tegenstemmers voor zover die democraat zijn. Een democraat die tegenstemde wil toch dat het meerderheidsbesluit geldt. Die legitimiteit is extra belangrijk tijdens een pandemie, waarin het moeilijk is om voor- en tegenstanders van ingrijpende regeringsmaatregelen bij elkaar aan boord van de democratische rechtsstaat te houden.

Het transformeren van de verkiezingsuitslag tot een werkbare regeringscoalitie vergt politiek handwerk. In een vertegenwoordigende democratie is het de taak van verkozen politici om op grond van de verkiezingsuitslag een regering te vormen die steun geniet in het parlement en daar door de oppositie kritisch gevolgd kan worden. Dat handwerk vereist geduld, tijd en bereidheid om met tegenstanders uit de verkiezingsstrijd samen te werken. Plooiën moeten worden gladgestreken, vetes worden vergeten. Plannen moeten worden gemaakt, zetels worden verdeeld en bezetters ervan bereid worden gevonden om het eervolle ambt van minister te vervullen. Als het proces vast dreigde te lopen kon in het verleden de Koning een helpende en sturende hand bieden. Nu die uit het proces van regeringsvorming is verwijderd moet de voorzitter van de Tweede Kamer dat doen. Maar niet alle voorzitters hebben het vanzelfsprekende gezag dat de Koning en Kamervoorzitter Gerdi Verbeet hadden.

Toch moest de regeringsvorming, zo dachten we in Maart 2021, niet al te moeilijk zijn. De coalitie had haar meerderheid behouden en de premier toonde zich overtuigd van de noodzaak van een snelle formatie.

Wat gebeurde? De coalitiepartners bleven onbeweeglijk als beton. Informatie Ollongren liet pikante informatie filmen. Sigrid Kaag deed op 1 april een onbesuisde aanval op Mark Rutte toen velen in de nieuwe Kamer genoeg hadden van zijn leugentjes. Liegen hoort bij het vak, zo lijkt het, maar het moest niet te gek worden. De VVD, winnaar van de verkiezing, schaarde zich rond Rutte. Er kwamen nieuwe informateurs, maar zelfs de magie van de ervaren Herman Tjeenk Willink werkte niet meer. Men ging op zomerreces, waarna de demissionaire regering via de Troonrede op Prinsjesdag miljarden uitdeelde zonder te specificeren hoe en op welke voorwaarden die besteed zouden gaan worden. De formatie verdween uit de media, behoudens enkele opflakkingen als Johan Remkes van stal wordt gehaald of Gert Jan Segers formatiestukken in de trein laat liggen.

Ondertussen hebben we de langste formatie ooit en nog steeds geen regering.

Is dat erg? Ja. Het toont dat politici niet alleen de uitvoering van beleid niet goed weten in te richten – zoals bij de toeslagenaffaire naar aanleiding waarvan de doorregerende demissionaire regering tien maanden geleden aftrad – maar dat ze ook hun handwerk van regeringsvorming niet aankunnen. De verkiezing is tijdens de pandemie dankzij toewijding van organisatoren en van kiezende burgers geslaagd. De gekozen vertegenwoordigers zijn er vervolgens niet in geslaagd om de verkiezing te honoreren via een prompte regeringsvorming. Zo laten ze zien dat die verkiezing er eigenlijk weinig toe doet. Dat is slecht voor aanzien en legitimiteit van democratische politiek.

Toen het eerste kabinet Balkenende in 2002 demissionair werd zei de premier dat hij alles zou blijven doen wat voor het landsbelang nodig was. Dat was een staatsrechtelijke vernieuwing, aangezien tot dan toe gold dat een demissionaire regering alleen lopende zaken en kwesties die geen uitstel verdragen zou behartigen. De Tweede Kamer steunde Balkenende en besloot per geval te bepalen of een kwestie te controversieel was om te behandelen. We zitten nu in een democratie waar de regering na verkiezingen niet zo snel mogelijk plaats maakt, maar daarentegen blijft zitten en gewoon doorregeert.

Geert Wilders in 2009

Twee jaar later, in november 2023, hadden we weer verkiezingen met een verrassende uitslag: 37 zetels voor de PVV van Geert Wilders. Velen, waaronder de nieuwe partij van Pieter Omtzigt die ook 20 zetels won, vrezen dat de democratische rechtsstaat verder zal worden ondermijnd als Wilders regeert. Is hij gevaarlijk? In *De Volkskrant* van 21 november 2009 schreef ik:

‘Is Wilders staatsgevaarlijk?’ luidt de vraag die dinsdag in het ‘Groot gelijk’ debatprogramma wordt besproken. Heersers hebben hen onwelgevallige elementen om allerlei redenen tot staatsgevaar bestempeld. Bij ons mag dat alleen als ze klaarblijkelijk een gevaar voor de democratische rechtsstaat vormen. De vraag of de PVV staatsgevaarlijk is gaat er stilzwijgend vanuit dat alle andere partijen dat niet zouden zijn. Echter, elke politieke partij kan onder omstandigheden een gevaar voor de democratie gaan vormen. Stel dat het Irak onderzoek van de commissie Davids zou constateren dat Balkenende een scheve schaats heeft gereden (wat later, na het verschijnen van dit artikel, inderdaad het geval bleek te zijn). Zou dan zelfs het CDA niet gevaarlijker blijken dan gedacht? De vraag is dus niet óf de PVV van Wilders een gevaar voor de democratische rechtsorde is, maar hoe groot dit gevaar is en hoe acuut.

Met de harde aanpak die de PVV voorstaat kan men het oneens zijn en de kwetsende taal waarin die soms wordt gepresenteerd moge men verafschuwen, maar dit is geen reden de partij te verbieden. Dat zou anders zijn als de PVV, zoals vroegere rechtse partijen wel deden, geweld en intimidatie op straat zou goedkeuren of uitlokken. Daarvan is geen sprake. Integendeel, onlangs keurde Wilders de bedreigingen af die Herman van Veen ontving nadat hij de PVV had gedemoniseerd door die met de NSB te vergelijken. Hoeders van de democratische rechtsorde hebben dus onvoldoende reden om de PVV buitenspel te verklaren. De keuze is aan de kiezers, de spelers zelf.

Probleem voor de andere partijen is dat ze de kiezer niet erg vertrouwen. Ze lijken bang te zijn voor wat de burgers ‘spontaan’, d.w.z. zonder de leiding en voorlichting van deze verantwoordelijke partijen, zullen kiezen. Die angst leidt ertoe dat ze Wilders-achtige thema’s, waarvan zij denken dat die de kiezers bezighouden, proberen over te nemen.

Daardoor verwatert de herkenbaarheid van die partijen. De zittende partijen laten zich keer op keer door het optreden van Wilders in verwarring brengen. Hun reacties slingeren heen en weer tussen oververhitting en negeren. Met zo'n zigzagkoers win je geen kiezers. Voor gevestigde partijen die hun aanhang zien slinken is de PVV inderdaad een gevaar. Maar het enkele feit dat gevestigde partijen met de PVV geen raad weten is toch geen reden om Wilders als staatsgevaarlijk te bestempelen?

Sommigen geven toe dat Wilders zelf geen geweld en intimidatie bedrijft, maar menen dat hij door zijn harde taal anderen daartoe zou brengen. Ook dat is onvoldoende grond zijn partij als staatgevaarlijk buiten de orde te parkeren. Burgers die voor (dreiging met) geweld kiezen dienen bestreden te worden, niet degenen bij wie ze inspiratie zoeken. En ja, door de weerklank die ideeën van Wilders vinden is het leven van nieuwe Nederlanders er niet leuker op geworden. Ze moeten zich voortdurend bewijzen, laten inspecteren en op hun hoede zijn. Dat is reden om hun rechten als eigennuttige medeburgers extra te beschermen, maar niet om de PVV tot staatsgevaar te verklaren.

Het zou kunnen dat achter een vreedzaam front zich andere bedoelingen en organisaties verschuilen. Wilders zou dan een wolf in schaapskleren zijn. Voor het signaleren van verborgen bedreigingen van de democratische rechtsorde hebben we een inlichtingendienst. Als die iets dergelijks op het spoor komt wordt de minister hiervan op de hoogte gesteld. Die maakt de gevaren dan openbaar en neemt stappen om die te neutraliseren. De AIVD mag niet worden gebruikt om lastige politieke tegenstanders, waar de zittende machten geen raad mee weten, zwart te maken of uit te schakelen. Bewindslieden laten zich soms verleiden de inlichtingendienst zo te misbruiken. Een krachtig diensthoofd, dat zich gedekt weet door een krachtige minister van binnenlandse zaken, biedt hieraan weerstand. Ien Dales was indertijd zo'n krachtige minister die tegen ongepaste initiatieven van collega's nee wist te zeggen. Hopelijk is de huidige minister, Guusje ter Horst, dat ook.

Geert Wilders zou ook een schaap in wolfskleren kunnen zijn. Zijn ongemeen harde taal zou uitdrukking kunnen zijn van echte bezorgdheid om de toestand van de democratie, een middel om die op te schudden. Als dat lukt mogen democraten hem dankbaar zijn.

Maar het middel blijft gevaarlijk, het laat zich niet voegen naar de bedoelingen van degene die het hanteert. Nuchtere uiteenzettingen over die gevaren komen niet van de grond zolang morele verwerping de boventoon voert. Het debat zit vol verboden termen (racist) en verboden vergelijkingen (Weimar, Nazi's). De tirannie van de Nazi's onder Adolf Hitler is rijk gedocumenteerd. Daar kunnen we van leren. Vergelijkingen daarmee kunnen tot verheldering leiden doordat ze overeenkomsten *en* verschillen naar voren halen. Ze helpen ons om gevaren voor de democratische rechtsstaat nuchter in te schatten. In plaats van de vergelijking met de NSB af te wijzen had Wilders ook kunnen aangeven wat de relevante punten zijn waarop hij van die beweging verschilt.

Te veel nieuwkomer in de Tweede Kamer?

Het verloop van Tweede Kamer leden baart zorg. Bijna de helft van de in 2023 gekozen leden is nieuwkomer. En de redenen waarom zittende Kamerleden afhaakten stemmen ook niet vrolijk. In NRC van 29 september 2023 schreef ik hierover:

De leegloop van de Tweede Kamer is opmerkelijk. Veel zittende leden houden het voor gezien, ze stellen zich niet meer verkiesbaar. Opmerkelijk zijn ook de redenen die zij voor hun vertrek geven: Zij hebben genoeg van de bedreigingen en van het gepraat en gekissebis. Zij tonen zich niet trots, voldaan en dankbaar dat zij dit ambt hebben mogen uitoefenen. Kennelijk is hun werk niet voedend geweest, het heeft ze veeleer leeggezogen. Zelfs Renske Leijten, die het kamerlidmaatschap met verve, vasthoudendheid en oog voor onrecht heeft uitgeoefend, toonde zich bij haar afscheid somber over het leven in het parlement. Van binnenuit wordt de Tweede Kamer door tal van vertrekkende leden heftig bekritiseerd.

De kritiek van buiten is ook niet mals. Er zijn grove versies: Zakkenvullers, bedriegers. Maar ook de nettere kritiek liegt er niet om. Bij parlementaire enquêtes blijft al te vaak de eigen bijdrage van de Kamer aan het ontstaan en voortduren van de bestudeerde narigheden buiten schot, zo constateren telkens weer de commentatoren. En de hooggewaardeerde Herman Tjeenk Willink is beleefd maar ook vernietigend in zijn oordeel. Wie zijn boek *Kan de Overheid Crises Aan?* (Prometheus, Amsterdam, 2021) leest

moet wel concluderen dat de auteur van de politiek geen heil en zelfcorrectie meer verwacht. De redding moet volgens hem van buiten komen, van uitvoerders en juristen. De overheid zelf acht hij een gevaar voor de democratische rechtsorde. De politieke functie is verwaarloosd. Er heerst, ook in het parlement, een gedepolitiseerde bestuurlijke cultuur. “Het grootste obstakel voor het verleggen van de marsroute is de Haagse politiek zelf” (p.172).

Alom kritiek op het functioneren van de Tweede Kamer, van binnenuit en van buitenaf. Het vertrouwen in democratie als zelforganisatie – op grond van kritiek bijsturen – brokkelt af.

Als de leegloop van de Tweede Kamer zo snel als dit jaar blijft toenemen dan zal er straks niemand meer zijn die het ambt van volksvertegenwoordiger wil uitoefenen. Zover is het nog niet. Tal van nieuwe aspirant Kamerleden melden zich. Vervanging van zittende machthebbers is nodig. Elites moeten ververst worden. De vraag is wel of de vervanging niet te snel gaat. Aspirant leden, vooral die bij nieuwe partijen, moeten gekeurd worden. Gebeurt dit niet of te oppervlakkig en snel, dan is het risico van ruzies en afsplitsingen groot. En eenmaal verkozen duurt het doorgaans één tot twee jaar voordat een nieuwkomer begrijpt hoe het in de Kamer werkt en hij effectief kan gaan optreden.

Nu zou men kunnen zeggen dat met het verdwijnen van zoveel ervaren Kamerleden ook de oude geschreven en ongeschreven regels er niet meer toe doen. Maar om vreedzaam met elkaar om te gaan en om te bepalen wat als bindend besluit geldt hebben ook de nieuwe Kamerleden regels nodig. Die maak je niet zomaar. Vanzelfsprekendheden in de omgang met elkaar moeten door gewoonte mettertijd groeien. En zelf nieuwe regels maken veronderstelt voorafgaande regels die bepalen wat als bindend besluit zal gelden.

Tal van remedies voor het beweerde falen van de Tweede Kamer zijn voorgesteld: een hogere kiesdrempel en een andere organisatie van de werkzaamheden. Ik denk dat de crux daar niet ligt. Het belangrijkste lijkt mij dat de nieuwe Kamerleden eer en trots in hun werk weten te vinden, dat zij erdoor gevoed en gesterkt worden. Daar is geen toverformule voor. Het succes van hun inspanningen hangt af van de bereidheid om

initiatieven te nemen en die samen met andersdenkenden te realiseren. De belofte van democratische politiek is dat samenhandelen met andersdenkenden macht en 'public happiness' (Hannah Arendt) schept. De komende verkiezingen kunnen een moment van vernieuwing en hoop worden. Omtzigt en Van der Plas, de aanvoerders van twee grote nieuwe partijen, hebben aangegeven zelf in de Kamer te willen blijven en geen bestuurlijke functie te ambiëren. Zelfs niet als hun partij de grootste zou worden. Zij houden de politieke functie van het Parlement in ere. Mogen anderen hen volgen.

Wat is al met al de balans van politiek, democratie en staatsrecht in het eerste kwart van de twintigste eeuw? Is de republiek veerkrachtig gebleken, houdt de democratie het hoofd boven water?

De afkeer van politiek duurt onverminderd voort. Het schelden op en bedreigen van politici is toegenomen. Ook het aantal burgers dat zich van politiek afkeert, uit afschuw of onverschilligheid, is niet afgenomen. Politiek wordt door hen gemarginaliseerd. Zij denken dat zij wel zonder kunnen. Dat is een vergissing. De strijd om de macht die we politiek noemen is er altijd. Die wordt met diverse middelen - waaronder geweld, list, bedrog en misleiding - gevoerd. In een democratie wordt die strijd gevoerd met woorden en beslist door meerderheidsbesluiten, genomen in een staatrechtelijk bepaalde arena (van verkiezingen, parlement en regering).

Het morsig karakter van politiek blijft voor velen aanstootgevend. De eigenheid ervan wordt onvoldoende onderkend en door politici zelf onvoldoende uitgedragen. Zij zouden de aard van hun werk, de onsmakelijke kanten ervan, moeten uitdragen in plaats van daarover zoete praatjes te verkopen (te liegen). Net als chirurgen (die helaas snijden) zouden ze dan eer en geluk in hun werk kunnen vinden en uitstralen.

De derde weg consensuspolitiek van de jaren negentig van de vorige eeuw is niet meer. Polarisation en wederzijdse verkettering voeren nu de boventoon. Ook is democratie niet langer het vanzelfsprekende ideaal van weleer. Openlijke voorkeur voor andersoortige regimens is geen taboe meer.

De initiatieven van pleinburgers, die tegen democratisch genomen besluiten opkomen en een andere manier van politiek bedrijven voorstaan, zijn niet gedoemd te mislukken. De belofte van politiek – vreedzame samenwerking tussen tegenstanders – is niet loos. Computersimulaties laten zien dat samenwerking tussen zelfzuchtige eenheden kan ontstaan en voortduren (zij het niet eeuwig). Sommige eenheden blijken bereid zich op te offeren (af te zien van nageslacht) ten behoeve van het voortbestaan van de gemeenschap.

Bezorgdheid over het voortbestaan van democratie is zeker niet verminderd in deze kwarteeuw. Hoop kan echter geput worden uit het verleden waarin de democratie in benauwenis veerkracht heeft getoond, alsmede uit recente inzichten in de principes van zelforganisatie. Naarmate die principes in inrichting en functioneren van democratie gerealiseerd worden zal de veerkracht ervan toenemen en de kwaliteit van besluiten verbeteren.

Democratie is zowel kwetsbaar als robuust. Kwetsbaar voor spontane oprispingen van onvrede, robuust doordat instituties en regels van staatsrecht onbesuisd gedrag afremmen. Waardering voor democratie komt bij menig burger niet spontaan maar door reflectie. Democratie is voor hen een 'second best', een vredesformule die zij steunen omdat zij beseffen dat pogingen hun diepste waarden te realiseren tot burgeroorlog zouden leiden.

Politiek is strijd met woorden die uitmondt in voor allen bindende besluiten en wetten. Naarmate de regels die deze binding constitueren – het staatsrecht – worden verwaarloosd zal politiek in vrijblijvend gebabbel of in geweld vervallen.

Politieke democratie wordt van binnenuit bedreigd:

- Door verkozen autocraten die de rechtsstatelijke garanties van democratie demonteren;
- Door staatstirannie – het quasi permanent worden van maatregelen en bijzondere bevoegdheden die in crises nodig waren;
- Door nationalisme en nadruk op Nederlanders eerst, waardoor andere op het grondgebied verblijvende mensen worden uitgesloten of gemarginaliseerd.

Verkiezingen geven grote en verrassende verschuivingen te zien. Regeringsvorming verloopt moeizamer en duurt steeds langer. Daardoor dreigen echt dringende kwesties permanent in de wacht te worden gezet. Is de politieke democratie niet te veel met zichzelf bezig?

Hoofdstuk 6

HET KIEZENDE INDIVIDU

Het kiezende individu is het toonbeeld van vrijheid. Iemand die zonder belemmeringen of dwang van anderen de (in)richting van zijn eigen leven bepaalt. Die zichzelf is en zijn droom najaagt, zoals het tegenwoordig heet. Sommigen zijn door omstandigheden helaas niet zo vrij. Maar ook bij degenen die het voorrecht hebben gekregen of verworven om vrij te kiezen, blijkt de vreugde ervan een mixed blessing. Toen een student mij toevertrouwde dat hij zichzelf wilde zijn, antwoordde ik 'Zou je dat wel doen? Niet elk zelf is aangenaam gezelschap, zelfs niet voor jezelf'. Ook de vrijheid om te kiezen kan wel eens tot last worden.

Met twintiger Emilie Roëll maakte ik in 2013 een boek over problemen van twintigers *Jongeren Welkom* (Prometheus, Amsterdam). Niet weinigen van hen zijn in de war of krijgen een burn-out. Dat komt, zo ontdekten wij, onder andere doordat zij lijden onder de dwang te kiezen. Al onze geïnterviewden gaan voor goud, voor het hoogste, maar omdat ze zichzelf willen/moeten zijn is de invulling daarvan problematisch. Kiezen ze voor hun eigen notie van goud of laten ze zich toch leiden door wat in de maatschappij geldt als goud? Ieder wordt geacht te weten wat hij wil en wie hij is. Als je dat, zoals bij veel jongvolwassenen gebruikelijk is, (nog) niet weet dan is er iets mis met je. Bij deze jongeren weegt ook de zelfbeschuldiging zwaar. Als je in narigheid terecht komt, dan moet je ergens een verkeerde afslag hebben genomen. Het is je eigen schuld.

In 2020 schreef ik over de problematische kanten van een maatschappij met keuzevrijheid als ordenend beginsel *De Vloek van Kiezen* (Van Gennep, Amsterdam). Ik analyseerde daarin hoe een vrije samenleving door zijn eigen succes ondermijnd kan worden doordat mensen verdrinken in een zee van keuzes.

De erfenis van 1968

Over te veel vrijheid in hun opvoeding klagen ook kinderen van babyboomers/sixties ouders.

Over hun kritiek op de erfenis van de jaren zestig schreef ik in *Vrij Nederland* met Cox

Habbema in 2005 *De erfenis van '68: Alles de schuld van de babyboomers*:

Een foto van twee mensen en een kat op een bank. Links de geheel geklede en gekapte Jean Patchett, fotomodel, kaarsrecht zittend, voeten gekruist, beide handen rond een tasje. Rechts in zwembroek de dikbuikige Ernest Hemingway, schrijver, achteroverleunend, één been op de bank onder het uitgestrekte andere gevouwen, een glas drank in de linkerhand, de rechter op de rug van de kat. Illustratie bij een essay van H. J. Schoo (*De Volkskrant* 18 december 2004) over de dubbele moraal van links als levensstijl. Hemingway zou misschien hiervan de uitvinder zijn. Maar ook als dit niet zo zou zijn, geeft dat niks aldus Schoo: "Het gaat ook niet om hem, maar om mensen als hij die een antiburgerlijke, anti-autoritaire habitus de westerse middenklasse binnensmokkelden. In 'de eindeloze jaren zestig' adopteerde politiek links massaal die vrijgevochten levensstijl, met inbegrip van zijn lage dunk van gewone mensen, het verachte 'klootjesvolk'. Antiburgerlijk, non-conformistisch, wantrouwig tegen elke autoriteit, geobsedeerd door drugs en zelfkant, werd de tegencultuur sociaal-cultureel dominant."

2 oktober 2004. De demonstratie op het Museumplein die liet zien dat het kabinet Balkenende II voortijdig de vakbeweging en haar sympathisanten had afgeschreven. Wie erbij was ontmoette een diversiteit van leeftijden, motiveringen en stijlen van organiseren en manifesteren. De *Vrij Nederland* verslaggevers zagen dat anders: Een bijeenkomst van mensen die in de jaren zestig hun ouders bij het oud vuil hadden gezet en nu aan hun voorrechten en voordelen op kosten van hun kinderen willen vasthouden.

Vroeger stond 1968 voor bevrijding en creativiteit. Recent wordt die periode neergezet als een grote vergissing. De erfenis ervan wordt aan de kaak gesteld als een molensteen om de nek van post-babyboom generaties. De babyboomers kregen zelf een opvoeding in de gezinnen, scholen, verenigingen en kerken van de zuilen. Waarvan ze zich in de jaren zestig vervolgens vrolijk bevrijdden. Maar hun kinderen onthielden ze, met een beroep op die vrijheid, het houvast van een opvoeding. De vergrijzende babyboomers, die zelfzuchtig aan hun machtsposities en rijkdom vasthouden, vormen een groot probleem. Omdat ze

dat zelf voor hun kinderen niet doen, moet het daadkrachtige kabinet Balkenende II de pijnlijke maatregelen nemen om Nederland voor de toekomst klaar te maken. De kosten van vergrijzing moeten anders worden verdeeld en de waarden en normen van de Nederlandse cultuur in ere hersteld.

Het dominante eigentijdse (2005) probleem is natuurlijk het fundamentalistisch terrorisme, dat vooral onder allochtone gelovigen welig zou tieren. Maar ook hieraan zou de generatie van de jaren zestig medeschuldig zijn door haar slappe houding van 'alles moet kunnen'.

Is hiermee de generatie van '68 eindelijk ontmaskerd? Kan de erfenis ervan worden ontmanteld? Wat ons doet twifelen is het volstrekte gebrek aan belangstelling dat de critici hebben voor datgene wat ze bekritisieren. *Vrij Nederland* journalisten Yoeri Albrecht en Michiel Hulshof 'weten' al wie er waarom in oktober demonstreerden op het Museumplein: zure zelfzuchtige babyboomers. Eigen waarneming ter plekke of vooroordeel? H.J. Schoo 'weet' waartoe 'de eindeloze jaren zestig' hebben geleid: een dubbele moraal van 'linkse stijlmeesters en fijnproevers'. Hij doet geen onderzoek naar levenslopen van achtenzestigers die er geen dubbele moraal op na zijn gaan houden, niet rijk zijn geworden of zich niet als links hebben geprofileerd. Hoe komt hij erbij de macho Hemingway via een foto uit 1950 als uitvinder van de nieuwe linkse levensstijl op te voeren? Er is bij deze critici geen enkele poging om te begrijpen wat er leuk en goed was aan de jaren zestig. Alles was mis. Als dat waar is, hoe hebben velen zich er dan zo door laten verleiden? Was er toch niet iets goeds dat ze aantrok?

Naast op de man gespeelde morele veroordelingen zijn er ook serieuze analyses van de cultuur van '68. Die maken geen persoonlijk verwijt, maar laten wel zien wat voor soort persoon een opvoeding in deze cultuur doorgaans zal voortbrengen. De 'vrije' opvoeding leidt kinderen op tot slaven van hun eigen verlangens, meningen en emoties. Wie aan eigen nukken en ingevingen ongebreideld toegeeft leeft echter in een illusie van vrijheid. Het eigen ik, 'gewoon jezelf zijn', biedt onvoldoende stabiliteit om in de wereld een zinnige koers uit te zetten en gelukkig te worden. Om echt vrij te worden heeft het individu de inbedding en discipline nodig van een bestaande traditie die gedragen wordt

door een gemeenschap van gelijkgestemden. Wie geen traditie kreeg aangereikt of er zich vanaf heeft gekeerd, redt het doorgaans niet in zijn eentje.

In navolging van Amitai Etzioni wordt in Nederland en Europa deze kritiek uitgedragen door Jan Peter Balkenende (premier en leider van het CDA) met zijn normen en waarden en 'elkaar vasthouden'. Ook in de Kersttoespraak van de Koningin is dit vocabulaire dit jaar (2005) doorgedrongen. Deze kritiek keert zich tegen de cultuur van 'alles moet kunnen', van slap 'de boel bij elkaar houden'. Tolerantie voor multiculturalisme is uit, de Nederlandse omgangsvormen – een hand geven, c.q. drie zoenen – dienen door iedereen gevolgd te worden, ook als de wet dit niet eist. De jaren zestig waren misschien wel even leuk, maar op den duur verderfelijker. Als het lukt om de erfenis van de jaren zestig ongedaan te maken zal het met ons beter gaan. Zou het? Zou de wereld inderdaad beter, vitaler en ook weer een beetje leuk worden als we de bezweringen van Balkenende volgen? Probeer je eens een land vol Balkenendese burgers voor te stellen.... Nou ja, laat ook maar.

Laten we liever in herinnering roepen wat er onmiskenbaar leuk, triomfantelijk, bevrijdend en goed was aan '68. Speelsheid en creativiteit waren vroeger te vinden in de kinderkamer en in Bohemia waar kunstenaars mochten doen wat in de bourgeois samenleving buiten de orde moest blijven. Nu doken speelsheid en creativiteit her en der midden in de burgerlijke samenleving op. Veel wat daar vast leek te staan werd plots in een heel ander licht gezien. Belachelijk, komisch, arrogant. Ook gewone burgermannen en -vrouwen zagen nu dat de Keizer bij tijd en wijle naakt rondliep. Ook mensen die zelf aan ludieke acties en uitdagen van het gezag nooit mee zouden doen, konden op de televisie Amsterdamse agenten op kippen zien jagen en oordelen dat we daarvoor de politie niet nodig hebben. Veel zinloosheid werd zichtbaar gemaakt. Daarnaast stroomde volop nieuwe zingeving. In de kunsten; in liedjes van Ramses, cabaret van Bram & Freek of 'Zo is het'; in manieren van met elkaar omgaan en samenleven, bijvoorbeeld in communes; in de verhouding tussen de seksen - dankzij de pil vrijen zonder angst, verkrachting binnen het huwelijk werd benoembaar, machogedrag (zoals van Hemingway) belachelijk gemaakt.

Mensen durfden te handelen, iets nieuws te doen. Anderen uit te dagen hun initiatief te beantwoorden en zodoende door samen te handelen een nieuw web van menselijke relaties te vormen. Dat lukte lang niet altijd. Maar waar ze daarin wel slaagden ervoeren ze de vrijheid en het geluk die creatief handelen met zich mee brengt. De vernieuwing ging gepaard met verbreken of veranderen van knellende banden van de geordende samenleving van de jaren van wederopbouw na de oorlog, maar de kern van de bevrijding werd doorgaans niet hier gevonden. Niet de negatieve 'vrijheid van', maar de positieve 'vrijheid om te' was de drijvende kracht.

Ook in de publieke sfeer werd speelse creativiteit ingezet. Hiërarchie werd betwist, tegen de Vietnamoorlog werd gedemonstreerd, professoren werden gedwongen om naar hun studenten te luisteren. Maar ook daar werd afbreken, bevrijden van, ervaren als een nevenfunctie van de hoofdtak om samen iets nieuws te maken. Waar dat laatste stuk liep op onderlinge ruzies en het geweldsmonopolie van het publieke gezag bleef de neventaak van afbreken als hoofdbezigheid over. Die inspireerde op den duur onvoldoende. Velen wendden zich begin jaren zeventig af naar een innerlijke en niet politieke weg om gelukkig te worden. Naar binnen gekeerde flower power. Roel van Duin (voorman van de Amsterdamse Kabouter beweging) werd boer in Groningen. Enkele doorzetters begonnen aan een lange mars door de instituties. Om hun vroegere gedurfde plannen te realiseren bouwden ze nu ingewikkelde uitvoeringsconstructies. Zo maakten ze nieuwe bureaucratie die ze vervolgens zelf gingen managen. De socialistische beeldenstormer Roel in 't Veld werd Haags ambtenaar (directeur-generaal hoger onderwijs).

De activiteiten van de achtenzestigers voltrokken zich niet enkel in de 'zuivere geest', ze werden ondernomen in de reëel bestaande materiële en sociale wereld. Dat kon dankzij nieuwe technologische en financiële mogelijkheden. De pil, elektronica, de loonexplosie van 1963 na de jaren van wederopbouw. Die maakten de weg vrij voor de seksuele revolutie, de popmuziek en de vrije zaterdag.

De beweging van de jaren zestig kende zijn eigen initiatiefnemers en groupies, maar vond daarbuiten ook ruim steun in de samenleving en bij de autoriteiten. Dat kwam doordat die beweging zich beriep op de waarden die in de eigen moderne cultuur centraal werden

gesteld: Individuele keuzevrijheid, democratie, pragmatisch gebruik van technologie. Die waarden werden plechtig met de mond beleden, maar in de praktijk onvoldoende verwezenlijkt. De beweging van de jaren zestig confronteerde de zittende elite met de eigen inconsequenties. In Nederland gaven leden van die elite de critici vaak gelijk en gingen vervolgens, als goede polderaars, samen met hen uitwerken hoe het dan wel moest. Dat leidde al gauw tot ingewikkelde constructies die praktisch onhanteerbaar bleken. Bij het tot stand brengen van die vernieuwingen deden de elites zelf mee aan het afbreken van de disciplinerende instituties van gezin, kerk en zuilen waaraan ze zelf hun elitaire posities mede te danken hadden. Particulier initiatief zoals de Protestants Christelijke Reclasseringsvereniging werd omgebouwd tot instellingen die van staatswege gefinancierd en door professionals werden geleid.

Deze korte beschrijving van de initiatieven van de jaren zestig geeft al aan wat er mis kon gaan. Er ging ook vaak iets mis. Maar niet altijd. Het falen was dus, anders dan hedendaagse critici van de jaren zestig aannemen, niet een noodzakelijk gevolg van de cultuur van '68. Bovendien werden er mettertijd correcties aangebracht die de kans op falen en de gevolgen daarvan beperken.

Democratische besluitvorming werkt negentien van de twintig keer goed. Maar als je voor die twintigste keer niets anders dan geloof in democratie hebt om op terug te vallen, dan loop je vast. Democratisering leidde dan tot eindeloos vergaderen, tot elkaar naar de keel vliegen of klemzetten door achter de schermen voldongen feiten te bekonkelen. Ook oprechte vernieuwers gingen bij gebrek aan beter hieraan meedoen. Later werd ingezien dat democratie vormen nodig heeft en bovendien een reserve instantie, zoals een constitutioneel hof of een koningin, die bij vastlopen knopen kan doorhakken.

De wens om vernieuwingen daadwerkelijk gestalte te geven leidde in de jaren zeventig tot onwerkbaar planning en bedilligerige bureaucrativering. Al spoedig werden echter correcties aangebracht. De grenzen van maakbaarheid en planning werden gemarkeerd, coördinatie via de markt geherwaardeerd. Leren van eigen fouten noopte tot deregulering en privatisering van taken. Om de resterende overheidstaken beter aan te kunnen worden ambtenaren als managers getraind.

Individuele vrijheid bleek geen onverdeelde zegen wanneer die resulteerde in verwend slap gedrag en onverschilligheid. Individuele keuze bleek onvoldoende om de leefwereld een zin te geven. In de jaren tachtig betoogden de communitaristen dat het individu zonder steun van een door een gemeenschap gedragen traditie onvoldoende houvast heeft om 'zichzelf te zijn'. Men ging daarom bestaande tradities repareren, zoals in het offensief tot herstel van normen en waarden, of gezamenlijk nieuwe tradities scheppen, zoals in de homobeweging. Er kwam toenemend aandacht voor culturen en collectieve identiteiten als onmisbare ondersteuning van individuele autonomie.

Al met al lijkt de intellectuele aanval op de babyboomers en de erfenis van '68 een onnodige vorm van natrappen. Waarom moet deze bijzondere periode na de Tweede Wereldoorlog stuk? Waarom mensen die toen handelden en nu oud zijn besmeuren en hen deze erfenis afnemen? Zou de wereld echt beter bestuurbaar, vitaler en rechtvaardiger worden als de babyboomers en hun culturele erfenis zijn verworpen, uitgewist en vergeten? Dat gelooft toch niemand.

De critici hebben in elk geval voor deze onwaarschijnlijke stelling geen bewijs geleverd. Zelfzuchtigheid is van alle tijden. Ook achtenzestigers waren daar niet vrij van. Maar alle eigentijdse zelfzuchtigheid, inclusief het graaien van speculanten en CEO's uit de jaren negentig, aan '68 toeschrijven, hoe kom je erbij? Wanneer critici als Schoo in de eigen tijd iets niet bevalt, dan schrijven ze dat al te gauw op het conto van '68.

Met '68 was volgens hen alles mis. Dat blijkt een onhoudbaar vooroordeel. Soms ging het mis, maar niet noodzakelijk altijd. Bovendien is uit dat misgaan ampel lering getrokken.

De critici overschatten de betekenis van '68. Zo bepalend als zij het zien kan toch de tegencultuur niet zijn geweest. De geschiedenis wordt niet enkel door ideeën gestuurd, maar ook door technologische en ecologische ontwikkelingen, door oorlogen, door toeval. De Franse revolutie was een grote gebeurtenis. Het denken in de 19^e eeuw werd gevoed door de vraag wat er in die revolutie gebeurd was en wat de implicaties ervan waren. De doorwrochte antwoorden daarop van De Tocqueville en Marx, van Groen van Prinsterer

en Thorbecke werden richtingbepalend voor politieke vormgeving. Maar '68 was geen Franse revolutie. De huidige kritiek erop is vergeleken bij wat die 19^e -eeuwse denkers deden om met Marx te spreken een 'farce', een imitatie van een echt tragisch gebeuren.

Jongens, word volwassen. Doe zelf wat in plaats van als pubers je eigen problemen aan je ouders te blijven toeschrijven. Volwassen worden betekent een eigen verhouding tot je opvoeding voor je rekening nemen. Die aanvaarden of het (op punten) anders gaan doen. Is het misschien zo dat de kinderen van de achtzestigters geen opvoeding hebben gekregen en daardoor ook niet volwassen kunnen worden? Verzet tegen een imaginaire opvoeding, tegen een karikatuur van de jaren zestig, werkt niet. Nodig is de moed om de aanstootgevende realiteit van de traditie waarin je bent opgegroeid onder ogen te zien. Om vervolgens de eigentijdse problemen zelf aan te pakken. Je verantwoordelijkheid te nemen, zoals Balkenende ons voorhoudt. Stop het schoppen tegen de jaren zestig en de babyboomers. Jullie zijn zelf aan zet.

Hoe word je jezelf?

Over het mogelijke verlies van ware individualiteit in een samenleving waar het individu publiekelijk centraal wordt gesteld schreef ik in *De Volkskrant* op 2 januari 2010 over *Het verdwijnende individu*:

Wat in een cultuur centraal staat wordt als 'natuurlijk' voorgesteld. Natuurlijk houdt een moeder van haar kind. Wie slaat of kroost verwaarloost is gestoord, ziek. Geen echte moeder. Natuurlijk gaat iedereen voor zijn eigen belang, voor een aanbidding 'die je niet kunt weigeren' zoals voetballers zeggen. En natuurlijk moet aangetaste eer gewroken worden als dit binnen de eigen cultuur vanzelfsprekend is. De vanzelfsprekendheid van culturele kernwaarden wordt bevestigd door het achterwege laten van redenen ervoor. Wat vanzelf spreekt behoeft geen argumentatie. Kinderen en andere nieuwkomers spreken echter niet vanzelf. Zij moeten worden getraind en ingewijd in de cultuur opdat die ook voor hen een tweede natuur wordt. Dat is een hele opgave, culturele vanzelfsprekendheden moeten worden geleerd.

In de Nederlandse liberaal-democratische cultuur staat het individu centraal. Ook daar is het een hele opgave om te leren een individu te zijn, om zelfstandig en autonoom te worden. Mijn studenten moeten een eigen werkstuk schrijven, maar het moet wel aan mijn eisen van wetenschappelijkheid voldoen. Met Sinterklaas maken we een gedicht, dat wel moet rijmen, en prutsen we met kleutermoeite een surprise in elkaar die de ontvanger wel leuk moet vinden. We kiezen onze eigen kleding, maar wie is er niet thuisgekomen met de vraag hoe hij dit in hemelsnaam heeft kunnen kiezen (blijft dus in de kast hangen). De veronderstelling is dat een individueel persoon worden vanzelf gaat, een natuurlijke ontwikkeling is. In werkelijkheid vereist dit een vaak pijnlijk proces van disciplineren, van vallen en opstaan bij het leren om gewoon jezelf te zijn. De marges zijn smal. Je mag een individu zijn, maar je moet je wel normaal (natuurlijk) gedragen, niet te veel afwijken (wel een das, maar met een eigen kleurtje en motiefje). Niet graaien. Niet altijd eerst aan jezelf denken (het te ver doorgeschoten individualisme). Het unieke individu is een met moeite tot stand gebracht cultuurproduct. Wie dat niet beseft en meent dat hij geheel op eigen kracht een individu is geworden, toont daarmee aan dat hij zich die cultuur geheel eigen heeft gemaakt.

Vroeger werd de moeizame weg naar individualiteit primair in de private sfeer doorlopen. Van huis uit kreeg je kernwaarden mee (waar je je later eventueel tegen kon afzetten). Thans is er toenemend publieke aandacht voor de leerweg naar individualiteit. De vraag is of dat het individu wel ten goede komt. Wordt hij er gelukkiger van of is de publieke focus op zijn individualiteit juist een last? Zou het kunnen dat door zoveel publieke bemoeienis de private bronnen van innerlijkheid opdrogen? Wordt een mens misschien minder een echt individu naarmate hij zich *en public* als echt privaat individu manifesteert? Om een begin van een antwoord te vinden moeten we eerst bezien welke vormen van publieke aandacht voor het individu thans opgeld doen.

Na de gruwelen van de Tweede Wereldoorlog heeft het publieke gezag zich verbonden tot bescherming van de individuele mensenrechten. De onschendbaarheid van de sfeer van het individu kan door rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens ook jegens de eigen staat worden afgedwongen. Deze verworvenheid wordt evenwel ondermijnd door recente beleidswijzigingen. Gedurende het afgelopen decennium heeft

de Nederlandse overheid gemeend dat in het licht van nieuwe dreigingen en wantoestanden een intensievere bemoeienis met de individuele burger helaas noodzakelijk is geworden.

Het publieke gezag acht zich gerechtigd en competent om achter de voordeur te komen teneinde wantoestanden te corrigeren, of beter nog, te voorkomen. Ouders worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor hun kinderen. Ouders die als aanstaande opvoeders weinig goeds beloven moeten worden bijgestaan. Kinddossiers worden aangelegd om voortgang te documenteren en gevaar tijdig te signaleren. Voorkomen is immers beter dan genezen. En minder kostbaar bovendien.

Een dergelijke wending naar preventie vinden we ook buiten de sfeer van het gezin bij de terreurbestrijding, ongevallen, de gezondheidszorg. We moeten alles doen om aanslagen te voorkomen, zo luidde de mantra na 9/11. Dat maatregelen zelf niet alleen ongemak opleveren, zoals wachten op de luchthaven, maar ook blijvende schade aan kunnen brengen, zoals bij onschuldigen die door friendly fire omkomen, werd aanvankelijk al te makkelijk op de koop toegenomen. Van Vollenhoven is met zijn ongevallenraad zo streng in het aanpakken van instanties die achteraf van nalatigheid kunnen worden beticht, dat individuele gezagsdragers zich gedeisd houden en weinig meer durven ondernemen. Ja, wie in zijn graf ligt maakt geen fouten meer. Het individu wordt aangespoord om gezond te leven. Preventieve maatregelen komen in het zorgpakket en overwogen wordt om ongezond levende personen een hogere premie te laten betalen. Krijgt de burger allengs een plicht om gezond te leven? En mag hij vervolgens ook verplicht worden aan gezond leven van anderen bij te dragen, zoals in het PvdA voorstel om mensen van rechtswege tot donor te bombarderen als zij op drie brieven daarover niet hebben geantwoord?

Om in te kunnen grijpen voordat het kalf verdronken is worden individuen en hun kenmerken in kaart gebracht. De gevaren van grootschalige registratiesystemen worden daarbij onderschat. Friendly fire komt niet alleen uit de loop van een geweer, maar ook uit databestanden die voor wel 93% betrouwbaar zijn. Degene die dacht niet geschaad te kunnen worden aangezien hij niets te verbergen heeft kan toch worden getroffen. Ook waar het registratiesysteem risico's juist weergeeft kan het hard en soms onterecht

burgers treffen. Risicoburgers zijn personen met kenmerken die het waarschijnlijk maken dat zij zich zullen misdragen. Een risicoburger wordt voortdurend in de gaten gehouden, lastiggevallen of 'verstoord' (zoals het dwarszitten met behulp van publieke middelen wordt genoemd). Niet op grond van wat hij misdaan heeft, maar op basis van wat experts denken dat hij gaat doen. Preventie is theorie afhankelijk. Theorieën zijn slechts voorlopige waarheden, ze kunnen achterhaald of weerlegd worden. Om erger te voorkomen werd bij vrouwen vroeger een borst afgezet waar dit tegenwoordig niet meer gebeurt.

Kiezen is wat je tot individu maakt. Dat wordt ook door de overheid uitgedragen. Burgers mogen kiezen tussen zorgverzekeraars, energieleveranciers, providers, banken. Die de staat vervolgens verplicht om gegevens over hun individuele klanten te bewaren en aan de eigen en bevriende overheden (USA) ter beschikking te stellen. Verdoezeld wordt dat kiezen in feite vaak een last is, zeker als de alternatieven niet goed gestructureerd of irrelevant zijn. De overheid benadrukt thans de verantwoordelijkheid van de burger voor de gevolgen van zijn eigen keuzes. Eigen schuld, dikke bult. Om de burger een handreiking te doen liet minister Guusje ter Horst een Handvest Verantwoord Burgerschap ontwikkelen. Wantrouwende mensen, die niet genoeg op 'samen werken, samen leven' zijn gefocust, zagen hierin een poging om de eigenzinnige burger zodanig te disciplineren dat hij zich bestuurbaar gedraagt. Het Handvest werd uiteindelijk niet uitgebracht.

Het is echter niet alleen de overheid die zich met de vorming van het individu bemoeit. Ook in de publieke sfeer van de media wordt de individuele mens centraal gesteld. Hem wordt gevraagd naar zijn mening, zijn emoties, hoe 'het voelt'. Hij moet zichzelf tonen. Wie dat weigert en even geen mening heeft is eigenlijk geen mens. Het 'echte' individu toont zich in de onthulling van bijzonderheden uit de private sfeer. Die maken het echt persoonlijk. Facebook en Twitter staan vol met ontboezemingen. Het succes van Gerard Joling en andere toppers wordt geschraagd door de onbeschaamdheid waarmee zij gedrag dat vroeger off stage was ten toon te spreiden. Reality TV, schelden en scheten laten, vertegenwoordigen het echte leven. Publiek en privaat zijn niet meer gescheiden. Getoond wordt hoe mensen echt zijn als ze zich onbespied wanen. Overal gewoon jezelf zijn is de norm.

Het zijn niet alleen de media die deze vorm van individualiteit verheerlijken. Gewone mensen doen er ook zelf aan mee. Niet enkel in uitzendingen, maar ook in bekentenisboeken en in aansporingen om toch vooral jezelf te blijven. Alleen wie 'goed in zijn vel' zit is echt iemand. 'De bekende actrice vertelt in haar autobiografie over trouw blijven aan jezelf' schrijft de uitgever op de achterflap van Willeke van Ammelrooy's *Acte de présence*.

Op het eerste gezicht kan men zich verheugen over de publieke aandacht voor het unieke individu. Elk mens is anders en het is goed dat dit erkend wordt. Bij nader inzien rijzen twijfels. Als echtheid en betrouwbaarheid in de publieke sfeer gezocht worden in het private individu, dan zouden beide wel eens daaronder kunnen lijden. Sommige zaken hebben om te verschijnen het publieke nodig, andere het private. Tijdens de vroege moderniteit werd de bron van individualiteit in het private gevonden, Daar kwam men tot zichzelf en tot herstel van het zielenleven. Zou het kunnen dat door publiekelijk het individu zo centraal te stellen in feite de individualiteit verdwijnt? Als er geen private ruimte meer is en andere bronnen de individualiteit niet echt voeden, wat wordt er dan van al die bijzondere zelfstandige en kiezende individuen?

Een enigmatisch artikel. Maar vrijheid en individualiteit zijn ook merkwaardige idealen en richtinggevers. Als je het streven ernaar te consequent doorvoert, dan vervluchtigen deze idealen. Ze komen in een contextloze leegte te zweven. Een kiezend individu heeft een zinvolle wereld om zich heen nodig, waarbinnen hij zijn eigen spoor kan trekken. Als hij ook nog zijn eigen zingeving moet maken/kiezen, dan is hij elk houvast kwijt.

Stoppen

In 2002 kwam mijn leukste boek uit: *Stoppen: U kunt het, U wilt het, U doet het niet* (Van Gennep, Amsterdam). Dat gaat over situaties waarin mensen doorgaan met gedragingen die zij zowel willen als kunnen stoppen. Zij zijn eigenlijk incompetente kiezers, door eigen toedoen verhinderd om een gekozen richting in te slaan. Die onmacht om zich aan de eigen keuzes te houden ondermijnt hun zelfvertrouwen. Zij lijden aan wilswakke.

Ik schreef in 2000 in Australië een eerste versie van vijftig bladzijden waarin ik mensen probeerde te helpen om te stoppen. Die legde ik terzijde toen ik inzag dat ik bezig was het niet-kunnen-stoppen zo snel mogelijk te doen verdwijnen in plaats van het te bestuderen. Ik begon een nieuwe versie waarin ik met humor en liefde probeerde te beschrijven wat mensen doen als ze tegen beter weten en kunnen in toch doorgaan met wat ze wilden stoppen.

Ik ontdekte dat stoppen een verborgen probleem van veranderen kan zijn. Als gewenste veranderingen niet van de grond komen, dan kan de sleutel om de zaak in beweging te krijgen soms gevonden worden door je af te vragen waarmee gestopt moet worden om de weg voor verandering vrij te maken. Nu, twintig jaar later, realiseer ik me dat ik dit inzicht nooit heb ingezet om te begrijpen waardoor in de politiek urgente veranderingen vastlopen.

Ook betoogde ik dat niet kunnen stoppen te gauw als individueel psychologisch probleem van wilswakke wordt gezien. Wat we nodig hebben, en wat in een individualistische maatschappij vaak ontbreekt, zijn rituelen die stoppen 'betekenen'.

Ik ontdekte tevens dat abrupt stoppen vaak het oude gedrag met een minteken ervoor is – de junk die niet meer gebruikt maar onverminderd junkgedrag vertoont, de roker die stopt maar wiens hele verdere leven geweid was aan het bestrijden van roken. Wat bij abrupt stoppen ontbreekt is een rouwperiode waarin dat wat we achterlaten wordt herdacht en afgesloten.

Ook stuitte ik op een belemmering om te stoppen die zich achter onze rug om ontrolt. Een half jaar verstreek waarin ik mijn geliefde tante niet had opgezocht. Betekende dit dat ik haar eigenlijk niet zo hoog had? Geenszins. Elk weekend dat ik haar wilde opzoeken was er wel iets dringends waardoor ik het bezoek uitstelde. Dat kon aangezien zij praktisch elk weekend beschikbaar was om bezoek te ontvangen. Veel keuzevrijheid leidde tot onvermogen te stoppen (met het verzetten van voorgenomen bezoeken). Als je elk moment kan stoppen, dan is er altijd een beter moment dan nu, en stop je dus nooit. (Denk eens aan echtgenoten

die zelden of nooit tot een gesprek komen doordat zij simpelweg geen gelegenheid hebben dit vooruit te schuiven).

Wat laten de beschouwingen over de erfenis van '68, jezelf zijn, kiezen en stoppen zien?

Best veel (of preciezer gezegd: slecht veel) mensen in Nederland hebben weinig te kiezen. Ze voelen zich klem zitten, vinden moeilijk werk, hebben schulden, geen (behoorlijke) woning en zijn afhankelijk van competente navigatie door een bureaucratisch moeras van regels die bedoeld waren om hen te helpen. Best veel mensen in Nederland hebben weinig kans om hun eigenheid te ontdekken en vorm te geven, om 'zichzelf te zijn'.

Degenen die wel de vrijheid genieten om te kiezen en zichzelf te zijn merken al gauw dat er problematische kanten zijn aan deze zegeningen. Niet elk zelf is aangenaam gezelschap, noch voor je omgeving, noch voor jezelf. Voor mensen die zich heimelijk schamen voor wie ze eigenlijk zijn is het moeilijk om publiekelijk zichzelf te zijn. En kiezen, zo zagen we bij het onvermogen om te stoppen, kan een last worden. Niet kunnen doen wat je wilt en kan doen ondermijnt je zelfvertrouwen.

Veel vrijheid om het moment van kiezen te kiezen kan tot verlamming leiden. Als je elk moment kunt kiezen, dan is er altijd wel een beter moment dan juist nu. Dus kies je nooit. En waarvoor moet je kiezen, wat past er bij je, wat krijgt maatschappelijke erkenning en wat is je 'droom'? Soms betreft een droom iets wat je echt niet kan, wat voorgoed buiten je bereik ligt. Ik droomde dat ik een etappe in de Tour de France zou winnen (in Den Haag met de Franse President Charles de Gaulle op de tribune).

Een individu, jezelf, worden blijkt ook niet eenvoudig. En het publiekelijk etaleren van private emoties en overtuigingen ondergraaft misschien de afgeschermdede private ruimte die nodig is voor de ontdekking en ontwikkeling van een echte persoonlijkheid.

Als gewenste politieke veranderingen stagneren of niet van de grond komen, loont het ons af te vragen waarmee gestopt moet worden om de weg voor die veranderingen vrij te maken – stoppen als het verborgen probleem van verandering.

Alles goed en wel, maar wat hebben deze observaties over het kiezende individu met de veerkracht van democratie te maken? Democratie kan alleen voortbestaan als voldoende individuen kiezen om iets met hun burgerschap te doen. De wordingsweg naar individualiteit is in de eigentijdse samenleving sterk gericht op individueel genieten en maatschappelijk succes. Politiek krijgt daarin veelal een marginale plaats – iets extra's waar je naar gelooft aan mee kan gaan doen, maar niet iets wat voor het voortbestaan van je individualiteit van levensbelang is. In totalitaire regimes drong de politiek door in alle vezels van het leven van individuen. De vrijheid om niet aan politiek mee te doen is een verworvenheid van liberale samenlevingen. Gelukkig zijn er daar nog voldoende individuen die besluiten om wel mee te doen en daardoor de democratie veerkrachtig te houden. Zij stemmen op nieuwe partijen, demonstreren op snelwegen, klagen milieuvuilers bij de rechter aan, of melden zich voor bestaande functies en politieke partijen. Ook al wordt bij de wordingsweg naar individualiteit aan politieke betrokkenheid minder aandacht besteed dan vroeger, dan zijn er toch nog genoeg mensen die hun burgerschap actief gestalte geven.

Hoofdstuk 7

VEERKRACHT VOOR DE KOMENDE JAREN

Heeft de democratie zich veerkrachtig betoond? Heeft zij met de uitdagingen van dit tijdperk zodanig weten om te gaan dat het eigen functioneren overeenkomstig kernwaarden behouden bleef? Wat te doen om de veerkracht van de Nederlandse democratie voor de toekomst te verzekeren? Welke richting aanwijzingen en lessen voor de komende jaren leveren de voorgaande hoofdstukken op?

Op een aantal punten heeft de democratie lerend vermogen vertoond. De heilloze weg om van overheidswege één Nederlandse cultuur ingang te doen vinden is verlaten. Aanvankelijk populaire hervormingen zoals de roulatie van topambtenaren, het optuigen van één ministerie van veiligheid, bestuur op afstand en privatisering van publieke voorzieningen worden afgeremd of teruggedraaid nu de kwalijke gevolgen ervan onderkend zijn. De bescherming tegen terreur heeft haar aanvankelijke hyperige karakter afgeschud. Inzake Srebrenica, de toeslagen affaire en de aardbevingsschade in Groningen heeft de overheid het eigen handelen onderzocht en vastgesteld dat de staat gefaald heeft in de uitoefening van haar taak van elementaire bescherming van mensen. De democratie is in staat gebleken om eigen falen te onderkennen. Of daarmee ook geleerd is om de kans op herhaling te verminderen moet nog blijken. In elk geval hebben deze pijnlijke onderzoeken ons doen beseffen waar wij als burgers voor staan, wat onze gemeenschappelijke waarden zijn en hoe we niet met elkaar willen omgaan. De eerste les uit het voorgaande is derhalve dat de democratie in sommige kwesties veerkrachtig is gebleken, in staat om eigen fouten te onderkennen en van ingeslagen dwaalwegen terug te keren.

De democratie kan leren – soms. Op andere punten lijkt zij hardleers of doof. Kwesties blijven doorzeuren en debatten vervallen in herhalingen en polarisatie. Is hierin verbetering te brengen? Laten we bezien welke suggesties de voorgaande hoofdstukken aanreiken.

Het hoofdstuk over geweld in de publieke ruimte laat zien dat staatstirannie een blijvend en sluipend gevaar is. Om in crises op te treden heeft de staat zich uitzonderlijke bevoegdheden toebedeeld. Die geven mogelijkheden om in de vrijheid van burgers in te grijpen die in een

normaal functionerende democratie niet thuishoren, taboe zijn. Dergelijke bevoegdheden zouden tijdelijk moeten zijn, alleen zolang de crisis acuut is. Ze hebben echter de neiging om quasi permanent te worden, voort te duren zolang de leiding van de staat het nodig acht. Toen de dreiging van terreuraanslagen minder werd waren er al gauw andere crises, zoals omvallende banken of Covid, die tot voortzetten van uitzonderlijk staatsingrijpen noodden. Dictatoriale bevoegdheden dienen wettelijk en in de tijd beperkt te zijn. Als dit niet gebeurt monden ze uit in tirannie.

Een tweede bevinding uit het hoofdstuk betreft geweldsdreigingen van eigen bodem. Die zijn toegenomen. Geweld dient het monopolie van de staat te blijven. Alle geweld daarbuiten moet vol bestreden te worden. De vraag is hoe dit te doen.

Om de veiligheid van personen in de publieke ruimte te verzekeren wordt bewaking ingeschakeld. Daardoor is die ruimte eigenlijk niet meer voor alle leden van het publiek, voor alle burgers, toegankelijk. De bewaking isoleert ook de bewaakten en verstoort niet alleen hun publieke maar ook hun private leven. Een overheid die zich het recht toe eigent om het leven van risicoburgers te 'verstoren' en via geheime diensten de eigen burgers bespioneert ontaardt al gauw in tirannie en de daarbij horende angstcultuur.

Het strafbaar stellen van uitingen die aanzetten tot, of dreigen met, geweld is problematisch. Het maakt de grens tussen woorden en gewelddaden diffuus en daardoor nog moeilijker te bewaken dan die al is. In een democratie is strijd met woorden aan de orde van de dag, maar is strijd met geweld taboe. Vanouds gold voor uitingen in woorden vrijheid van meningsuiting. Een uitzondering daarop was een situatie waarin het uiten van woorden een onmiddellijk gevaar oplevert, zoals het roepen van 'Brand!' in een overvol theater. De 'clear and present danger' test. Probleem in onze tijd is dat een oproep zich als een uitslaande brand op het overvolle internet razendsnel kan verspreiden en tot massapaniek en -hysterie kan leiden. De wereld van sociale media als één groot theater. Toch meen ik dat het strafbaar stellen van haat zaaien beter achterwege had kunnen blijven. Haten, hoe lelijk ook, staat vrij. Het gaat om woorden en gevoelens. Zij die aan die woorden gewelddadige consequenties verbinden doen dit voor eigen rekening. Anders ligt dat, naar mijn oordeel, bij dreigen met geweld. Dat moet verboden blijven en worden tegengegaan. De dreiging moet serieus en

geloofwaardig zijn. De eenvoudige verwensing 'val dood!' is dat doorgaans niet. Ook het beledigen, kleineren en belachelijk maken van mensen dient, hoe onsmakelijk en misplaatst ook, niet verboden te worden.

Het hoofdstuk over burgers als bewegers van de republiek heeft mij ervan overtuigd dat de overheid geen enkel onderscheid tussen soorten burgers mag maken. Geen administratief onderscheid tussen Joodse Nederlanders en niet-Joodse Nederlanders in de jaren dertig en veertig van de vorige eeuw; geen onderscheid tussen autochtone Nederlanders en Nederlanders met een migratieachtergrond in onze tijd. Geen aparte behandeling, geen verstoren, van risicoburgers. Degenen die tot deze categorie worden gerekend hebben anders geen vrij leven meer. Of ze nu schuldig zijn of niet, ze worden voortdurend door hun eigen overheid lastiggevallen en gewantrouwd.

De toeslagenaffaire heeft eens te meer laten zien dat de precare positie van tweederangsburgers extra aandacht behoeft. Zij zijn afhankelijk van publieke voorzieningen en verdwalen in het bureaucratisch labyrint dat de toegang tot deze voorzieningen reguleert. De regels moeten eenvoudiger, begrijpelijker voor gewone mensen, geformuleerd worden en ruimte bieden om vergissingen en nalatigheden te corrigeren. In plaats van ze via draconische boetes proberen uit te bannen.

Feitelijke ongelijkheid tussen burgers dient onderkend en tegengegaan te worden. Bijvoorbeeld door toetsen bij toegang tot verdere studie minder gevoelig te maken voor de effecten van bijlessen die alleen vermogende ouders kunnen betalen. Positieve discriminatie en quota blijven paardenmiddelen die alleen gehanteerd mogen worden als niets anders meer blijkt te werken. Het zijn middelen die onderscheid tussen soorten burgers maken, waardoor die bevangen blijven in de categorisering die juist bedoeld was om ze te bevrijden, te geleiden tot gelijkheid met medeburgers.

Luister naar de eigenzinnige burger, die protesteert en demonstreert! Mogelijk betekent zijn storende boodschap de redding van de democratie. In pluraliteit en diversiteit, het hinderlijk of verrassend anders zijn van mensen die met elkaar te maken hebben, schuilt immers de veerkracht van de democratie. Dat geldt zowel bij het tegengaan van terreur als bij het

bekritisieren en corrigeren van onrechtvaardig of niet werkend overheidsbeleid. Echter, geweld en vandalisme om de eigenzinnige boodschap kracht bij te zetten blijven uit den boze. Die dienen slim, met mededogen, met zo min mogelijk overheidsgeweld, maar vooral vastberaden bestreden te worden.

Het hoofdstuk over veerkrachtig en verantwoord bestuur constateert dat initiatieven van bestuurders soms – eigenlijk best wel vaak – burgers teleurstellen. De makers van beleid ervaren dat zij tekortschieten. Een eerste reactie hierop is beter gaan doen wat ze al deden. Bestuurders gaan op zoek naar meer controle door toezicht, eenhoofdig leiderschap en preventie. Die zoektocht bleek geen onverdeeld succes. Stapeling van toezicht is verstikkend en belemmert zicht op wat er op de werkvloer echt gebeurt. Eenhoofdig leiderschap door een minister van Veiligheid bracht in plaats van helderheid en slagkracht veeleer verwarring en geknakte carrières. Preventie en het voorzorgprincipe zijn conservatief en veronderstellen een maakbaarheid van de samenleving die keer op keer een illusie is gebleken. Een veerkrachtige democratie heeft meer nodig dan deze behoudende en angstige strategieën.

Bestuurders gingen derhalve op zoek naar andere manieren van besturen. Ze richtten zich op veerkrachtig, alert en wendbaar bestuur. Ze beseften dat in de turbulente wereld van onze tijd regeren door vooruitzien – door analyse en instructie (A/I) – moet wijken voor regeren door terugzien, door variëteit en waardenbetrokken selectie daaruit (V/S).

De wending van regeren door A/I naar sturen door V/S voltrok zich aanvankelijk in neoliberale richting, met marktwerking als het V/S systeem bij uitstek. Naarmate de uitwassen van deze blinde toepassing van marktwerking zich manifesteerden – neoliberalisme creëert 'losers' en maakt geld/rendement tot dominante maatstaf en waarde – kwam er aandacht voor andere systemen van V/S zoals rechtspraak of wetenschap, waar geld geen beslissende waarde is.

Ook het bestuur zelf kan langs lijnen van variëteit en selectie worden ingericht. Dat vraagt wel een accepteren van conflict en diversiteit van aanpakken – wat vroeger werd gezien als gebrekkige loyaliteit en verspilling door dubbel werk. Ook veronderstelt het dat

ambtsdragers hun nek kunnen uitsteken zonder dat meteen hun kop eraf wordt gehakt. Verantwoordingsprocessen zijn onmisbaar onderdeel van deze wijze van besturen. Zij herordenen verantwoordelijkheden van ambtsdragers en beogen door het beschrijven van achteraf evident onrecht en onvermogen de weg voor een andere toekomst vrij te maken.

Voor de betrokkenen is het moeilijk om de merkwaardige logica van verantwoordingsprocessen te onderkennen en accepteren: Bijsturen door gebeurtenissen van schokkend onrecht te benoemen en retrospectief te zoeken naar daarvoor verantwoordelijke ambtsdragers. Verantwoordingsprocessen moeten, hoe pijnlijk ook, verwelkomd worden als noodzakelijke leerprocessen. Zij kunnen door betrokkenen ervaren worden als onwelkome onderbreking van de dagelijkse hoofdtaak van besturen, maar zij zijn welbeschouwd een essentieel onderdeel van dat besturen. Zij dienen gekoesterd te worden.

Om het haastige Zwarte Pieten in de slotfase van een parlementaire enquête te vermijden verdient het aanbeveling om vanaf het begin feiten en verantwoordelijkheden in samenhang te onderzoeken. Dat zoeken is een collectief proces waarin de deelnemers elkaar aanhoren, bekritisieren en tegenspreken. Aan het slot geeft het verantwoordingsforum zijn oordeel. Openbare verantwoordingsprocessen zijn vormend voor de politieke cultuur, zij markeren waar 'wij' voor staan en doen geschonden kernwaarden van de republiek oplichten.

Het hoofdstuk over politiek, democratie en staatsrecht signaleerde dat we de eigenheid van politiek bedrijven moeten onderkennen. Het morsige, rommelige en soms leugenachtige karakter ervan dient geaccepteerd en benoemd te worden. Net als chirurgen zouden politici de aard van het merkwaardige werk dat ze verrichten moeten uitdragen en toelichten. Tegelijkertijd zouden zij ook de belofte van politiek – door samenwerking macht genereren – in ere moeten houden. Daar worden ze zelf ook gelukkiger van.

De gedachte dat we zonder politiek kunnen is een illusie. Politiek, strijd om de macht, is er altijd. In een democratie wordt die in het openbaar door strijd met woorden gevoerd. Wie meent beter af te zijn zonder politiek, verbant deze enkel naar het verborgene. Marginalisering van politiek, het beperken van het bereik ervan tot besluiten over beleid en doelstellingen op hoofdlijnen, werkt ook niet goed. Als het erom spant gaan twisten in de

politiek dikwijls over details. Door dergelijke detailtwisten uit te bannen maken we de democratie machteloos.

Anders dan een kwart eeuw geleden is democratie geen onbetwiste waarde meer. Autocratische regimens vinden toenemend waardering en autocraten zijn vaak via democratische verkiezingen in het zadel geholpen. Het is goed te beseffen dat democratie geen luxe is, die we ons als het erom spant even niet kunnen permitteren. Juist in zulke situaties is democratie onmisbaar. Democratie biedt de best beschikbare bescherming tegen terreur. En zelforganisatie door de inbreng van een diversiteit van burgers geeft de democratie de kans om veerkrachtig op verrassingen te reageren.

Van binnenuit wordt democratie niet alleen bedreigd door verkozen autocraten die eenmaal aan de macht gekomen de rechtspraak knevelen en verkiezingen manipuleren. Ook sluipende staatstirannie en het nationalisme van eigen volk eerst bedreigen het voortbestaan ervan.

Met ons vertrouwen in democratie is iets merkwaardigs aan de hand. Enerzijds wordt democratie ervaren als kwetsbaar, anderzijds als robuust. Sluiten deze overtuigingen elkaar niet uit? Nee, zij complementeren elkaar. De waardering voor democratie, burgerschap, rechtsstaat en veerkracht is contra-intuïtief, vereist reflectie. Daniel Kahnemann onderscheidt Thinking Fast, onmiddellijke spontane waarneming en oordeel, van Thinking Slow, waarnemingen en oordelen die pas door reflectie tot stand komen en soms niet sporen met de spontane reacties van Thinking Fast. Ten aanzien van democratie, grondrechten, burgerschap en veerkracht van de republiek is er ook sprake van Thinking Fast and Slow. Rechtsstaat en democratie zijn robuust en gewaardeerd in Thinking Slow, maar behoeven bescherming tegen Thinking Fast. Bijvoorbeeld door het opstellen van een Grondwet, die niet bij eenvoudige meerderheid gewijzigd kan worden. Regels en instituties van staatsrecht zijn onmisbaar om democratie op de rails te houden en te beschermen tegen overhaaste acties van Thinking Fast.

Die regels van staatsrecht hebben twee merkwaardige kanten. Ten eerste ogen ze willekeurig. Waarom een Koning, twee Kamers, wel toetsing van wetten aan verdragen, maar

niet aan de eigen Grondwet? Ten tweede worden die regels bijgesteld door besluiten en handelingen van politici wier gedrag zij beogen te reguleren. Dat is een vorm van zelfbinding die als het erop aankomt niet erg bindt. Het debat in de Tweede Kamer na het mislukken van de informatieronde onder leiding van Ronald Plasterk illustreerde dit. Verwarring over de betekenis van een minderheidsregering, over een buitenparlementair kabinet, over gedogen en gewauwel over respect voor het 'instituut informateur'. Hoe moeilijk is het je te laten leiden door regels die je ook kunt veranderen. Wat meer gezaghebbende staatsrechtelijke geleerdheid onder Kamerleden zou een welkome reddingsboei zijn.

In een democratie houden politici zich niet alleen bezig met het politieke spel, maar ook met de spelregels. Dat maakt hun uiteenzettingen bij tijd en wijle moeizaam, stroperig en naar binnen gekeerd. Zij besteden veel tijd en aandacht aan elkaar, aan hun omgangsvormen. Dat is, zo hebben we gezien, onvermijdelijk gegeven de aard van de merkwaardige activiteit die we politieke democratie noemen. Maar als de naar binnen gerichtheid de overhand krijgt, als kabinetsformaties maanden duren terwijl dringende kwesties in de wacht zijn gezet en demissionaire bewindspersonen hun post voortijdig verlaten om een functie elders te aanvaarden, dan is de democratie uit balans.

Het hoofdstuk 'Het kiezende individu' gaat over mensen die naar eigen inzicht en overtuiging zelf gestalte aan hun leven geven. Kiezen als uiting en teken van vrijheid. Voor menig tweederangsburger, die vastzit in een web van bureaucratisch gereguleerde afhankelijkheid, blijft die vrolijke vrijheid om te kiezen een illusie, een leugen. Maar ook door het merendeel van de overige burgers wordt dit ideaal slechts gebrekkig gerealiseerd. Een individu, jezelf zijn is niet zo eenvoudig als het lijkt. Wat als je nog niet weet wie je eigenlijk bent of afkeer van je zelf voelt? In onze vrije en rijke samenleving hebben meer mensen dan ooit behoefte aan psychische hulp. Dat geeft te denken of vrijheid misschien niet zo'n onverdeelde zegen is als ons werd verteld.

Kiezen kan tot last worden en tot verlamming leiden. Als je elke dag kunt kiezen, dan is er altijd een beter moment dan nu om dat te doen – en kies je door voortdurend uitstel in feite nooit. Instituties die keuzemomenten duidelijk en zelfs dwingend markeren kunnen verhinderen dat individuen stuurloos blijven ronddobberen in een zee van keuzes.

Stoppen kan het verborgen probleem zijn waardoor gewenste verandering niet van de grond komt. Waarmee moeten we in de politiek stoppen om slepende kwesties als asiel, klimaat en woningen in beweging te krijgen? Het loont om deze vraag onder ogen te zien voordat burgers niet alleen demonstreren, maar ook snelwegen bezetten of regeringsgebouwen gaan bestormen. Als politici zich vooral met elkaar bezighouden, de democratische politiek zich naar binnen keert, als politici er maanden over doen om hun handwerk van kabinetsformatie te voltooien ja, wat dan?

Als het lukt om de naar binnen gekeerdheid van democratische politiek te beperken en de democratie veerkrachtig weet om te gaan met storende verrassingen dan ontstaat er ruimte om ook positieve verrassingen te appreciëren en om te zetten in beleid dat alle burgers ten goede komt.

Behalve storende, negatieve verrassingen zijn er immers ook positieve, ontwikkelingen en gebeurtenissen die ons goed doen. De negatieve verrassingen trekken meer aandacht omdat ze pijn doen en om een reactie vragen. De weldaad van positieve verrassingen hoeft enkel opgemerkt, in dank aanvaard en verwerkt te worden. Zij zijn als een gunstige wind waardoor het schip van staat zich kan laten voortstuwen en koers houden. Het zorgelijke denken in termen van problemen en bedreigingen, van aanpakken en oplossingen, neemt bijna alle aandacht in beslag. Daardoor is er weinig ruimte voor appreciatie van verrassingen die de gemeenschappelijke zaak ten goede zouden kunnen komen.

Burgerschap in Wildersland

Wat kan de burger, het kiezende individu, doen in een democratie waar de eenmanspartij van Geert Wilders domineert? Bij de verkiezing in november 2023 werd zijn partij met bijna een kwart van de uitgebrachte stemmen de grootste in de Tweede Kamer. Eenzelfde percentage als rechtse partijen tegenwoordig in veel landen van de Europese-Unie in peilingen en verkiezingen scoren. Toch kwam de verkiezingsoverwinning van de PVV voor velen in ons land als een verrassing. Ja, Wilders zelf was er al lang, maar werd jarenlang niet

als een serieuze regeringspartner beschouwd. Dat is nu anders, de PVV is de grootste regeringspartner.

Zal de democratie met deze verrassing veerkrachtig weten om te gaan, dat wil zeggen zodanig dat kernwaarden bewaard blijven? Wilders eigen partij wordt door hem als enig partijlid autocratisch bestuurd. Gaat hij zich als leider van de grootste regeringspartij anders opstellen? Een baken zijn voor alle Nederlanders of enkel voor 'echte' Nederlanders? Tegenwoordig gaat menig autocraat, als hij eenmaal verkozen is, ertoe over om voor tegenstanders de mogelijkheden te beperken om aan verkiezingen deel te nemen. Daarmee wordt een grondregel van democratie geschonden: een minderheid, zelfs een minderheid van één, moet vrij zijn om politieke standpunten te formuleren, zich met anderen te verenigen, te vergaderen, te demonstreren en aan verkiezingen zonder intimidatie deel te nemen. Wie deze grondregel schendt brengt het voortbestaan van democratie in gevaar. Hij geldt voor zijn eigen kiezers misschien als democraat, maar is dit niet voor tegenstanders, die niet bij 'ons', bij het 'echte' volk horen. Grondwet en wetten garanderen de politieke gelijkheid van alle burgers. Zal Wilders de verleiding kunnen weerstaan om als het hem zo uitkomt deze regels van staatsrecht te omzeilen?

Kortom, volop reden tot bezorgdheid. Maar geen grond om de PVV te blijven uitsluiten. Ook die belichaamt immers een minderheid die een gerede kans moet hebben zich een meerderheid te verwerven.....mits die kans ook voor andere minderheden blijft gelden. Daar zit een 'groot probleem'. We spreken van een nieuwe democratie wanneer verkiezingen eerlijk verlopen en de uitslag ervan door regeringsvorming gehonoreerd wordt. Een democratie geldt als gevestigd, 'consolidated', als de regering plaats maakt als de verkiezingen verloren worden. Dat dit in voorheen stabiele democratieën ineens een kwestie kan worden weten we sinds Trumps ongefundeerde beschuldigingen van verkiezingsfraude en de bestorming van het Capitool in januari 2021. Dat was kantje boord. Gelukkig bogen veel ambtsdragers, waaronder vice-president Mike Pence, niet voor de intimidaties van president Trump.

Iets dergelijks is in de Nederlandse polder ondenkbaar. Maar het ondenkbare kan toch gebeuren. En doordat we niet gedacht hebben zijn we onvoorbereid en verrast/geschokt.

Het is dus verstandig om afschuwelijke ontwikkelingen waaraan je liever niet wilt denken onder ogen te zien en te zoeken naar wegen om die te vermijden. De instituties van de democratische rechtsstaat bieden zulke wegen en het is goed ervoor te zorgen dat die begaanbaar blijven. Terecht werd in januari 2024 door vier beoogde coalitiepartijen allereerst gesproken over de handhaving van de democratische rechtsstaat. Ik zou liever zien dat die handhaving vanzelfsprekend was en er dus niet over gesproken zou hoeven worden. Maar nu er twijfel bestaat is het goed aan te geven en te beschermen wat in een democratie niet onderhandelbaar is.