

Bouwen op burgers

Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger



Herman van Gunsteren

Van Gennep ♦ Amsterdam

Inhoud

Inleiding	
<i>Maar hoe doe je dat?</i>	9
Hoofdstuk 1	
<i>Wat is er Nederlands aan burgerschap?</i>	17
Hoofdstuk 2	
<i>Controle via cultuur?</i>	37
Hoofdstuk 3	
<i>Veiligheid door preventie?</i>	59
Hoofdstuk 4	
<i>Naar de mensen luisteren</i>	99
Hoofdstuk 5	
<i>De eigenzinnige burger</i>	117

Inleiding

Maar hoe doe je dat?

Burgers hebben hun gekozen politici bij herhaling onaangenaam verrast. Terwijl kabinetten trots wijzen op wat ze allemaal voor de mensen doen, wenden veel burgers zich van hen af. Ze stemmen op partijen die als coalitiepartners voor Haagse insiders niet aanvaardbaar zijn. Desgevraagd zeggen ze dat politici onbetrouwbare zakkenvullers zijn die er een puinhoop van maken. De steun voor het Nederlandse politieke bestel brokkelt kennelijk af. Politici proberen dit tij te keren door anders met burgers om te gaan. Zij willen het vertrouwen van de burgers herwinnen. Dat vertrouwen is onmisbaar, niet alleen om de democratie te laten werken, maar ook om beleid in een open samenleving daadwerkelijk tot uitvoering te brengen. Bouwen op burgers is een 'must'. Maar hoe doe je dat?

Diverse wegen zijn beproefd. Zelden bleken ze tot het doel – meer steun en legitimiteit – te leiden. Beter naar

burgers luisteren, ze bij de publieke zaak betrekken, ze per referendum mee laten beslissen – de teleurstellingen liggen vers in het geheugen. Balkenende IV ging, nadat bij de verkiezingen burgers hun stem hadden uitgebracht, nog eens honderd dagen naar de burgers luisteren, om vervolgens de eigen conclusies in kostbare manifestaties met trots aan de bevolking te presenteren.

Pogingen om mensen die wel in Nederland leven maar met de publieke zaak geen verbondenheid tonen als burgers te activeren komen maar moeizaam van de grond. Niet alleen in achterstandswijken, maar ook bij postmoderne ongebonden veelverdieners.

En de referenda! Stemmen de kiezers bij grote meerderheid tegen het EU-verdrag, blijken ze verkeerd gekozen te hebben. Zonder verder debat met burgers of met hun vertegenwoordigers in het parlement neemt vervolgens de regering zelf maar de enig juiste beslissing. Het burgemeestersreferendum in Utrecht bood een keuze tussen twee kandidaten van dezelfde partij. Door afstand te doen van het begeerde speeltje van benoemingen op hoge publieke ambten gaf de Partij van de Arbeid een beproefd middel op waarmee haar eigen leden zich nog lieten disciplineren en binden. Bezien vanuit de (aspirant-) partijpolitieke elites een hele stap. Maar voor de bevolking een stap waardoor de kern van democratie, namelijk een keuze tussen regering en oppositie, tot farce werd gemaakt. Niemand verbaasde zich over de lage opkomst.

Bouwen op burgers, zo moesten gezagsdragers pijnlijk ervaren, geeft niet altijd de gewenste uitkomst, ja kan zich zelfs tegen je keren. Burgers vertonen gedrag en maken keuzes waarop je soms helemaal niet kunt bouwen. Dat

brengt de hoeders van het politieke bestel in een klem. Ze kunnen niet zonder burgers, maar ook niet met. Gezagsdragers die zich zo tussen twee vuren bevinden gaan al gauw schipperen. Ze luisteren naar de burger maar doen zo ongemerkt mogelijk toch wat ze zelf juist vinden, dan wel in hun eigen voordeel achten. Burgers op hun beurt ervaren dit als bedriegen. Zo worden wederzijds wantrouwen en de onoverbrugbaarheid van ‘de kloof’ bevestigd. Regeren wordt nog moeilijker dan het al was. Dat was nou juist niet de bedoeling van ‘bouwen op burgers’.

Kan je eigenlijk wel bouwen op burgers? Sommigen concluderen van niet en bekennen zich, al of niet verhuuld, tot vormen van autoritaire gezagsuitoefening. (‘Poetin doet het zo slecht nog niet. De mensen steunen hem. Ze hebben het beter dan onder Jeltsin.’) Democratie heeft voor hen een beperkte rol van bijval betuigen voor voldongen feiten en voor de juiste beslissingen die zijn genomen door een leider die aanvoelt wat onder de bevolking leeft.

Anderen blijven trouw aan het idee van een republiek, van een publieke zaak van vrije burgers, maar proberen de strategie van ‘bouwen op burgers’ te verfijnen en niet blind overal en op iedereen toe te passen. Op de vraag of je eigenlijk wel op burgers kunt bouwen geven ze een genuanceerd antwoord. Op veel burgers kan je bouwen, maar op sommigen helaas niet. Er zijn goede burgers en risicoburgers. Aan het burgerschap van laatstgenoemden schort (nog) wat. Zolang ze dit gebrek vertonen kunnen ze niet goed als bouwstenen van de republiek worden ingezet. Bouwen met burgers doe je enkel met goede burgers, niet met ongeschikte.

Dat is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Om met succes te bouwen op burgers moeten gezagsdragers in deze visie immers in concreto de goede van de ongeschikte burgers scheiden. Kunnen ze dat? Eenvoudig is het niet. Zelfs met behulp van inlichtingen van veiligheidsdiensten of bureaus voor jeugd en gezin wordt vaak misgeschoten. Gevaarlijke burgers worden niet tijdig onderkend en brave burgers ten onrechte als risicogeval- len geclassificeerd. Bovendien moet bij de bevoegdheid van de overheid om onderscheid tussen goede en risico- burgers te maken een vraagteken worden gezet. In een republiek zijn ambtsdragers gehouden om het optreden van iedere burger in beginsel als legitiem te aanvaarden, behalve wanneer rechtens vaststaat dat deze de wet heeft overtreden. Slechts aan enkele bijzondere ambten zoals de officier van justitie is de taak toevertrouwd om tijdig en tijdelijk in te grijpen voordat het bewijs daarvan daad- werkelijk is geleverd.

De meeste ambtsdragers zijn eenvoudig verplicht ervan uit te gaan dat ze enkel met goede burgers te maken hebben. Het ligt dan voor de hand ervoor te zorgen dat deze fictie zoveel mogelijk ook werkelijkheid wordt. Hoe? De burger die een onbetrouwbare bouwsteen voor het politiek bestel blijkt, kan misschien wel bruikbaar worden gemaakt door hem te bewerken. Wederom zijn diverse wegen be- proefd: een beroep op normen en waarden, op fatsoen wat je moet doen; naar voren halen van voorbeeldige uitingen van goed burgerschap en als 'hufte- rig' afwijzen van gedrag dat storend is voor het 'normale' verkeer tussen overheid en burgers en tussen burgers onderling; nieuwkomers door inburgeringscursussen vertrouwd maken met de in

Nederland 'heersende', d.w.z. officieel als nuttig aanvaarde, omgangsvormen.

Ook de ervaringen met deze pogingen om burgers weer in het spoor te brengen zijn weinig bemoedigend. Kostbaar bovendien. Het zijn allemaal reparatiewerkzaamheden achteraf, de put dempen nadat het kalf is verdronken. Is voorkomen niet beter dan genezen? Naast het corrigeren van ontspoorde burgers wordt daarom ingezet op preventie. Door toezicht en vroegtijdig ingrijpen voorkomen dat burgers afglijden, op het verkeerde pad terecht komen en de verkeerde keuzes gaan maken.

Bouwen op burgers blijkt al met al een dubbelzinnige zaak. Enerzijds wordt steun van burgers als onmisbaar voorgesteld, wordt er naar hun stem geluisterd. Anderzijds wordt de uitkomst hiervan gewantrouwd of als onbruikbaar terzijde geschoven. Men krijgt het gevoel dat politici de burger nodig hebben maar eigenlijk ook bang voor hem zijn. Om aan deze klem te ontsnappen zijn overheden er de afgelopen jaren toe over gegaan de burger op te voeden en te disciplineren opdat die zich als een 'goed' burger zal gaan gedragen. Wie zijn rechten als burger wil genieten zal zich ook aan de plichten ervan moeten houden. Wie dit niet doet mag, ja moet, door overheden en medeburgers hierop worden aangesproken. Door wetgeving en diverse beleidsinitiatieven is het ambt van burger zodoende de afgelopen jaren geherdefinieerd. Waar vroeger burgerschap het recht gaf om anders te zijn, je eigen ding te doen en desgewenst anderen via publieke uitzettingen voor je standpunt te winnen, moet tegenwoordig dit anders zijn zich houden binnen de grenzen van de Nederlandse cultuur.

Dit boek onderzoekt of deze herdefinitie van burgerschap een bruikbare weg biedt om de veerkracht van de republiek te herstellen. Betoogd zal worden dat er met het vormen tot burgers door wetten en instituties op zichzelf niets mis is.

Burgers bestaan niet vanzelf. Ze zijn geen natuurlijk gegeven zoals de lichamen die we allen zijn, maar een product van instituties, van gevestigde manieren waarop mensen met elkaar omgaan en elkaar dwingen. Burgerschap behelst een poging om binnen dit kader van dwang voor ieder lichaam een ruimte voor vrijheid en keuze te scheppen. Door de nadruk op de eenheid van de Nederlandse cultuur wordt die ruimte echter beperkt en dreigt de eigenzinnige burger uit zicht te verdwijnen. Terwijl juist in de bijdrage van die ongekende burger onder omstandigheden de veerkracht en redding van de republiek kan liggen. Zijn sociaal/cultureel storende stem kan alleen gehoord worden als deze politiek/juridisch beschermd wordt. Dit gaat niet wanneer tussen enerzijds politiek burgerschap en anderzijds sociale conformiteit geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt.

Betoogd zal vervolgens worden dat door preventie de veiligheid van burgers niet zonder meer wordt gediend. Bij nader inzien blijkt preventie eigen gevaren met zich mee te brengen waardoor de onveiligheid al met al kan toenemen. Eén van die gevaren schuilt in de omgang met risicoburgers. Die worden in de gaten gehouden en gecorrigeerd voordat ze echt kwaad kunnen doen. Zij worden gecorrigeerd, niet om wat ze gedaan hebben, maar om wat ze naar verwachting van experts zullen gaan doen. Daarmee verdwijnt tevens hun eigenzinnig, storend, maar mogelijk ook vernieuwend en reddend geluid.

Een republiek kan niet zonder eigenzinnige burgers. Wat goed is voor samenleven wordt daar niet door experts bedacht, maar gedestilleerd uit de confrontatie tussen burgers in de verschillende instituties van de republiek. Die ontleent haar veerkracht aan de wijze waarop daarin met conflict wordt omgegaan; namelijk zodanig dat de openbare 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 conflicterende visies op wat waar is in de wetenschap. Een republiek wordt gestuurd door en leert uit de confrontatie van ervaringen en experimenten van reëel bestaande burgers. Experts, inclusief experts over burgerschap, hebben daar een beperkte rol. De ware expert onderkent zijn eigen onwetendheid. De burger blijft, voor wie hem bestuderen, in laatste instantie ongekend. Hij kan en mag anders handelen dan hij geacht en verwacht wordt te doen.

Inspiratiebronnen voor de in dit boek ontwikkelde theorie zijn:

- Socrates over onwetendheid;
- Hobbes over veiligheid en angst;
- Van Gunsteren over de veerkracht van democratie;
- Arendt over macht die voortkomt uit samen handelen;
- Huizinga over hoe cultuur uit spel ontstaat.

Het eerste hoofdstuk traceert de opkomst van Nederlands/cultureel burgerschap en analyseert waarom dit op gespannen voet staat met het klassiek-liberale burgerbegrip. Dat laatste was gericht op emancipatie tot vrijheid, het eerste beoogt sociale cohesie door culturele gelijkgezindheid.

Het tweede hoofdstuk onderzoekt de notie van cultuur die aanhangers van Nederlands/cultureel burgerschap hanteren. Bekritiseerd wordt de aanname dat het handelen van mensen door hun culturele kernwaarden bepaald wordt.

In het derde hoofdstuk wordt de vraag opgeworpen of het leven van burgers door preventieve maatregelen wel veiliger wordt. Preventie brengt eigen gevaren met zich mee die bij het ontwerpen van maatregelen gemakkelijk over het hoofd worden gezien.

Het vierde hoofdstuk analyseert problemen bij de uitvoering van het voornemen van politici om beter naar de mensen te luisteren.

Het slothoofdstuk concludeert dat de invoering van Nederlands/cultureel burgerschap niet het beoogde herstel van sociale cohesie, veiligheid en legitimiteit kan brengen. We doen er beter aan daarvoor te vertrouwen op het democratisch proces zelf. Normaliteit is daar geen tevoren vastgestelde norm, maar de uitkomst van uiteenzettingen tussen mensen die bereid zijn om hun verschillen, ook als die groot zijn of onoverbrugbaar lijken, als burgers te ordenen.

Hoofdstuk 1

Wat is er Nederlands aan burgerschap?

1992

In 1992 verzorgde ik als lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een studie over *Eigentijds burgerschap*. Gezien de toenemende verschillen in levensstijlen van mensen die zich in Nederland bevonden, werd daarin betoogd dat thans de primaire taak van burgers is 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, 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