

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

## Martijn Duineveld, Kristof van Assche

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

### Burgers zijn net mensen

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

### Een geslotenheid

We hoeven n  
overheid, he  
interne stab  
invloed uit  
middelen da  
hun initiatie  
democratische  
mogelijkheid  
Enkele voor  
bestendigen

bang te zijn. Nederland, een land met van oudsher een sterke  
beg middelen om burgers hun plaats te wijzen. Hiermee wordt de  
in een overheid bestendigd: als iedereen op elk moment directe  
gt de bananenrepubliek om de hoek. Tegelijk zorgen deze  
rs buiten de deur worden gehouden, en daarmee nieuwe ideeën,  
inzet. Wat noodzakelijk is voor het functioneren van een sociaal-  
heid, beperkt meteen de vernieuwing van die overheid, de  
an te passen aan veranderende maatschappelijke omstandigheden.  
van zaken die de geslotenheid van de overheid veroorzaken en

1. De idee da  
geen oog l  
op verand  
intenties e  
zelfreferen  
overheden  
maakten,  
methodes  
nomen, o  
waarden v  
reproduct  
wordt, sta

rs irrationeel, grillig, verwend en zelfzuchtig zijn. Burgers zouden  
voor het algemeen belang, individueel en emotioneel reageren  
in de samenleving. Dit negatieve denken van overheden over de  
:iteiten van burgers houdt burgers op afstand en past binnen het  
rakter van de overheid. Zelfreferentialiteit betekent hier dat  
ngeving waarnemen en waarderen binnen kaders die ze ooit zelf  
na zelden bevraagden. Denkbeelden, kennis, onderwerpen,  
rden die niet binnen deze kaders passen, worden niet waarge-  
ginaliseerd. Dit gebeurt op het moment dat overheden de eigen  
n stellen als objectieve feiten, als normaal. Zelfreferentie leidt tot  
ollen en machtsverhoudingen. Wat als tegenargument aanvaard  
tendeels vast.

2. Het wordt  
bovenal ee  
een besluit  
herhaling  
wij, de ove  
algemeen  
wordt ver  
genegeerd

lijk vergeten dat waarden nooit te objectiveren zijn, dat bestuur  
ratief proces is waarin veelsoortige kennis meespeelt zonder ooit  
ig te bepalen. Conclusies volgen uit kennis, besluiten niet. Rituele  
publieke argument brengt de volgende tautologie in het spel:  
staan voor het algemeen belang; waar wij voor staan is dus het  
. Een veelheid aan beelden van het collectief en haar waarderingen,  
in zelfbevestiging. Diversiteit en pluriformiteit worden zo

3. Er zijn ook  
schappelijk  
bestaande  
ecologen o  
bepalen w  
veel belan

rken. Kringen van politieke, economische, bestuurlijke, weten-  
ren die de zelfreferentialiteit versterken, de reproductie van  
garanderen. Netwerken van academische ecologen, ambtelijke  
ieke ecologen, bijvoorbeeld, die samen voor lange tijd konden  
ur is in dit land. Burgers kunnen om de vier jaar stemmen maar  
esluiten worden daar genomen, in en door de netwerken.

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

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

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

### Kritische openheid

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

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

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

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

### Concretere aanbevelingen?

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

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

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

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

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