

Gijs van Oenen

**ONBEGREPEN  
OVERHEID**



**TEGENDRAADS DENKEN  
OVER DE STAAT**

# INHOUD

## Inleiding 7

### 1 De moderne staat uitdenken 25

Theater en werkelijkheid 26 | Heerser en volk 29 | Politiek zonder houvast 32 | De nieuwe kunst van de heerser 37 | Machtsbeperking en geweldsbeheersing 43 | De condities van moderne politiek 48

### 2 Grondwet en rechtsstaat 55

De rechtsstaat als statelijke zelfdwang 56 | Grondwet als staatsbegrip 60 | De geheime annex bij de Grondwet 66 | Voorbij het formele staatsbegrip 70

### 3 Staatsbegrip als hereniging van de samenleving 75

Staat en samenleving 78 | Instituties van de samenleving 81 | Verscheurdheid van de samenleving 83 | De staat als sluitstuk van de samenleving 87 | De koning als sluitstuk van de staat 90 | Noodzakelijk exces van het staatsbegrip 92 | De oorlog 94 | De staat als dienaar van de heersende klasse 97 | Communisme als afwezig staatsbegrip 100 | De communistische partij 102

#### **4 Staat tussen charisma en bureaucratie 109**

De onmenselijke staat 110 | Bureaucratie en rationaliteit 114 | De charismatische leider 116 | Rechtsstaat en geweld 120 | Politie 124 | Politie, normbesef en zelfdwang 127 | Hoge en lage politie 130 | Politie als staatsinlichting 133 | Politie en het politieke geheim 136 | De hiëroglief van de staat 137

#### **5 De staat voorbij: macht en tegenmacht 141**

Nieuwe vormen van macht 144 | Staat en macht zonder soevereïen 148 | Machtsbegrip zonder staatsbegrip 151 | Politie als ‘permanente staatsgreep’ 156 | Toezicht op de macht 160 | Tegenmacht 162 | Tegendemocratie en tegenpolitie 168

#### **6 Het misverstand staat 173**

Linkse theorie, rechtse praktijk 174 | Democratie weg van de staat 177 | De lege plaats van de macht 179 | Enscenering van politiek 181 | Politiek geënceneerd door mensenrechten 183 | Nieuwe vormen van ongehoorzaamheid 188 | Het misverstand staat 192 | Staatsbegrip versus anarchisme 199 | Het tekort van de overheid 201

#### **7 De ongeliefde overheid 205**

Niet de oplossing maar het probleem 205 | De problematische horizontalisering van de overheid 207 | Vanzelfsprekend maar ongeliefd 209 | Moedeloze en militante afhakers 211 | Rechtspraak als nieuwe politiek 214

**Coda 219**

**Noten 227**

**Literatuur 237**

**Register 249**

## INLEIDING

‘Het doel van de staat is de vrijheid.’ Wie langs het Amsterdamse stadhuis aan de Amstel wandelt, ziet deze tekst gegraveerd op de sokkel van een beeld van de zeventiende-eeuwse vrijdenker Spinoza. Diens gememoreerde gedachte is even scherp als metafysisch, even diepzinnig als onbepaald. De staat heeft een doel, en dat doel is de belangrijkste waarde die er is voor de moderne mens: de vrijheid. Alles wat de staat doet, dus ook de repressieve maatregelen en de belastingen die hij oplegt, staat uiteindelijk in dienst van de vrijheid. De uiteindelijke rechtvaardiging voor de middelen die de staat inzet, is dat zij bijdragen aan verwerekelijking van vrijheid.

Contrasteer Spinoza’s uitspraak met de stelling die een andere vrijdenker met een spuitbus kalligrafeerde op een treinviaduct nabij Amsterdam Centraal Station: ‘Freedom lives when the state dies.’ Deze overtuiging is even stellig geformuleerd als tegengesteld aan die van Spinoza: wat het doel van de staat ook is, met zijn optreden vertrappt hij in feite de vrijheid. Alle maatregelen die de staat neemt, zelfs wanneer die beogen de vrijheid te bevorderen, belemmeren uiteindelijk de vrijheid.

Het standbeeld vertegenwoordigt in zijn onontkoombare materiële aanwezigheid de hooggestemde beginselen van de stedelijke burgerij; het herinnert de medeburgers eraan dat de staat zowel rationeel is als bezit van allen. De anarchistische leuze herinnert dezelfde burgers in haar quasigeïmproviseerde maar

persistente wijze eraan dat de staat onderdrukkend is en niet behoort aan allen, maar slechts aan een kleine machtselite. De combinatie van standbeeld en graffiti toont dat alles wat je over de staat zegt onderwerp van controversie kan worden – vanwege verschillen van inzicht of uiteenlopende bestuurlijke overtuigingen, maar vooral vanwege conflicterende ideologische of zelfs metafysische inzichten over wat de staat is of doet.

De plek waar je de voornoemde conflicterende inzichten aantreft, geeft ook aan hoe die verschillen sociaal en cultureel zijn geworteld. Een gegraveerde uitspraak op een plechtstatig standbeeld bij het gemeentehuis; graffiti illegaal met kunst-en-vliegwerk op een spoorbrug gespoten. In het stadhuis resideert de staat; onder de spoorbrug passeert het volk. Bij het standbeeld kunnen we halt houden en rustig reflecteren op het doel van de staat; onder de spoorbrug rijden we door en ervaren we niet meer dan een vluchtig sentiment. De tegenovergestelde situatie is moeilijk voorstelbaar. Iemand die de overtuiging koestert dat vrijheid het doel is van de staat, respectievelijk dat het een goed idee is om een standbeeld op te richten voor Spinoza, zal niet gauw de spuitbus ter hand nemen en een treinviaduct beklimmen. Omgekeerd is de ware anarchist niet geïnteresseerd in plechtige standbeelden – zelfs niet voor Domela Nieuwenhuis of Bakoenin. Het anarchisme is, zoals een bekende slogan luidt, ‘van de daad’,<sup>1</sup> terwijl we Spinoza’s uitspraak over de staat eerder associëren met het denken. Bijval voor de staat heeft bijna noodzakelijk een monumentale vorm, terwijl een opvatting gericht tegen de staat haast wel op illegale wijze moet worden vormgegeven.

Door hun extreme, radicale vorm zijn beide opvattingen even intuïtief aantrekkelijk als politiek naïef. Zoals alle radicale opvattingen benadrukken ze slechts één kant van de zaak. Ze zijn, in termen van Hegel, abstract en eenzijdig. Ja, de staat moet wel zoiets als vrijheid nastreven, zou in ieder geval de moderne filosoof zeggen; zo niet, dan zou hij niet lang door zijn onderdanen worden geaccepteerd. En ja, bijna onvermijdelijk zijn bijna alle middelen die de staat daartoe aanwendt een aantasting van de vrijheid: belastingheffing, oorlogsvoering, leerplicht, verkeersregels, inentingen, stikstofquota. Touché, zeggen dan de

staatsfilosofen, maar: je kunt rationeel inzien dat zulke dwangmaatregelen nodig zijn om collectieve vrijheid te realiseren. De staat is niet meer of minder dan het rationele zelfbegrip van een politieke gemeenschap. Nog erger, zeggen de anarchisten, niet alleen onderdrukt de staat je, je moet ook nog eens inzien dat dit rationeel vereist en noodzakelijk is!

De beide contrasterende opvattingen hebben hun rechtlijnigheid gemeen. Ze zijn duidelijk, geordend en even absoluut als abstract – je zou ze in dat opzicht allebei nog metafysisch kunnen noemen. Ze kennen een ondubbelzinnig ‘wel’ of ‘niet’ vrij zijn, een strikt ‘voor’ of ‘tegen’ de staat. Hoewel ze uit heel verschillende sociale achtergronden stammen, zijn ze allebei ‘klassiek’, in die zin dat ze van een zekere achting voor de staat getuigen, in positieve dan wel negatieve zin. De staat is een even aanwezige als formidabele voorvechter dan wel tegenstander van de vrijheid.

Zulke duidelijke en rechtlijnige filosofieën over de staat vinden we tegenwoordig nauwelijks meer. Onverzettelijke voorstanders van de staatsidee zijn er nog maar even weinig als overtuigde anarchisten. Niettemin hebben mensen vaak sterke en gepassioneerde opvattingen over de staat, wat hij wel en wat hij niet moet of mag doen, over zijn kracht en zijn onvermogen, zijn verplichtingen en zijn nalatigheden. Dit ook al omdat de staat, hoewel minder vast en rechtlijnig omschreven, op tal van plekken en in allerlei vormen en modaliteiten aanwezig is in het maatschappelijk leven. De moderne staat zit ons veel dichter op de huid dan de klassieke staat. De belangrijkste aanzet hiertoe ligt in de Franse Revolutie: de staat kan de samenleving niet slechts indelen en beheren, maar heeft tot opdracht deze te transformeren, naar het – zelfbeschikkende – beeld dat de moderne mens van zichzelf heeft. De staat wordt op die manier min of meer letterlijk ‘all things to all people’ – of in een meer alledaagse Nederlandse formulering: hij is er voor ons allemaal. Die enorme ambitie is tegelijk de kern van veel van de conflicten die nu spelen over de rol van de staat: is die er wel voor ons allemaal?

Dat we weinig meer horen over ‘de staat’ als onderwerp van reflectie in de politieke filosofie, in meer of minder praktische zin, is in het licht van deze ontwikkelingen niet zo vreemd. Wij kun-

nen hem nauwelijks nog waarnemen als zelfstandige entiteit met een eigen doel en status. Dat valt voor een deel te wijten aan de hegemoniale positie van het neoliberalisme, een ideologie die zegt dat de voornaamste functie van de staat is om de kapitalistische vrije markt te faciliteren. Burgers zijn in deze visie weinig meer dan consumenten met vermeende keuzevrijheid; beïnvloeding via het consumptiepatroon zou superieur zijn aan sturing via de stembus en het openbaar bestuur.

Maar tegelijk met het verdwijnen van de staat als duidelijk aanwijsbare identiteit nemen, enigszins paradoxaal, de taken en verantwoordelijkheden die aan hem worden toebedacht exponentieel toe. Wij vinden het tegenwoordig vanzelfsprekend dat de staat stilzweigend voorziet in alles wat moderne geëmancipeerde burgers nodig hebben en verwachten; zelfs neoliberalen koesteren deze verwachting. De vrije markt gaat voor alles, maar zeker in tijden van crisis moet de staat meteen en effectief bijspringen om bedrijfsleven en burgers uit de problemen te redden. Hij moet faciliteren, garanderen, ondersteunen, bijspringen, subsidiëren, organiseren, controleren, onderhouden, herstellen ... en dit alles op een zeer hoog niveau van kwaliteit en uitvoering. Sterker nog, we kunnen de staat nauwelijks nog anders zien dan als dit ondoorzichtige maar voor ons tegelijk vanzelfsprekende systeem van garanties, controles, bescherming en bemiddeling.

In die zin maakt het ons tegelijk steeds minder uit waar zulke garantie, controle, bescherming of bemiddeling precies vandaan komt, zolang die er maar is. Als de staat het kan regelen, prima. Als een private partij dat ook kan, beter nog, volgens de neoliberalen. Hiermee verbonden is het feit dat de staat zich steeds meer is gaan begeven in wat in wezen private kwesties en relaties zijn, omdat hij in die sfeer van private arrangementen steeds meer wil regelen, beschermen, ondersteunen enzovoort. In juridische termen handelt hij steeds meer privaatrechtelijk, met als onvermijdelijk gevolg dat hij steeds meer – ook juridisch – als privaatrechtelijke persoon wordt aangesproken en behandeld. We zien als het ware door de bomen van zijn maatschappelijke ambities en connecties het bos van de staat niet meer.

Deze ‘vermaatschappelijking’ van de staat, deels van neoliberale snit, vormt de ironische bekroning van de ‘voltooiing’ van de welvaarts- en verzorgingsstaat. Voltooiing hier ook in dubbele of dubbelzinnige betekenis: er is een ongekend uitgebreid systeem van sociale verzekeringen, medische zorg en andere door de overheid gegarandeerde verzorging en bescherming, maar tegelijk vormt zich een maatschappelijke tweedeling waarin groepen systematisch worden uitgesloten en achtergesteld. Het neoliberalisme is mogelijk gemaakt juist door die voltooiing – en daarin geïmpliceerde afbraak – van de verzorgingsstaat, en parasiteert daar in wezen op. De overheid kan zich gaan beperken omdat zij al zoveel regelt; de overheid moet louter de markt faciliteren omdat zij al zoveel voor de markt heeft gedaan, inclusief – en juist – de regels stellen voor die markt.

Een tweede reden voor deze tegenstrijdige samenhang – of samenhangende tegenstrijdigheid – is de geslaagde emancipatie. De emancipatie, als mens en als burger, leidde ertoe dat politieke en maatschappelijke instituties wilden bijdragen aan de emancipatie, en daarmee aan de culturele en ideële achtergrond van de verzorgingsstaat: de optimalisering en maximalisering van de (individuele) zelfontplooiing. Het onbedoelde en onvoorziene gevolg hiervan is dat burgers zich minder gelegen laten liggen aan die instituties; als geëmancipeerd individu laat men zich immers niet meer betuttelen door instituties, hoe emancipatoir die ook zijn ingesteld. En ook hier geldt: ondanks dat – of juist omdat – die instituties zoveel regelen en faciliteren voor het moderne geëmancipeerde leven. Juist omdat die regelingen en faciliteiten als zo vanzelfsprekend worden ervaren – of, in de typisch moderne ervaringsvorm: als recht – merken we ze nauwelijks nog op. We vinden ze zo vanzelfsprekend dat we instituties routinematig bekritisieren en zelfs in toenemende mate wantrouwen, zonder ons zorgen te maken dat die instituties daaronder kunnen gaan lijden, ongeveer zoals het vervloeken van God veronderstelt dat deze er toch wel is.

Dat de staat er ondanks alle kritiek en onvrede toch wel is en toch wel voor alles zorgt, is echter allesbehalve vanzelfsprekend.



De staat is er niet zomaar – noch in de positieve, beschermende en ondersteunende zin, noch in de negatieve, repressieve of gebiedende zin. Overheid, instituties, democratie en bestuur zijn even wezenlijke als kwetsbare entiteiten, zelfs onder gunstige omstandigheden. Het is beslist niet onvoorstelbaar dat ze bezwijken als ze voldoende onder druk worden gezet, geringschat, gewantrouwd of ondermijnd. Het disfunctioneren van overheid, instituties, democratie en bestuur kan verschillende oorzaken hebben, zoals onverschilligheid, incompetentie, uitbesteden van deskundigheid, of zelfs corruptie. Hierbij is het belangrijk om in te zien dat wat als disfunctioneren of falen wordt beschouwd geen objectief gegeven is, zoals in de klassieke weberiaanse bureaucratieopvatting nog het geval zou zijn, maar mede afhankelijk is van de relatie tussen betrokken partijen en de verwachtingen die ze van elkaar koesteren. Die relatie en die verwachtingen zijn in de loop der tijd aanzienlijk veranderd, zoals de voornoemde drie ontwikkelingen – met hun interne tegenstrijdigheid – al aangeven.

De poging om de overheid op neoliberale leest te schoeien, zoals die is ondernomen vanuit de ideologie van het New Public Management en parallel daaraan de zogenoemde Derde Weg in de jaren negentig, heeft niet geleid tot meer tevredenheid met de overheid – integendeel. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat dit ook niet het doel was van deze ideologie. Het ging erom de overheid ‘bedrijfsmatig’ te laten werken, en vooral om daarbij ‘uit te besteden’ wat beter door ‘marktpartijen’ kon worden gedaan. Soms deden die marktpartijen dat inderdaad beter, zoals in de telecomsector, maar minstens even vaak was de uitbesteding geen succes, zoals in de volkshuisvesting en de zorg. Maar hoe dit ook zij, de nadrukkelijke neoliberale ideologie van uitbesteding wekte sowieso de indruk dat eigenlijk álles beter door andere instanties en actoren kon worden gedaan dan door de overheid, tot aan vitale sectoren als energievoorziening, huisvesting en kinderopvang aan toe. Hierdoor raakte enerzijds het imago van de overheid ernstig beschadigd, en rezen anderzijds verwachtingen dat de overheid haar ‘diensten’ net zo snel en comfortabel aan alles en iedereen zou moeten leveren als de private sector dat doet, en net als laatstgenoemde 24/7 zou moeten klaarstaan voor de burger.

Beide ontwikkelingen leiden begrijpelijkerwijs tot onvrede met het functioneren van de overheid.

Naast de politiek, de overheid of de staat worden ook instituties in bredere zin minder vertrouwd, of zelfs gewantrouwd. Dat is zoals gezegd deels een reflex van de geslaagde emancipatie: ik laat mij door niemand meer vertellen hoe ik mijn leven moet inrichten, zelfs niet – of misschien wel vooral niet – door instituties die proberen mij daarbij behulpzaam te zijn. Juist die instituties ervaart de hedendaagse burger als paternalistisch en disfunctioneel. Dit kan ook een – gedeeltelijke – verklaring vormen voor het verder onbegrijpelijke fenomeen van het toenemende geweld tegen hulpdiensten. Die hulp wordt paradoxaal gezien als een bespotting van het eigen vermogen tot zelfbeschikking: een beetje vrije jongen gaat echt niet opzij voor een hulpverlener! Deze houding wordt natuurlijk aangewakkerd door consumentisme en neoliberal egocentrisme. Wellicht nog problematischer is het ontstaan van groepen die helemaal geen fiducia meer hebben in de overheid. Het gaat dan om groepen die zich uit desillusie van de instituties hebben afgekeerd, omdat ze de manier waarop die instituties communiceren niet begrijpen en de (al dan niet terechte) ervaring hebben dat ze van instituties of overheid toch weinig te verwachten hebben – ‘afgehaakt Nederland’. Maar het gaat ook om groepen die zich als het ware juist actief van overheid en instituties afkeren en deze actief willen ondermijnen. Ze denken soms zelfs dat de overheid kwade plannen heeft met haar burgers, zoals een verlangen om die steeds verder te beheersen en te controleren.

En wat betreft de democratie: op het eerste gezicht lijkt die te floreren als nooit tevoren. Er is een overdaad aan partijen, politici zweren meer dan ooit naar de burger te luisteren, en er is volop aandacht voor politiek in de media. Over zowat alles kunnen we meepraten, zienswijzen indienen of via sociale media aandacht vragen. Alle Kamerdebatten zijn via internet te volgen, en zo ongeveer alle overheidsdocumenten kunnen worden opgevraagd, al dan niet op basis van de Wet open overheid (voorheen de Wet openbaarheid van bestuur). Toch lijkt deze overdaad vooral wantrouwen jegens democratie en openbaar bestuur in de hand