

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Democratie: retoriek, realiteit en toekomst

*Over de rol van overheid,
burgers en media*

WRR-lecture 2003

*Prof. dr. M. Elchardus
Mr. J. Cohen*

Den Haag, 2004

Afbeelding omslag: detail uit de astronomische klok Orloj, Praag

Omslagontwerp en vormgeving binnenwerk: Studio Daniëls bv, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 90-808997-2-0

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2004

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

VOORWOORD

Voor u ligt de publicatie van de tweede WRR-lecture die op 27 november 2003 is gegeven door Mark Elchardus (hoogleraar sociologie aan de Vrije Universiteit Brussel) en Job Cohen (burgemeester van Amsterdam).

De WRR-lecture is een jaarlijks initiatief om wetenschappers en beleidsmakers de gelegenheid te bieden actuele maatschappelijke vraagstukken ter discussie te stellen en daarover met andere geïnteresseerden in debat te treden. In de WRR-lecture 2003 stond de toekomst van de democratie centraal. De WRR heeft Mark Elchardus gevraagd om in te gaan op de invloedrijke rol die de media spelen in de verhouding tussen burger en politiek, en Job Cohen om de betekenis van burgerschap toe te lichten in een tijd dat het vertrouwen in democratie afneemt. Dit resulteerde in twee lezingen waarin de gevolgen van de ontwikkelingen op dit vlak kritisch doordacht zijn en tegelijk actief is nagedacht over oplossingen voor de gesignaleerde problemen. Deze publicatie biedt u de gelegenheid de tekst van beide auteurs na te lezen.

Prof. mr. M. Scheltema
Voorzitter WRR (tot 1 september 2004)

INHOUDSOPGAVE

	Voorwoord	3	
	<i>Prof. mr. M. Scheltema</i>		
1	De schizofrenie van populaire politiek of: hoe ernstig te zijn in een dramademocratie	7	
	<i>Prof. dr. M. Elchardus</i>		
1.1	Falende instellingen en mondige burgers	8	
1.2	De directe democratie als misverstand	11	
1.3	Dramademocratie	13	
1.4	Politieke schizofrenie	16	
1.5	Vijf pistes	19	
2	Staat maken op elkaar	27	<u>5</u>
	<i>Mr. J. Cohen</i>		
2.1	Het kwetsbare van de democratie	27	
2.2	Een democratie moet resultaten boeken, anders verliest ze legitimiteit	31	
2.3	Heroriëntatie op de rol van de nationale staat	32	
2.4	Kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur	33	
2.5	Versterking van de parlementaire democratie	35	
2.6	De schaduwzijden van een op vrijheid gebaseerd stelsel	38	
2.7	Geen uitsluiting maar insluiting: burgerschap	41	

1 DE SCHIZOFRENIE VAN POPULAIRE POLITIEK OF: HOE ERNSTIG TE ZIJN IN EEN DRAMADEMOCRATIE

Mark Elchardus, Vakgroep Sociologie, Onderzoeksgroep TOR,
Vrije Universiteit Brussel

In verschillende Europese landen registreert men tekenen van onvrede en malaise.¹ Er is veel angst. Veel mensen blikken met onbehagen naar de toekomst en voelen zich zeer onveilig. Die gevoelens komen aan de oppervlakte naar aanleiding van een crisis of een schandaal. Waarnemers van dergelijke crisissen, zoals Paul 't Hart en het Crisis Onderzoek Team van de Rijksuniversiteit Leiden (COT 1997), zien in de gebeurtenissen die volgen op bijvoorbeeld het neerstorten van het militaire vliegtuig op Welschap of de ramp in de Bijlmer, meer dan een functionele afhandeling van een ramp. Het gaat volgens hen om veel meer dan een poging zo snel, zakelijk en geruisloos mogelijk terug te keren naar *business as usual*. 't Hart bepleit het gebruik van een conflictperspectief waarin de crisis wordt benaderd als een politieke strijd. Die heeft als inzet de legitimiteit en de geloofwaardigheid van de overheid, de politieke elite of zelfs het bestel.

Het heeft lang geduurd vooraleer dat perspectief door de publieke opinie en de journalistiek werd aanvaard. Het heeft ook lang geduurd vooraleer de onvrede, die naar aanleiding van een crisis aan de oppervlakte komt, als dusdanig werd erkend. In Nederland gebeurde dat eigenlijk pas bij de verkiezingen in het voorjaar van 2002 en het spectaculaire succes van Pim Fortuyn (Beker 2003: 9). Daarna werd in Nederland ook anders naar België gekeken, niet meer als een land waar waarlijk merkwaardige dingen gebeuren, maar als een plek waar, voor één keer, bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen zich vroeger dan in Nederland hadden gemanifesteerd. Ongeveer tien jaar eerder, want de soort gevoelens die Gerard Van Westerloo (2003) in 1984 optekende bij de bestuurders van tram 16, resulteerden in België al in 1991 in een reusachtige verschuiving van

de traditionele socialistische achterban naar het extreem-rechtse Vlaams Blok. Ik schreef het verlies van de socialistische partij toen toe aan de te grote invloed en de te kleine luisterbereidheid van “linkse intellectuelen” (Elchardus 1994). Nu, tien jaar later, weet ik beter. De “socialen” spelen in het verhaal maar een bescheiden rol. Het is in wezen het verhaal van de misnoegden en van de media.

1.1 FALENDE INSTELLINGEN EN MONDIGE BURGERS

Het laatste decennium van de 20ste eeuw was in België zeer merkwaardig. We tuimelden toen van de ene in de andere crisis, nagenoeg zonder tussenpauzes, met de zaak-Dutroux als hoogtepunt en een verkiezing die in het teken stond van voedselpaniek en kippen met dioxine als afsluiter.

8

Aanvankelijk werd in België en in Nederland op een zeer vergelijkbare wijze op het onbehagen gereageerd. Eén welbepaalde verklaring werd in België snel toonzettend. Zij omvat drie stellingen:

- 1 Ten eerste, dat wantrouwen ten opzichte van de politiek en de politici terecht is omdat zij niet luisterbereid zijn, zelfs niet redelijk en in vele gevallen corrupt: zij sjoemelen.
- 2 Ten tweede, dat de burger van het beleid wordt uitgesloten, niet alleen door falende politici maar ook door pressiegroepen en middenveldorganisaties die te zeer verweven zijn met de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering.
- 3 Ten derde, dat de hoop moet worden gesteld in de individuele burger. De instellingen falen, maar de burger kan de zaak redden, tenminste als hij via voorzieningen voor directe democratie daartoe snel de kans krijgt.

Die stellingen werden in 1992 con brio verdedigd in een dun boekje, *De weg naar politieke vernieuwing*, beter bekend als het tweede burgermanifest (Verhofstadt). De auteur werd daar op het einde van onze roerige jaren negentig trouwens voor beloond met het premierschap. Niet helemaal onverdiend, want zijn verhaal had de Belgen door de duistere jaren geloodst, hen gesust met de gedachte dat er voor die schijnbaar onbegrijpelijke gebeurtenissen, dat onvatbare onbehagen, die soms ondraaglijke angst ook, wel degelijk een ratio-

nele verklaring was, ja zelfs een paar aanwijsbare schurken en schuldigen.

De vermelde stellingen werden in de loop van de jaren negentig, naar aanleiding van de diverse schandalen en bovenal van de zaak-Dutroux, opvallend geënceneerd en gedramatiseerd. In menig opzicht vormt deze dramatisering van de stellingen de kern van onze jaren negentig. Zij vormde het beeld van de samenleving en de matrijs waarin politiek werd bedreven. Corrupte politici werden in de pers opgevoerd. De moord op André Cools, voorman van de Franstalige socialistische partij, liet toe de verstrengeling van het politieke milieu en het Italiaanse misdaadmilieu in de verf te zetten. (In België kwam niet de kogel maar de dode van links, hoewel het resultaat vergelijkbaar was). Het onderzoek werd een drietal jaren in een vreemde bedding gelegd om het corruptieschandaal rond de aankoop van de Augusta-helikopters te kunnen uitspitten met de juridische middelen die waren gereserveerd voor een moordzaak. De hevige emoties, opgewekt door het lot van de door Dutroux ontvoerde en vermoorde meisjes en door het lijden van hun ouders, werden geprojecteerd op ongevoelige rechters en falende politiemensen. Al die personages verzinnebeelden het falen van de instellingen, de doofheid en ongevoeligheid (of erger, de onbekwaamheid en de corruptie) van politici en de zware, schuldige verantwoordelijkheid van de overheid. Achter Dutroux stonden, in de mediaopvoering en weldra in de populaire verbeelding, niet alleen falende politiemensen en nalatige onderzoeksrechters, maar een netwerk, een heus complot van hoge omes en machtige politici. De medialogica zorgde er ook voor dat vroeg of laat, maar onvermijdelijk, de koning zelf daarin zou opduiken.

De burgers die in de zomer en het najaar van 1996, diep geschokt door het lijden van de ontvoerde en vermoorde kinderen en door de smart van de ouders, hun emoties uitten, werden van hun kant opgevoerd als 'nieuwe burgers', mondig en kritisch. In de voorstelling ging het niet om een onbehaaglijke, malcontente en wantrouwige burger, waarvoor de schokkende Dutroux-zaak de onweersaanbare gelegenheid was om hun onbehagen te uiten. Neen, het ging om een nieuwe, mondige en kritische burger. Dat verhaal was

dwingend. Op afwijken ervan stond in België gedurende een paar jaar, indien niet echt de doodstraf, dan toch alleszins de karaktermoord. Dat verhaal heeft ook in Nederland een belangrijke rol gespeeld. Joop Ellemers (2002) bijvoorbeeld, beklemtoonde de band tussen politieke corruptie en andere vormen van bederf en het succes van Pim Fortuyn. De verschillende elementen van het verhaal hebben in Nederland, net als in België, een heel belangrijke rol gespeeld in het argumentarium waarmee het bestaan van een kloof tussen burger en politiek, de te grote en verlamvend geachte verstremgeling van politiek, overheid en middenveld, alsook de noodzaak van directe democratie, werden bepleit.

Dat verhaal was overduidelijk een wapen in een politieke strijd. Of het bewust werd gebruikt en geënceneerd laat ik in het midden. Belangrijk en overduidelijk is de vaststelling dat een aantal politieke stellingen invloedrijk werd omdat zij werden geënceneerd en uitgebeeld in de media.² Toch lijkt het verhaal me tegelijkertijd veel meer dan een strategische zet in een politieke strijd. De wijze waarop crisissen worden opgevoerd en de debatten die dan loskomen, roepen bij mij steeds weer een beeld op uit het verhaal *Leviathan* van Thomése, over een aangespoelde walvis. Drie rederijders die toevallig in de buurt zijn, willen het aangespoelde beest dat door de omstanders als mysterieus en bovennatuurlijk wordt ervaren, toch tot de rede herleiden en opmeten. “Om niet uit hun rol te vallen besloten ze de walvis zo goed en zo kwaad als dat ging aan het eigen lichaam te meten: met el, span en duim... Zij stelden zich gedrieën naast de walvis op en legden tegelijk hun onderarm tegen het weke, natte vel van de staart. De voorste bleef staan en de twee achtersten passeerden hem en sloten voor aan. Vervolgens bleef de voorste staan en gingen de twee anderen op hun beurt voor hem staan. Zo gingen ze voort, in deze oneven paardans met de naar verrotting stinkende walvis.” Het onbehagen voorstellen als een gevolg van falende instellingen en gekortwiekte mondige burgers is ook een poging om het ongrijpbare onbehagen, de vage onvrede, de soms radeloze angst, mentaal toch onder controle te krijgen, te herleiden tot een kwestie van ellen, spannen en duimen, te verbinden met concrete oorzaken en aanwijsbare schuldigen. Elk verhaal dat daarin slaagt, zal worden omhelsd. De dialoog van vraag en aanbod tussen

media en klanten zal precies dan intens en winstgevend worden, als het aangeboden verhaal op de een of andere manier sterke emoties aanspreekt en dringende vragen beantwoordt. Echter, op het verhaal van de falende instellingen en de mondige burgers kan ondanks zijn succes onder de bevolking toch heel wat empirische kritiek worden geleverd.

1.2 DE DIRECTE DEMOCRATIE ALS MISVERSTAND

Ten eerste dient te worden vastgesteld dat de talrijke politicologen die naar aanleiding van de zaak-Dutroux de opstanding van een 'nieuwe burger' en een vernieuwende 'witte beweging' hebben voorspeld, zich hebben vergist. Onderzoek naar middenveldparticipatie in 1997-1998 toonde al aan dat van de witte beweging nagenoeg niets overbleef, als ze al ooit iets anders dan een mediafenomeen was geweest (Elchardus et al. 2000). Ten tweede is het niet zo gemakkelijk om het falen van instellingen vast te stellen. Om dat te kunnen doen, moeten we pertinente, betrouwbare en internationaal vergelijkende maatstaven hebben om, bijvoorbeeld, de prestaties van gezondheidssystemen, rechtssystemen, onderwijssystemen, politie en andere instellingen vergelijkend te beoordelen. Zulke maatstaven zijn onvoldoende aanwezig en het is ook zeer de vraag of ze er ooit zullen komen. Nog los van de technische problemen van zo'n ambitie, zijn verschillende landen het immers niet noodzakelijkerwijs eens over de criteria waarmee de kwaliteit van hun instellingen dient te worden beoordeeld. De subjectieve evaluatie van instellingen, bijvoorbeeld met betrekking tot klantvriendelijkheid, bekwaamheid van het personeel, snelheid van de dienstverlening en wat dies meer zij, is natuurlijk veel gemakkelijker, maar blijft subjectief. Het oordeel van de mensen daarover kan even sterk of sterker gekleurd worden door de wijze waarop een instelling of een prominente vertegenwoordiger ervan in de pers verschijnt, dan door de eigen ervaring met die instelling. Bedrijven en organisaties die fors investeren in communicatie en public relations zijn zich daar duidelijk van bewust. Trouwens, als het voor aandeelhouders al zo moeilijk blijkt de bedrijfsvoering te beoordelen, waarom zou het dan voor burgers zo gemakkelijk zijn het functioneren van instellingen te evalueren?

In België blijken instellingen en sectoren waarvoor een zeer sterke verstrengeling met het middenveld en de belangengroepen bestaat – gezondheid en onderwijs bijvoorbeeld – het in de beschikbare internationale ratings goed tot zeer goed te doen. Zij komen daar met onderscheiding uit. De Belgische gezondheidszorg kent ternauwernood wachtlijsten en in de grensstreek zitten onze scholen vol Nederlandse leerlingen. Onderwijs, artsen, ziekenhuizen en ziekenfondsen kunnen in België ook op heel veel vertrouwen rekenen (Elchardus en Smits 2002). Een instelling waarin middenveldorganisaties geen rol spelen, zoals het gerecht, doet het daarentegen zeer slecht, beleeft een diepe vertrouwenscrisis en wordt door het Europese Hof zelfs terechtgewezen voor haar erbarmelijke traagheid. Bovens, 't Hart en Peters (2001) gingen na of de verstrengeling met het middenveld de mening van de burger nu minder aan bod laat komen. Zij kwamen tot het besluit dat de burger in zo'n systeem doorgaans beter aan zijn trekken komt dan in meer jakobijnse of gecentraliseerde bestellen als Frankrijk, Groot-Brittannië of Spanje.

Veel belangrijker nog dan die argumenten is de vaststelling dat de burgers die de instellingen wantrouwen, helemaal geen kritische burgers blijken te zijn. Het gaat veeleer om burgers die in geringe mate betrokken zijn bij hun samenleving en buurt, die relatief weinig participeren aan het verenigingsleven en weinig vrijwilligerswerk verrichten. Een groot aantal van hen zou niet gaan stemmen mocht er geen opkomstplicht gelden in België. Zij hebben, vergeleken met de andere burgers, ook vrij sterke antipolitieke gevoelens en zijn minder verknocht aan de fundamentele democratische vrijheden en rechten (Kamer 2000-2001). De termen 'kritisch' en 'mondig' zijn ongeschikt om die groep te beschrijven. De geschiedenis van de democratie en van de emancipatiebeweging verbindt die termen immers met het streven naar meer maatschappelijke betrokkenheid en meer politieke participatie. Bij de wantrouwe, onbehaaglijke burger vinden we net de tegenovergestelde houdingen. De steun van die groep voor meer directe democratie was geenszins een uiting van de vraag naar meer kansen op grotere betrokkenheid, maar daarentegen een uitlaatklep van onbehagen en tot op zekere hoogte ook van antidemocratische gevoelens (Elchardus en Smits 2002). Er zijn natuurlijk wel mensen die directe demo-

cratie nastreven als een uitbreiding en een verdieping van de democratie. Zij blijken echter een kleine groep te vormen. Die steun voor directe democratie was veel meer het product van onbehagen en wantrouwen en van de politieke exploitatie van die gevoelens, dan van de oprechte wil tot grotere betrokkenheid en inspraak. Het was, als ik het mag formuleren in termen van de titel van het uitstekende boek van Gabriël van den Brink, veel meer een opwelling van de bedreigde burger dan een wens van de bedrijvige burger.³

Dat blijkt ook uit het feit dat de steun die de directe democratie ooit genoot, snel verdween na het luwen van de mediacrisis en na de regeringswisseling in België.⁴ Toen in 1999 de paarse regering aantrad werd in het parlement een commissie voor politieke vernieuwing ingesteld. Die is uitgedoofd bij gebrek aan belangstelling, ook vanwege de partijen die vanuit de oppositie sterk op directe democratie en andere politieke vernieuwingen hadden aangedrongen.

Het beeld van de kritische en mondige burger is, alleszins in Vlaanderen, volkomen ongeschikt om het onbehagen, de onvrede, het wantrouwen en hun politieke gevolgen, waaronder het succes van radicaal-rechts, te begrijpen. Het gaat om een burger die zich onbehaaglijk voelt, bedreigd door de toekomst, de vreemdelingen en de criminelen en die het gevoel heeft dat op hem wordt neergekeken. Het is ook een minder respectvolle, minder gezagsgetrouwe burger, die zich niet geremd voelt in het uiten van kritiek. Die burger blijkt echter weinig vernieuwingskracht te hebben. Het is alsof de enorme energie die in een crisis wordt opgewekt van louter theatrale aard is. Zij kan wel een massa aanvuren, maar geen beweging op gang brengen. Dat lijkt me ook in Nederland het geval. De oude politiek lijkt weer helemaal de ouwe en de nieuwe werd prematuur seniel.

1.3 DRAMADEMOCRATIE

Dat alles betekent geenszins dat het onbehagen en de onvrede niet reëel of oprecht of belangrijk zijn. Natuurlijk zijn ze dat. Zij werden in de media echter verkeerd voorgesteld en, bovenal, verkeerd geïnterpreteerd (Elchardus en Smits 2002). Om te begrijpen wat er vandaag in de samenleving en de politiek gebeurt, is het belangrijk

niet alleen naar het onbehagen en de onvrede te kijken, maar ook naar de nieuwe middelen en manieren om deze voor te stellen. Het gaat daarenboven om een voorstelling die meteen ook een bepaalde interpretatie van het gebeuren verspreidt. Een aantal maatschappelijke veranderingen zwengelt enerzijds het onbehagen aan en reikt anderzijds meteen ook een nieuwe technologie aan om dat onbehagen voor te stellen en te dramatiseren op een manier die direct toegankelijk is voor nagenoeg de volledige bevolking.⁵ Dat dubbele gegeven heeft verstrekkende implicaties voor de democratie en het bestuur van het land. Het zijn die gevolgen die ik omschrijf als 'dramademocratie' (Elchardus 2002).

De mediavoorstelling van de samenleving, de voorstelling van wat mensen doen, waarom ze dat doen, met welke gemoedsgelatenheid ze dat doen, is zo indringend en overtuigend dat de notie van politieke vertegenwoordiging op de helling komt te staan. Waarom zou men nog vertegenwoordigen wat al zo getrouw en realistisch wordt voorgesteld? De vertegenwoordigende democratie wordt een vorm zonder legitimiteit. De vertegenwoordiger kan niet meer spreken op basis van zijn statuut als vertegenwoordiger – dat is ongehoorzaam geworden – maar moet zich in de voorstelling van de samenleving een rol zien te bemachtigen. Zodra in de media de toon wordt gezet, moet de vertegenwoordiger gedwee meezingen. Ten tijde van de zaak-Dutroux durfde geen enkele Belgische vertegenwoordiger zich te verzetten tegen de onbeduidende en onrepresentatieve witte comités. Campagneadviseur Jacques Monasch (2002: 167) formuleert het kort en bondig: "Wie de kracht en de achtergrond van de stroom diskwalificeert, diskwalificeert uiteindelijk zichzelf." De stroom, dat is de wijze waarop de media de burger voorstellen. De achtergrond is de interpretatie van de gevoelens van de burger zoals die in de media worden voorgehouden. Hoe intenser de crisis, hoe groter de kans door de stroom te worden meegesleurd.

De communicatie tussen de politicus en de samenleving verloopt nu nagenoeg uitsluitend via de massamedia. Aan de wijze waarop de politicus kan spreken, leggen de media een strak stramien op. Dit wordt vrij goed beschreven in de wijze waarop de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) het begrip medialogica heeft

uitgewerkt. Sommige politici 'komen goed over', andere niet. Vandaar ook dat politici zich in groeiende mate door communicatiespecialisten laten bijstaan. Precies de gave om in de nieuwe mediaomgeving gevolgrijk te communiceren, geniet bijzondere waardering. Het is opvallend hoeveel woordvoerders van partijen in Vlaanderen in korte tijd snel tot verkiesbare plaatsen en zelfs ministerportefeuilles zijn doorgestoten. Dit betekent natuurlijk niet dat een communicatievaardig politicus noodzakelijk een slecht staatsman is en zeker niet dat saaie communicatie garant staat voor staatsmanschap. De verschuiving in de gevraagde talenten zal op termijn waarschijnlijk wel de rekrutering, selectie en promotie van het politieke personeel, zeker het zichtbare politieke personeel, eenzijdig beïnvloeden.

De relatie tussen een partij en zijn kiezers loopt minder via een ideologie of een reeks waarden, maar meer via een aantal beelden en associaties, gedragen door een communicatiestrategie. Ideologie en waarden worden belast. Zij vergen consistentie en integriteit en bemoeilijken daarom de vlotte en optimale aanpassing van de communicatie. Het juiste woord, het juiste beeld op het juiste moment wordt belangrijker dan de consistente positie of de integere opstelling in termen van de eigen waarden of uitgangspunten. Waarvoor men staat moet men kunnen uitbeelden en verzinnebeelden en niet noodzakelijk uitwerken in lange, grotendeels ongelezen teksten. Partij-identificatie speelt eveneens een kleinere rol. De relatie tussen de kiezer en de politiek wordt er meer een van persoonlijke identificatie. Er is een sterke tendens tot personalisering. In Nederland spreken Dick Pels en Liesbeth van Zoonen van "fandemocratie". Een toppoliticus wordt een idool met fans die graag weten wat hij 's morgens eet en wat zijn hobby's en lievelingskleuren zijn. Precies daardoor ontstaat ook de tendens de grens tussen het private en het publieke te laten vervagen en van politieke informatie over te stappen op "politainment". Politici die 'goed overkomen' of al een stevige reputatie hebben opgebouwd, worden overigens liever met politainment dan met traditionele politieke journalistiek geconfronteerd. Politici krijgen de regels van de dramademocratie onder de knie. Tussen hen en de media ontstaat op die manier een wederzijds manipulatieve relatie.

De partij wordt overbodig en haar leden, bovenal de mondige, worden zelfs vervelend. Partijen evolueren daarom van leden- naar kaderpartijen of kiesverenigingen: een paar politieke vedetten omgeven door technocraten-experts enerzijds, regisseurs en *spinners* anderzijds. Regeringen vertonen de tendens electoraal te worden en te blijven steken in een verkiezingslogica. Het overstappen op een beleidslogica wordt steeds moeilijker. De federale Belgische regering werd, met het oog op de komende gemeenschaps- en gewestverkiezingen van juni 2004, samengesteld uit een klein kransje ervaren ministers, omgeven door een grote ploeg fotogenieke maar onervaren (of relatief onervaren) ministers en staatssecretarissen. Zij moeten in de eerste plaats optreden als campagne-team. De houdbaarheidsdatum van politici wordt beperkt. Wie wordt opgestuwd ter wille van zijn imago, verdwijnt snel als er schoonheidsfoutjes verschijnen. Het werktuig van het beleid, het overheidsapparaat of de ambtenarij, wordt vergeten of belaagd. Investeren in het werktuig is niet sexy. Het schaarse geld dat voorhanden is moet worden gebruikt voor nieuwe initiatieven die de indruk wekken dat er waarlijk nieuwe dingen worden gedaan, dat men in de vaart der volkeren zeer creatief bezig is.

Ik heb de trekken van de dramademocratie hier snel en daarom enigszins karikaturaal opgesomd. Ik hoop dat iedereen zelf voorbeelden kan bedenken. Soms hoop ik dat een aantal van die trekken niet onvermijdelijk is, maar toevallig in de Belgische politiek is opgedoken. De geschetste ontwikkeling zal aan de ervaring van verschillende landen moeten worden getoetst om na te gaan hoe dwingend en structureel de dramademocratie precies is. Mijn werkhypothese blijft voorlopig dat het een grotendeels onafwendbare, onomkeerbare ontwikkeling is. Politici en journalisten oproepen om er niet aan mee te doen, lijkt me een voorbeeld van zacht gemoraliseer, niet verkeerd, niet ongepast, maar evenmin doeltreffend.

1.4 POLITIEKE SCHIZOFRENIE

Een algemeen gevolg van de toepassing van die nieuwe regels is de groei van politieke schizofrenie. Er dreigt een steeds grotere kloof te ontstaan tussen de werkelijke beleidsbeïnvloeding, beleidsvoorbe-

reiding en beleidsvoering aan de ene kant en de communicatie met de burger aan de andere kant. De eerste wordt technocratisch en berust meer en meer bij niet-gekozen experts, de tweede heeft steeds meer de trekken van een emotionele relatie tussen fans en politieke idolen of, bij minder fortuinlijke politici, tussen belagers en beschuldigden. In het beeld dat de media van de politiek aan de burger overdragen, nemen allerhande problemen, misdaad, migratie en diverse vormen van ongenoegen een ruime plaats in, terwijl over belangrijke besluitvormingsprocessen, bijvoorbeeld de Europese, bitter weinig wordt gezegd. Op die manier wordt de burger in feite afgesneden van de politiek. De dramademocratie zal die tendens in de hand werken. De relatie tussen de burger en de politici wordt gemedieerd door een vertoning van gevoelens enerzijds en de steeds professioneler uitgekende reacties van politici daarop anderzijds. Ernstige bestuurders zullen proberen die vertoning niet al te zeer te laten samenvallen met de echte beleidsvoorbereiding, beleidsvorming en beleidsuitvoering. Als men enkel nog kan uitpakken met beleid dat binnen het door de media opgelegde stramien in een paar *soundbites* kan worden gecommuniceerd, zullen politici zich (nog meer) ontdebelen: één personage voor de burger, één bestuurder achter de schermen. De drama- en burgerdemocratie jagen de politiek aldus terug de achterkamertjes in, dieper de in mist gehulde polder in.

De politieke schizofrenie wordt ook in de hand gewerkt door de afname van de partij-identificatie. Op een manier die verre van volkomen was, zorgde deze toch voor een koppeling van emotie en betrokkenheid aan beleidsbeïnvloeding en beleidsvoorbereiding. De partij-identificatie steunde natuurlijk niet op een grondige kennis van de programma's. Men koos voor een partij omdat men daarin mensen herkende aan wie men zich verwant voelde, ter wille van het verleden en de traditie van een partij, ter wille van de inkapseling in verwante organisaties en het gezag van de voormannen en voorvrouwen van die organisaties, of nog omdat de ideologie was doorgesijpeld onder de vorm van een paar mobiliserende clichés. Detraditionalisering heeft die banden opgelost. Leer, gezag, traditie: zij doen het niet meer. Velen hebben gedacht en gehoopt dat een andere, superieure band daardoor mogelijk werd, steunend op rede,

informatie en autonome keuze. Het zorgvuldig raadplegen van programma's blijkt echter een zware dobber en de politieke geïnformeerdeheid van de bevolking blijft ondanks de spectaculaire onderwijsexpansie zeer beperkt. Daarom wordt de keuze in vele gevallen nog steeds geleid door de meer gevoelsmatige, subrationele elementen. Dat gebeurt nu echter minder via traditie, gezagsgetrouwheid en groepsbinding en meer via een idool-fanrelatie. Ook dit is niet nieuw. De *mise en scène* van de macht, het politieke vertoon en rollenspel zijn even oud als de politiek.⁶ Maar de technologische middelen die nu ter beschikking staan van de dramademocratie laten een kwantumsprong toe.

Die ontwikkeling is niet alleen een ontgoocheling voor degenen die geloofden in een door de rede geleide emancipatie. Het is ook zonder meer een achteruitgang in politieke communicatie. De oude mechanismen waren niet goed, maar de nieuwe zijn slechter. Het is inderdaad moeilijk intellectueel respect op te brengen voor de stelling dat de burger de persoonlijkheid van een politicus kan beoordelen op basis van zijn of haar mediaoptreden.⁷ Dat is nochtans wat wordt verwacht als men stelt dat de politicus nu op zijn karakter kan worden beoordeeld. Verder wordt ook aangenomen dat de persoonlijkheid van de politicus grote voorspellingskracht inhoudt met betrekking tot het optreden van die politicus. Ook dat lijkt me een zeer twijfelachtige stelling. Werd ze trouwens al eens ernstig onderzocht? Ik denk het niet. Ze is te onwaarschijnlijk om de tijd van vorsers te mobiliseren. Ten derde wordt verondersteld dat een leuke en aangename persoon ook een goede politicus zal zijn, eventueel een groot staatsman. Omdat 'leuk' en 'aangenaam' zulke subjectieve begrippen zijn, valt zo'n stelling moeilijk te toetsen, maar op basis van mijn weliswaar zeer onsystematische lectuur van politieke biografieën, lijkt me dat hoogst onwaarschijnlijk. Op de keper beschouwd hadden trouw en traditie, de vaak naïeve en vooringenomen ophemeling van het roemrijke verleden van de eigen partij, het gezag van de voormannen en voorvrouwen nog net iets meer inhoud dan de hedendaagse populariteit van politieke idolen. Via die oudere mechanismen werd toch nog een band gelegd, hoe ongeënuanceerd ook, met tendensen en realisaties van de beweging, en minder eenzijdig met de acteerkwaliteiten van een politicus.

Hoe we over die ontwikkelingen oordelen, hangt uiteindelijk af van onze opvatting van democratie. Als we vasthouden aan een notie van democratie waarin de burger (in ieder geval de geïnteresseerde burger) zich uitspreekt over de publieke zaak, dan lijkt de dramademocratie me geen deugdelijk model. De geschetste ontwikkelingen lijken me echter onvermijdelijk. Enkel kleine koerswijzingen zijn voorlopig haalbaar. Daartoe doe ik vijf bescheiden voorstellen die meer betrekking hebben op de politiek dan op de media.

1.5 VIJF PISTES

- 1 Over de eerste piste zal ik bijzonder kort zijn omdat ik daar in het verleden al heel veel over heb geschreven. De evolutie van partijen van leden- naar kaderpartijen maakt het des te noodzakelijker de betrokkenheid en de actieve participatie van de burgers via allerlei middenveldorganisaties te bevorderen. Belangrijk daarbij is dat de burgers niet behandeld worden als klanten die op een bepaald ogenblik een opinie uiten, maar als leden van een vereniging die de mogelijkheid heeft informatie in te winnen, te verwerken, toegankelijk te maken voor haar leden, die haar leden stem kan geven en mobiliseren, maar die ook kan waken over de consistentie van de verwachtingen en eisen. Middenveldorganisaties die hun taak ten volle kunnen opnemen en ook durven opnemen – die hun leden bijvoorbeeld durven te zeggen wanneer hun verwachtingen inconsistent zijn – zijn waarschijnlijk alleen haalbaar als die organisaties worden betrokken, niet alleen bij de beleidsbeïnvloeding maar ook bij beleidsvoorbereiding en zelfs de beleidsuitvoering.
- 2 De luisterbereidheid van de partijen moet verbeteren, niet door het naar voren schuiven van personen die gezellig en luisterbereid lijken, maar door de ontwikkeling van nieuwe luistertechnieken. Het is opvallend hoe beperkt en ouderwets de communicatie tussen burger en politiek is gebleven. Verkiezingen laten slechts een heel beperkte communicatie toe. De verkiezingsuitslag zelf zegt bijvoorbeeld niets over de reden waarom de kiezers voor de ene of andere partij hebben gestemd. Directe democratie heft dat euvel niet meteen op. Zij verplicht er daarentegen toe moeilijke beleidsvragen te reduceren tot uitspraken waarop met een onge-

nuanceerd ja of neen moet worden geantwoord. Als politici de informatiearmoede van de huidige instellingen willen compenseren, pleiten ze ervoor 'onder de mensen te komen', in Vlaanderen gaan ze dan 'op café'. Nochtans beschikken we in onze maatschappij over verschillende mogelijkheden die een veel betere informatiewinning en zelfs grootschalige dialoog en debat mogelijk maken. Ik belicht er daarvan slechts één. Hedendaagse onderzoekstechnieken in de menswetenschappen maken het mogelijk de zorgen en wensen van de bevolking te kennen en zelfs zicht te krijgen, niet alleen op hun verdeling in de bevolking maar ook op de levensomstandigheden en ervaringen die daartoe leiden. Het is opvallend wat een beperkt en haast triviaal gebruik partijen van die middelen maken. Zij beperken zich grotendeels tot een verfijnd maar louter instrumenteel gebruik van onderzoeksmethoden om na te gaan hoe ze in de peilingen staan en hoe ze gevolgríjk in de dramademocratie kunnen optreden. De huidige onderzoeksmogelijkheden zouden veel beter moeten worden aangewend en een centrale plaats moeten krijgen in het parlementaire werk. Het is niet alleen de *luisterbereidheid* die moet toenemen. Luisterbereidheid wordt nu met overgave op alle politieke tonelen en toneeltjes opgevoerd. Het zijn vooral de manier van luisteren, de techniek van het luisteren en de plaats die dat luisteren krijgt in de cyclus van politieke besluitvorming, die aan een radicale modernisering toe zijn.

- 3 De politiek moet ten dele weer gedepersonaliseerd worden. Het idiosyncratische en het anekdotische moeten worden teruggedrongen, gewoon omdat het niet om persoonlijkheden maar om geënceneerd rollenspel, niet om gebeurtenissen maar door de media geselecteerde *events* gaat. Dat terugdringen kan slechts door beleidsdoelen duidelijker uit te tekenen en in grotere mate te kwantificeren. Het politieke debat zou meer betrekking moeten hebben op het beoordelen van trends en van de mate waarin de vooropgestelde doelstellingen worden bereikt, minder op anekdotiek en persoonlijkheden. In Vlaanderen kijken we met afgunst naar het werk van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid en van het Sociaal Cultureel Planbureau, maar blijkbaar volstaan die niet om de relatie tussen de burgers en de politiek boven de anekdote en de idiosyncrasie uit te tillen. Het is inder-

daad ook nodig dat de media, vooral dan de politieke verslaggeving, bijdragen tot die verandering. Als dat niet gebeurt en als journalisten kiezen voor de anekdote en de sensatie, wijst men nogal gemakkelijk de 'commercialisering' als schuldige aan. Ik denk dat het kwaad elders en dieper zit. De politieke berichtgeving wordt in grote mate verzorgd door mensen die niet zo goed met kwantitatieve reeksen gegevens, indicatoren en statistiek om kunnen gaan. Velen van hen zijn opgeleid in literaire disciplines. Werken met de anekdote en het weven van verhalen, lijkt hun de enige echt gepaste en begrijpelijke manier om over de wereld te berichten. Hun verslaggeving verschilt steeds meer van de wijze waarop ondernemingen, overheidsdiensten en grote organisaties via indicatoren voeling houden met hun omgeving. Dat lijkt me de fundamentele reden waarom 'het nieuws' ons de indruk geeft zo weinig van de wereld te laten zien, zoveel triviaal geëstuceerd van acteurs te tonen. Sleutelen aan de opleiding, de rekrutering en de selectie van politieke journalisten kan hier misschien tot enige verbetering leiden.

- 4 Het lijkt me ook nodig de burger meer directe macht te geven in de levenssferen waarvan hij of zij de problemen zonder de tussenkomst van de media kan kennen. De onmiddellijke omgeving, buurt of wijk lijkt daartoe de geschikte plek. De wijkbewoners zouden, binnen een geheel van regels die de basisrechten van eenieder garanderen en het algemeen belang veilig stellen, bevoegdheid moeten krijgen over het vestigingsbeleid, de normen van leefbaarheid, de inrichting van de openbare ruimte en andere aspecten van het wijkleven die hen rechtstreeks aangaan. Het definiëren van die basisregels en het afbakenen van die bevoegdheden, lijkt me een geschikte gelegenheid om samen met de burgers weer de zin, de mogelijkheden en de beperkingen van politiek en overheid te ontdekken.
- 5 De afstand tussen de media en de politiek zou moeten worden vergroot. Ik bedoel daarmee niet dat politici en politieke journalisten elkaar niet frequent mogen zien of samen mogen gaan eten, wel dat we de kansen op succes van een politicus minder afhankelijk maken van media-invloed. Dat betekent onder meer geen of weinig gewicht van persoonlijke voorkeurstemmen, geen rechtstreekse verkiezingen van de burgemeester en andere executieve

mandaten, strenger afgebakende verkiezingsperiodes, strengere reglementering van de verkiezingsuitgaven, strengere formats voor de debatten... Misschien moeten we zelfs een nieuw en delicaat debat openen en ons de vraag stellen of we in een maatschappij waarin politiek succes zozeer door de media wordt beïnvloed, alle vertegenwoordigers nog wel moeten kiezen. Dient een groter deel van de vertegenwoordigers niet door de collega's te worden gecoöpteerd, door middenveldorganisaties aangewezen of ter wille van expertise aangeduid. We moeten in elk geval de geluidsinstallatie van onze samenleving beter afstellen, de stem van de burger veel luider laten klinken en het geruis van de media terugdraaien.

NOTEN

- 1 Dat onbehagen wordt niet overal op dezelfde manier gemeten. In mijn onderzoek meet ik het aan de hand van twee complexe indicatoren. De eerste wijst op een onbehaaglijke plaats in de tijd of de geschiedenis. Het heden waarin men leeft, wordt beschouwd als het resultaat van een teloorgang. Het milieu is om zeep geholpen, de tomaten hebben geen smaak meer, de mensen geven niets meer om elkaar, zij voeden zelfs hun kinderen niet meer op. De toekomst ziet er dus bijzonder somber uit. De tweede reeks indicatoren verwijst naar een onbehaaglijke en bedreigde plaats in de wereld. Men voelt zich bedreigd, kwetsbaar en hulpeloos ten opzichte van de bedreiging. Dat vertaalt zich in gevoelens van onveiligheid. De angst wordt op criminaliteit geprojecteerd. Recentelijk, in lopend onderzoek, werd een derde indicator aan de meting toegevoegd, met name het gevoel voorbij gehold te worden door de wereld, niet meer te begrijpen wat er gebeurt, niet meer te weten wie men kan vertrouwen. Sociologen noemen dit ook wel 'anomie'. Zie Elchardus en Smits (2002).
- 2 De strijd werd vooral gevoerd door de oppositiepartijen uit de tweede helft van de jaren negentig, de liberale en groene partijen. Nu is hij overgenomen door het Vlaams Blok dat sedert een aantal maanden in Antwerpen een schuldige van de dag aanwijst: een politicus of een stadsambtenaar die iets kan worden verweten. De mondige burger blijkt inmiddels uit de nieuwe encenering van het wantrouwen verdwenen. Het gaat er nu duidelijk en onomwonden om de ontevreden burger op geregelde tijdstippen een politicus of een ambtenaar toe te werpen als bewijs van de gegrondheid van zijn onvrede.
- 3 Mocht de vertrouwenscrisis een gevolg zijn van kritischere burgers, dan zouden we toch ook moeten vaststellen dat het vertrouwen in de instellingen negatief beïnvloed wordt door het onderwijspeil. We mogen aannemen dat mondigheid en een kritische instelling een mate van geïnformeerdeheid veronderstellen en dat, over het algemeen, hoger opgeleiden beter geïnformeerde zijn. Een hogere opleiding zou dan moeten leiden tot minder vertrouwen in de instellingen. Zo'n verband wordt niet waargenomen, integendeel zelfs. Het

onderwijs heeft geen rechtstreekse invloed op het vertrouwen in de instellingen. Een laag opleidingspeil leidt wel indirect tot minder vertrouwen omdat het gepaard gaat met hogere niveaus van onbehagen. Zie Elchardus en Smits (2002).

- 4 De liberale partij (VLD), die de huidige premier levert, toonde zich ten tijde van de crisisjaren een groot voorstander van het referendum en de volksraadpleging, maar verzet zich nu tegen een referendum over de Europese grondwet.
- 5 Ik schets die ontwikkeling als de opkomst van de symbolische samenleving, zie onder meer de inleiding in Elchardus en Glorieux (red) (2002) en Elchardus (2003).
- 6 Zie hierover het boeiende boek *L'Etat Spectacle*, dat R.-G. Schwarzenberg daar meer dan een kwarteeuw geleden over schreef. De Nederlandse vertaling verscheen als idem (1977) *Politieke Superstars: de vedettencultus in de politiek*, Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- 7 Die veronderstellingen worden geïmpliceerd door het "nieuwe personalisme" waarvoor Pels en Van Zoonen een lans breken.

LITERATUUR

- Beker, M. (2003) *Inzicht in onvrede: visies op maatschappelijk onbehagen aan het begin van de 21ste eeuw*, Cahier Sociale Wetenschappen en Beleid; 6, Amsterdam: SISWO.
- Bovens, M., P. 't Hart en B.G. Peters (eds.) (2001) *Success and Failure in Public Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Brink, G. van den (2002) *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, WRR Voorstudies en achtergronden V115, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- COT (1997) *Crisis in het nieuws: samenspel en tegenspel tussen overheid en media*, Alphen a/d Rijn: Samson.
- Elchardus, M. (1994) 'Gekaapte deugden', in M. Elchardus, *Op de ruïnes van de waarheid*, Leuven: Kritak.
- Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie*, Tielt: Lannoo.
- Elchardus, M. (2003) 'De samenleving en de stille bestuurder', in M. Elchardus, *Samenleving en Democratie* (te verschijnen).
- Elchardus, M., L. Huyse en M. Hooghe (2000) *Het maatschappelijke middenveld in Vlaanderen*, Brussel: VUB-Press.
- Elchardus, M. en W. Smits (2002) *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*, Brussel: VUB-Press.
- Elchardus, M. en I. Glorieux (red.) (2002) *De symbolische samenleving*, Tielt: Lannoo.
- Ellemers, J.E. (2002) 'Pim Fortuyn: een zuiver geval van charismatisch gezag', *Facta* 10, 7.
- Kamer (2000-2001) *Referendum, volksraadpleging, volksinitiatief en petitierecht: advies uitgebracht door het wetenschappelijk comité van de commissies voor politieke vernieuwing*, Parlementaire stukken nr. 0797/002.
- Monasch, J. (2002) *De strijd om de macht*, Amsterdam: Prometheus.
- Pels, D. en L. van Zoonen *Sterrenpolitiek en fandemocratie* (ongepubliceerd).
- RMO (2003) *Medialogica*, Advies 26, Den Haag.
- Schwartzenberg, R.G. (1977) *Politieke superstars: de vedettencultus in de politiek*, Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Verhofstadt, G. (1992) *De weg naar politieke vernieuwing: het tweede burgermanifest*, Antwerpen: Hadewijch.

Westerloo, G. van. (2003) *Niet spreken met de bestuurder*, Amsterdam:
De Bezige Bij.

2 STAAT MAKEN OP ELKAAR

Job Cohen

2.1 HET KWETSBARE VAN DE DEMOCRATIE

“De democratie staat op het spel”, zo luidt de eerste zin van de uitnodiging van vandaag. Wijselijk laat de steller van de uitnodiging er in de tweede zin op volgen: “Dat is althans een veelgehoorde stelling in het publieke debat.” Het is een forse stelling, die op z’n minst het onbehagen over het functioneren van onze staat, zelfs van onze samenleving articuleert. Het is ook een gedachte die lange tijd niet is opgekomen. Sterker nog, de verworvenheden van onze democratie, deze minst slechte van alle staatsvormen, leken lange tijd onomstreden. Dat is niet zo gek: de democratische ordening van onze staat heeft ons vooral na de Tweede Wereldoorlog vrijheid, vrede en welvaart gebracht. Dat op zichzelf is al bewonderenswaardig, als we ons realiseren dat democratie als staatsvorm een relatief jong project is dat in de meeste landen van West-Europa pas na de Tweede Wereldoorlog zijn beslag heeft gekregen. In de landen van Oost-Europa is het democratische experiment vaak nog niet langer dan tien jaar oud. Democratie als idee ontstond ongeveer 2500 jaar geleden in Griekenland en werd als regeringsvorm toegepast in bijvoorbeeld de stadstaat Athene. Na de teloorgang van de democratie in de oudheid, moest de wereld bijna tweeduizend jaar wachten voordat de idee van democratie in de 17e eeuw opnieuw opkwam, en dan nog heeft het enkele eeuwen geduurd voordat de achterliggende waarden tot volle wasdom kwamen.

27

Democratie, rechtsstaat, vrijheid, tolerantie, emancipatie, de rechten van het individu, de scheiding van kerk en staat, “the search for happiness” en niet te vergeten de fundamentele gelijkheid van alle individuen ongeacht hun ras, religie, levensovertuiging, geslacht, seksuele voorkeur, “of op welke grond dan ook” (zie artikel 1 van de Grondwet van 1983) – dit zijn de idealen van onze moderne politieke cultuur. Idealen die voortspuiten uit ideeën die, tegen de verdrukking in, door denkers als Descartes, Spinoza, Pierre Bayle en John

Locke in de 17e eeuw zijn ontwikkeld. Ze werden door tijdgenoten niet als vanzelfsprekend beschouwd, integendeel, ze werden uiterst radicaal en gevaarlijk bevonden. Velen zagen Spinoza c.s. aan voor vernietigers van de religie en van de fundamenten van de burgerlijke samenleving. Als zodanig werden deze mannen en hun ideeën in heel Europa, ook hier in Nederland, te vuur en te zwaard bestreden. Met reden, want met het wapen van de rede in de hand onderwierpen ze alle maatschappelijke, wereldlijke en kerkelijke autoriteiten en instituties aan een kritisch onderzoek, stelden alle denkbeelden en tradities uit het verleden onvervaard ter discussie.

In feite werd toen, in de 17e eeuw, de kiem gelegd voor onze op vrijheid gebaseerde, individualistische, seculiere cultuur. Een vrijheid die zich richt op een steeds verdergaande emancipatie van het individu, weg van staat, dorp of gemeenschap en van maatschappelijke instituties als gezin, kerk en religie. Deze op vrijheid gebaseerde individuele cultuur heeft op den duur geleid tot de vestiging van de parlementaire democratie, tot de scheiding van kerk en staat, de rechtsstaat, de individuele vrijheid, de onderlinge gelijkheid van het individu en de erkenning van individuele mensenrechten zoals wij die kennen in de landen van de westerse wereld. Vóór het zover was, moest er heel wat water door de Rijn, de Seine en de Theems stromen. En het stond zeker niet bij voorbaat vast dat deze ideeën in Europa de overhand zouden krijgen.

Ook vandaag kunnen we niet zeggen dat deze denkbeelden eens en voor altijd zullen prevaleren. Het politieke systeem waarin we leven, de seculiere cultuur waarin we ons bewegen, kunnen slechts worden gezien, zoals de historicus Mark Mazower (2002) zegt, als een van de mogelijke resultaten van de worstelingen en onzekerheden van de mensen die voor ons leefden. Met andere woorden: een ander resultaat was ook mogelijk geweest, en blijft dus in principe mogelijk gelet op de aard van de mensen. Het is vaak niet meer dan een kwestie van aantrekkelijkheid.

Dat andere modellen zeer wel hadden kunnen prevaleren, leert ons het interbellum uit de vorige eeuw, waarin naast de liberale democratie (naar Angelsaksisch model) twee andere modellen zich aandienden: het fascisme, zoals dat zich ontwikkelde in Italië en

Duitsland en het communisme zoals dat zich in de Sovjet-Unie had gevestigd. In de jaren dertig was er zelfs ronduit sprake van een crisis van de democratie. Daarvoor bestonden verschillende oorzaken. De democratie was in vele landen van Europa een novum en had in die jaren weinig authentieke verdedigers. Jonge mensen vonden democratie zelfs in meerderheid uitgesproken onaantrekkelijk (Haffner 2001; Cercas 2003). Rechts en links keerden zich er om verschillende redenen tegen. Voor 'rechts' stond democratie symbool voor traagheid, inefficiëntie, materialisme, verdeeldheid en doorgeslagen individualisme. Leden van de nieuwe maatschappelijke elite zoals managers, technocraten, aanhangers van *social engineering* die wetenschappelijke, apolitieke oplossingen eisten voor maatschappelijke problemen konden geen geduld opbrengen voor het democratische proces. Voor 'links' was het probleem dat de democratie bleef steken in het formuleren van formele, constitutionele rechten, maar niets deed aan het realiseren van sociale en economische rechtvaardigheid, bijvoorbeeld op de gebieden van werk en inkomen, gezondheid, wonen en onderwijs. Dit werd breed gezien als een ontkenning van maatschappelijke verantwoordelijkheid. De conservatieven op hun beurt zagen in democratie een te grote invloed van de massa, een conflict met orde en gezag en te weinig gemeenschapszin (Mazower 2002: 17-56).

Ook in Nederland klonk dat geluid, zo schrijft Oud (1967) over het jaar 1933 in zijn *Honderd jaren; een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland, 1840-1940*, doelend op de NSB en het Verbond voor Nationaal Herstel, een semi-fascistische organisatie in 1933: "Al deze fascistische en semi-fascistische organisaties zijn in beginsel een reactie tegen de verworvenheden van de Franse Revolutie en tegen de democratische ontwikkeling van de afgelopen vijftien jaar in het bijzonder." Die organisaties pleitten ervoor de macht van het parlement belangrijk in te perken en aan de bemoeienis van het parlement met de uitvoerende macht een einde te maken.

Zo werd de democratie in de jaren dertig van de vorige eeuw zelf het probleem. Het leidde in verschillende landen van Europa tot de roep om een 'sterke man' die bereid zou zijn om de dingen te doen die het volk wilde, zonder onderworpen te zijn aan de pressie van

economische belangen of aan de wil van een meerderheid in het parlement. Miljoenen mensen waren bereid hun individuele vrijheid hiervoor op te geven (Haffner 2001; Stern 1975). Europa zocht en vond andere, autoritaire vormen van politieke orde, die zoals Mazower (2002) schrijft “niet vreemder aan de eigen tradities waren en niet minder efficiënt voor de organisatie van maatschappij, industrie en technologie”. Nazi-Duitsland was volgens hem slechts het meest extreme en radicale onder deze autoritaire regimes. Aan de macht gekomen via democratische verkiezingen stelde het zich vervolgens tot doel om de democratie, het liberalisme en het parlementaire systeem te vernietigen. Een frontale aanval op de denkbeelden van de liberale, tolerante Verlichting volgde. Tegenover de idee van de natuurlijke gelijkheid van eenieder stelden de nazi’s het ideaal van de raciale welvaartstaat met een hegemonie voor het arische, Duitse ras. Tegenover de rechtsstaat stelden zij de idee dat de ideologie van de partij boven het recht en de wet staat, tegenover de rechten van het individu stelden zij de “volksgemeenschap”. Men schafte het onderscheid tussen privé- en publiek domein af en stelde daar de totale aanspraken van de staat op het individu tegenover. Tegenover de idee dat een staat zijn inwoners niet moet bloot stellen aan vervolging en oorlog, stelden de nazi’s de principes van terreur tegen de eigen bevolking en de continue oorlog om het doel van de raciale welvaartsstaat te bereiken.

Miljoenen mensen, niet alleen in Duitsland maar in heel Europa, conformeerden zich aan het systeem van nazi-Duitsland. Of meer dan dat: deden er met hart en ziel aan mee omdat het nazi-systeem aantrekkingskracht op hen uitoefende. Die aantrekkingskracht werd niet tenietgedaan door de overweging dat vele miljoenen anderen daaronder te lijden hadden – dat is de waarheid, hoe onaangenaam wij die ook vinden, en het is een les om in gedachten te houden. Als nazi-Duitsland de oorlog had gewonnen, dan hadden wij geleefd in een Europa geregeerd volgens de zojuist beschreven denkbeelden. Een wereldoorlog met meer dan veertig miljoen doden, waarvan twintig miljoen burgers en daarvan zes miljoen joden, heeft dit “mogelijke resultaat van de geschiedenis” kunnen voorkomen.

Uit de ontwikkelingen in de jaren dertig van de vorige eeuw zijn vele lessen voor onze tijd te trekken. Ik noem er drie. De eerste les is dat vrijheid en democratie en de daarmee samenhangende waarden meer moeten zijn dan een juridische of papieren exercitie. Een democratie moet concrete (politieke) resultaten boeken, anders verliest ze legitimiteit. Aan het recht op een woning of op werk heeft niemand wat als er geen woningen worden gebouwd of als er geen werk is. Eigen verantwoordelijkheid stelt niets voor als er niets te kiezen valt. De tweede les is dat ieder op individuele vrijheid gebaseerd systeem bedacht moet zijn op de schaduwkanten van die vrijheid. Die schaduwkanten zijn, zoals E.W. Hofstee dat in 1980 formuleerde, het verlies aan sociale, maatschappelijke en culturele structuren en verbanden waarin een individu geluk, koestering, zorg, geborgenheid en vriendschap kan vinden. Hofstee sprak van hyperindividualisme, in mijn Cleveringarede (2002) noemde ik dit vervreemding. Lange tijd kan voor het individu en de maatschappij de winst die met vrijheid gepaard gaat groter zijn dan het gevoelde verlies aan geborgenheid. Op het moment dat het in het tegendeel verkeert en het verlies aan geborgenheid en sociale cohesie zwaarder gaat wegen dan de winst aan vrijheid, kan dat tot grote spanningen leiden. Politieke en religieuze partijen die dan de suggestie wekken die verloren sociale verbanden te kunnen herstellen, kunnen grote aantrekkingskracht uitoefenen – zelfs als dat gepaard gaat met het verlies van vrijheid, geweldsuitoefening en de uitsluiting van anderen. Maar dat een systeem van ongelijke behandeling en uitsluiting niet werkt en in zijn uiterste consequentie doorgevoerd tot vervolging en moord leidt – ook dat is een (derde) les van de opkomst en ondergang van het nazisme. In een tijd waarin, zoals de Leidse hoogleraar Jouke de Vries (2003) onlangs in *Trouw* formuleerde, “het antiparlementaire denken sterker lijkt te zijn dan tijdens het interbellum van de vorige eeuw”, zijn deze lessen uit het verleden nog steeds relevant. Mijn bijdrage over de huidige problemen van de democratie zal ik dan ook langs deze drie lessen uitwerken.

2.2 EEN DEMOCRATIE MOET RESULTATEN BOEKEN, ANDERS VERLIEST ZE LEGITIMITEIT

Nederland is een van de rijkste en welvarendste landen ter wereld. We zijn ook een van de meest geordende en geregelde naties op de

aardbol. Onze op democratie gebaseerde rechtsstaat heeft zeker in de periode na de Tweede Wereldoorlog voor de meeste mensen in ons land vrijheid, welvaart en vrede gebracht. Niettemin staat ons systeem onder druk. Niet zozeer omdat de democratie als systeem of als idee ter discussie staat, want dat is in Nederland niet aan de orde. Nee, de kritiek op het functioneren van de democratie uit zich als het gaat om het boeken van maatschappelijk resultaat. Dan gaat het om vragen of het allemaal niet sneller kan, of de overheid wel doet wat de burgers verlangen en of de overheid haar beloftes nakomt. Ook de kwaliteit van de publieke dienstverlening op terreinen als veiligheid, zorg, en onderwijs wordt regelmatig onder vuur genomen. We moeten deze kritiek op het functioneren van ons democratisch systeem serieus nemen, maar ook onderscheiden wanneer die wel en niet hout snijdt. Daarom moeten wij de kritiekpunten verduidelijken en specificeren.

32

H.D. Tjeenk Willink (Raad van State 2002) constateert in dit verband dat de Nederlandse overheid met drie structurele problemen worstelt:

- 1 heroriëntatie op de rol van de nationale staat;
- 2 kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur; en
- 3 versterking van de parlementaire democratie.

Ik loop deze drie problemen langs.

2.3 HERORIËNTATIE OP DE ROL VAN DE NATIONALE STAAT

De heroriëntatie op de rol van de nationale staat is nodig omdat er – mede in het licht van een zich uitbreidend Europa – onduidelijkheid heerst over wat door de overheid moet en kan worden geregeld en wat niet. De overheid is daar zelf ook onduidelijk over – en kan daar misschien ook niet anders dan onduidelijk over zijn als de vraag in algemene zin moet worden beantwoord.

De overheid vervult tal van verschillende rollen. Denk aan de klassieke rol van wetgever, of aan die van herverdelers van maatschappelijke goederen of aan die van producent van goederen. In die

verschillende hoedanigheden spreekt de overheid de burger op verschillende manieren aan: als wetgever richt zij zich tot iedereen, als herverdelers tot diegenen die dan cliënt of consument zijn en als producent moet zij letten op haar klanten. Geen wonder dat aan de overheid tegenstrijdige eisen worden gesteld:

- niet te veel regels stellen, maar wel maatwerk leveren;
- flexibel zijn, maar wel handhaven;
- bedrijfsmatig en efficiënt werken, maar wel zekerheid bieden;
- terugtreden en tegelijk optreden.

De overheid vervult dus verschillende rollen die in het politieke discours en politieke handelen meestal niet worden onderscheiden. Bovendien is de vraag naar wat het domein van de overheid is en wat niet, de vraag dus naar de definiëring van het publieke domein, bij uitstek een politieke kwestie – waarover dan ook geen overeenstemming bestaat. Het publieke domein is niet helder afgebakend, wij willen voortdurend verschillende dingen van de overheid en de overheid – althans haar vertegenwoordigers – belooft veel wat ze niet waar kan maken. Dat schept onhelderheid en leidt tot onmogelijke opgaven. Zo kan gemakkelijk het beeld ontstaan van een overheid die traag is en inefficiënt, of van een overheid die onvoldoende presteert of die met ‘producten’ komt waarop niemand zit te wachten, maar wel nalaat te doen wat iedereen zegt te willen.

2.4 KWALITEITSVERBETERING VAN HET OPENBAAR BESTUUR

Het tweede probleem dat Tjeenk Willink signaleert, is het onvoldoende presteren van het openbaar bestuur. Zijn visie lijkt te worden onderschreven door het rapport *De sociale staat van Nederland 2003* van het SCP, waarin geconcludeerd wordt dat de waardering voor het overheidsbeleid tussen 2000 en 2002 aanzienlijk is verslechterd. Vond in het jaar 2000 65 procent van de mensen dat de overheid goed functioneerde, in 2002 is dat percentage geslonken tot 35. Bijna gehalveerd dus. Het idee dat de overheid de problemen in de samenleving niet aan kan, inefficiënt werkt of “er een rommel-tje van maakt”, won aanzienlijk terrein, zo waarschuwt het SCP. Dat is zorgelijk maar tegelijkertijd ook verwonderlijk. Zijn de prestaties

van de overheid, van het openbaar bestuur in slechts twee jaar zoveel slechter geworden? Dat kan haast niet. Maar toch, er zijn terreinen aan te wijzen waar de kwaliteit van het openbaar bestuur verbeterd kan worden.

De eerste opgave is de verbetering van *de kwaliteit van de regelgeving*. Dat is een oud probleem, waarvan we tot nu toe niet in staat zijn geweest het op te lossen. Misschien moet dat op een andere manier, niet zozeer door de kwaliteit te verbeteren, maar door rigoureus te kappen in regelgeving en bijbehorende bureaucratie. De Vreemdelingenwet en de Wet Werk en Bijstand zijn interessante voorbeelden. Het grotestedenbeleid biedt een mooie uitdaging: maar een paar pijlers, weinig prestatie-indicatoren en het lef rigoureus te kappen in voorschriften. Geef ruimte aan de uitvoering. Daarmee kom ik op een tweede kwaliteitsprobleem: *de uitvoering van beleid*. In haar rapport *Tussen beleid en uitvoering* vermeldt de Algemene Rekenkamer dat zij de slechte aansluiting tussen beleidsambities en uitvoeringspraktijk ziet als een van de grootste risico's voor de geloofwaardigheid van de rijksoverheid en het vertrouwen van de burgers in de overheid. Dat geldt onverkort voor het functioneren van de lagere overheden. Opnieuw geldt: geef ruimte aan uitvoering en uitvoerders.

In de derde plaats: *de handhaving van wetten en regels* – op het eerste gezicht een vanzelfsprekende opgave in een democratische rechtsstaat. Maar “in een tijd van voortdurende verandering is de handhaving van regels niet meer automatisch gegarandeerd” (Raad van State). We zijn in Nederland gewend geraakt aan de oplossing van conflicten via de weg van het gedogen en er is structureel weinig geld, capaciteit en bestuurlijke aandacht voor handhaving. Denk aan Enschede en Volendam. Beide rampen hebben ons wakker geschud. Tenminste... voor enige tijd. Alle gemeenten zijn hard bezig de achterstand in het afgeven van gebruiksvergunningen in te lopen. Maar dat kost veel geld en de urgentie om dat ook echt te doen lijkt al weer te verminderen, zeker nu er minder geld is en de rampen alweer enige tijd achter ons liggen.

Kortom: wij zijn in Nederland veel beter in beleid dan in uitvoering. Soms denken we zelfs dat de zaak geregeld is als het beleid is vastgesteld, terwijl het dan pas begint met de uitvoering – en de handhaving. Er is hier een wereld te winnen, ten bate van de burgers, maar ook ten gerieve van de overheid zelf. En de ICT kan ons hier zeer bij helpen. De overheid kan dus veel beter presteren mits we de uitvoering centraal stellen en daar ook geld, capaciteit en politieke en bestuurlijke aandacht voor overhebben.

2.5 VERSTERKING VAN DE PARLEMENTAIRE DEMOCRATIE

Het derde structurele probleem waar de overheid mee worstelt – na de heroriëntatie op de rol van de nationale staat en de kwaliteitsverbetering van de het openbaar bestuur – vormt volgens Tjeenk Willink de versterking van de parlementaire democratie. Dat raakt aan het optreden van de verschillende partijen die hier een rol spelen: politieke partijen, media en niet te vergeten de burgers.

35

Rol politieke partijen

Eerst iets over de rol van politieke partijen. Politieke partijen hebben veel van hun kracht verloren als intermediair tussen kiezers en gekozenen. Zij spelen niet meer de leidende rol van enkele decennia geleden in ideevorming, in het richting geven aan het maatschappelijk debat en in het publiek aankaarten en oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Daar zijn tal van redenen voor, onlangs nog eens geanalyseerd in het *Jaarboek voor het democratisch socialisme* (WBS 2003). Die redenen zijn, in vogelvlucht:

- de ideologieën van de politieke stromingen zijn minder sterk geworden;
- door individualisering en democratisering zijn burgers onafhankelijker geworden en minder geneigd zich bij een stroming aan te sluiten;
- mede daardoor hebben politieke partijen veel minder leden dan vroeger: rond 1960 zo'n 730.000, nu zo'n 310.000, dat is 2,6 procent van het electoraat;
- niet langer is de ideologie, of zelfs de standpuntbepaling van een

partij doorslaggevend bij het bepalen van de stem, maar het vertrouwen of het imago dat vaak ook nog maar één politicus van een groepering op een bepaald moment heeft; vertrouwen dat op heel andere factoren stoelt of kan stoelen dan politieke standpunten. Dat is mede mogelijk geworden door de toegenomen mogelijkheden en invloed van de media;

- ten slotte: partijen zijn steeds meer professionele verkiezingsmachines geworden, die de boodschap beter via de massamedia over het voetlicht krijgen dan door canvassende vrijwilligers, als die daar nog voor te porren zijn. Minder door debat en meer door focusgroepen wordt getracht te bepalen wat de partij van een onderwerp moet vinden. Korte termijn wint het van lange termijn. Leden lijken er minder toe te doen. Politieke partijen staan daarmee lossier van de samenleving en zijn geworden tot kaderpartijen die ervoor zorgen dat de politieke en bestuurlijke functies opgevuld worden.

Dit alles draagt ertoe bij dat de invloed van politieke partijen op de vormgeving van de democratie is afgenomen, evenals de geloofwaardigheid van politieke partijen als het gaat om het bieden van maatschappelijke oplossingen.

Rol van de media

Pers en politiek houden elkaar in een “verstrengende wurggreep”. Dat is de conclusie van maar liefst drie gremia die zich de afgelopen tijd met de verhouding tussen politiek, overheid en media hebben beziggehouden: de commissie-Wallage, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de Raad voor het Openbaar Bestuur. Hierboven heeft Elchardus gesproken over de volgens hem voorlopige onvermijdelijkheid van de dramademocratie. Hij signaleert dat de dialoog tussen burgers en politici onder invloed van de media populistische trekjes vertoont. Ik kan in die analyse meegaan, maar het gaat mij te ver om de media beter te willen controleren door bijvoorbeeld de instelling van een Raad voor de Journalistiek met verregaande bevoegdheden.

Van de kant van de media laat men zich over dit onderwerp ook niet onbetuigd. In het laatste blad van Nieuwspoort Nieuws beschrijft Jan van Groesen (Nieuwspoort Nieuws 2003) onder de kop “De

sluipende erosie van het gezag van de pers” hoe het NIOD een jaar geleden in het kader van zijn onderzoek naar “Srebrenica” kwam met “gedegen en bepaald niet vleiende kritiek op het functioneren van de pers in die dramatische kwestie”. Hij betreurt het dat hierover in de journalistiek geen grondige discussie is gevolgd en hij vindt dat het de pers aan voldoende zelfreflectie ontbreekt, vooral omdat “de pers nu, niet alleen nationaal maar ook internationaal, zelf onderwerp van discussie is geworden”. Van Groesen is beducht voor het afbladderen van het imago en de geloofwaardigheid van de pers. Hij roept journalisten derhalve op tot een grondige en gedegen zelfreflectie, tot verdieping op basis van meer achtergrondkennis, strategisch inzicht, historisch besef, ondervinding, of zeg maar gerust ervaring. “We moeten met de journalistiek terug naar een situatie waarin er weer begrip is voor de belangrijke democratische rol van de pers en het daaruit voortvloeiende respect.”

37

Ook Folkert Jensma (*NRC Handelsblad* 2003), hoofdredacteur van *NRC-Handelsblad*, heeft zich in het publieke debat gemengd. Hij signaleert een verschil in openheid tussen aan de ene kant de geschreven media – die steeds meer ruimte maken voor zelfkritiek – en aan de andere kant de radio en televisie, waar onvoldoende mogelijkheden bestaan voor rectificaties. “Dit klemt des te meer omdat veel analyses over de toegenomen macht van media zich vooral op televisie lijken te baseren, die in omvang en tijdsbeslag de laatste jaren sterk is gegroeid. Begrippen als ‘dramademocratie’ (Mark Elchardus) en ‘inquisitiedemocratie’ (Paul ’t Hart) lijken gebaseerd op de effecten van het televisie-monopolie op de stembuscampagnes van 2002 en 2003.”

Jensma werpt de vraag op “of verantwoordingsmechanismen waar ze nog ontbreken door de overheid moeten worden opgelegd”. Die vraag beantwoordt hij ontkennend. Ik ben dat met hem eens. De persvrijheid is mij daarvoor te lief, en helemaal omdat de pers een onmisbare rol heeft in het controleren van machtsuitoefening. Maar dat neemt niet weg dat het debat over de “verstrengelende wurg-greep” gevoerd moet worden – door politici die ook kritisch naar hun eigen rol in de media moeten kijken, maar vooral door journalisten die wat mij betreft even kritisch naar zichzelf mogen kijken als zij naar politici en politiek kijken. U begrijpt dat ik een groot aan-

hanger ben van het tv-programma “De leugen regeert” en ik roep alle journalisten op om daaraan deel te nemen zodra die vraag zich voordoet.

2.6 DE SCHADUWZIJDEN VAN EEN OP VRIJHEID GEBASEERD STELSEL

De tweede les van de crisis van de democratie uit de jaren '30 is dat we ook bedacht moeten zijn op de schaduwkanten van onze vrijheid. De omgang met die schaduwkanten raakt aan de positie en rol van de burgers in een democratie. Eerder heb ik geconstateerd dat de democratie ons vrijheid heeft gebracht, daarbij inbegrepen persoonlijke vrijheid. Persoonlijke vrijheid voor individuen. Individualisering is een belangrijk kenmerk van onze westerse samenleving. Die individualisering heeft ontegenzeggelijk veel goeds gebracht, maar gaat ook gepaard met schaduwkanten die zoals ik eerder zei te maken hebben met het verlies aan sociale, maatschappelijke en culturele structuren en verbanden waarin een individu geluk, koestering, zorg, geborgenheid en vriendschap kan vinden. In wezen is dit het vraagstuk hoe de vrijheid van het individu en de gebondenheid aan de gemeenschap zich tot elkaar zouden moeten verhouden – een vraag die ook vandaag volop in de belangstelling staat. E.W. Hofstee vroeg als een van de eersten aandacht voor dit verschijnsel, en wel in zijn afscheidscollege uit 1980, dat de veelzeggende titel droeg: “Vrijheid, gelijkheid en eenzaamheid”.

In mijn Cleveringa-rede van november 2002 noemde ik de Nederlandse samenleving een samenleving van vreemden. De groot-scheepse migratie uit landen van de derde wereld naar onze steden wordt tegenwoordig, in het post-Fortuyn-tijdperk, voor een groot deel hiervoor verantwoordelijk gesteld. In navolging van de filosoof Gabriël van den Brink noemde ik een vijftal grote ontwikkelingen die zich de afgelopen veertig jaar hebben voorgedaan en die hiertoe hebben geleid. Die ontwikkelingen zijn individualisering, democratisering, privatisering, globalisering en secularisatie. Ook al hebben zij ontegenzeggelijk veel positiefs gebracht, zoals vrijheid in verschillende gedaanten, anderzijds vertonen zij schaduwkanten die in hun onderlinge samenhang, in ieder geval in Nederland, tot veel

onbehagen hebben geleid. We leven in een samenleving waarin mensen veel vrijheid hebben, zich volop individueel kunnen ontplooiën, maar waarin toch velen moeite hebben om zich thuis te voelen en zich te handhaven. De vreemde in onze westerse samenleving is niet alleen de vreemdeling.

De huidige minister van Justitie, J.P.H. Donner, (*de Volkskrant* 2003) geeft zich rekenschap van de spanning tussen individu en samenleving wanneer hij zegt: “De individuele vrijheid die wij decennia als ideaal hebben genomen, berustte op de zekerheid dat er een samenleving was waar je op kon terugvallen. Maar die samenleving is zijn vanzelfsprekendheid kwijt. Vrijheid zonder een samenleving stelt geen klap voor. Dat is de meest gruwelijke onzekerheid die je als mens maar kunt hebben.”

Toegespitst op het terrein van de veiligheid, heeft ook Thomas von der Dunk (2003) zich met de grenzen van de individuele vrijheid beziggehouden. In een toespraak voor korpsbeheerders, hoofd-officieren en hoofdcommissarissen constateerde hij onlangs dat de vrijheid van de een nogal eens ten koste gaat van de veiligheid van de ander. “Dat einde aan het gedogen”, zo citeer ik hem, “dat is vooral bestemd voor de ander, want het is diens vrijheid die vaak de eigen veiligheid bedreigt. Meer vrijheid én meer veiligheid: dat gaat daardoor niet samen. Wel alle ruimte om te doen wat je wilt, maar de risico’s daarvan niet willen dragen. Wel zelf alle vrijheid, maar tegelijk alle bescherming tegen de vrijheid van de ander. Dat komt neer op de eis om individueel ongestoord jezelf te kunnen zijn, maar de nadelige gevolgen bij de overheid te kunnen deponeren: ieder vrij voor zich en de staat veilig voor ons allen. Risicoloos bungyjumpen als nieuwste mensenrecht, met een all-riskverzekering waarvoor niets betaald hoeft te worden.” Met andere woorden: vrijheid voor het individu met garanties van een overheid waar datzelfde individu zich niets van aantrekt, die twee dingen gaan niet samen.

Ook Ben Knapen houdt zich in zijn Burgemeesterslezing van 2003 bezig met de vraag naar vrijheid en sociale samenhang: als het over integratie en inburgering gaat en het doel is ‘erbij horen’, deel uit-

maken van de maatschappelijke omgeving waarin je leeft, dan is de vraag: wáárbij dan wel? Knapen stelt dan vast dat die vraag niet eenvoudig te beantwoorden is: er zijn in Nederland geen burgers meer, maar alleen klanten of consumenten en hij ziet dat Nederland zich van de vertrouwde gemeenschaps- en consensuscultuur heeft verwijderd in de richting van een meer op Amerikaanse leest geschoeide individualistische claimcultuur. Dat heeft, zegt Knapen terecht, ontegenzeggelijk gevolgen voor de wijze waarop je de zaken inricht. Hij stelt daarbij de vraag: "Als wij zoveel maatschappij uit Amerika importeren en we willen de boel bij elkaar houden dan is de vraag: hoe houdt Amerika de boel bij elkaar?" Uit zijn exposé blijkt dat de lijm die de Amerikaanse samenleving bij elkaar houdt, nog dezelfde is als die Alexis de Tocqueville ongeveer 150 jaar geleden constateerde, te weten een combinatie van individualisme, lokale democratie en religie.

40

Als we in dit opzicht de Verenigde Staten met Nederland vergelijken, dan zien we dat wij, net als de Verenigde Staten, een behoorlijke portie individualisme hebben, maar dat we hemelsbreed verschillen op het gebied van de lokale democratie en de plaats die godsdienst en de godsdienstige gemeenschappen innemen. Het deelnemen aan de publieke zaak is voor veel Amerikanen de normaalste zaak van de wereld. Wij hebben die traditie in Nederland veel minder. Het eerbiedigen van de wet en het respect voor gezagsdragers is in Amerika ook veel groter dan in Nederland, waar nu langzamerhand de wetten van het gedogen op de terugtocht lijken. En anders dan het supergeseculariseerde Nederland waarin, zeker in de grote steden, de religie een marginale rol speelt, zijn de Verenigde Staten het land waarin men in meerderheid via zijn religie aansluiting en geborgenheid vindt en gemeenschapszin ontwikkelt (O+S 2002). Knapen ziet dan ook niet in hoe wij gelet op deze verschillen de Amerikaanse 'cohesielijm' naar Nederland zouden kunnen importeren.

Al deze signalen, van Hofstee tot Donner en van Knapen tot Von der Dunk, wijzen erop dat wij nieuwe arrangementen moeten vinden tussen individuele vrijheid en gebondenheid aan de gemeenschap. Hofstee (1980) pleitte destijds, als tegenwicht voor doorgeschoten

individualisme, voor de ontwikkeling van samenlevingsvormen waarin de mens zich opnieuw geborgen, gesterkt en gesteund kan voelen en waarbinnen hij zich verplicht voelt om het welzijn van zijn groepsgenoten te bevorderen, ook en zelfs als dat offers vraagt en ten koste gaat van de eigen zelfontplooiing. Hoe dit te realiseren vond hij veel moeilijker te beantwoorden. De klassieke ideologieën die voortkwamen uit de Verlichting (het socialisme en het liberalisme voorop), waren immers meer gepreoccupeerd met het verwerven van vrijheid voor het individu dan met de vraag hoe een samenleving van vrije en verschillende individuen zou moeten functioneren. Voor Hofstee was in ieder geval duidelijk dat het initiatief tot humanere samenlevingsvormen eerder van de burgers en de maatschappij dan van de overheid zou moeten komen. Dat moge zo zijn, maar ik constateer tegelijkertijd dat we sinds 1980 op die weg niet veel verder gekomen zijn. Willen wij in het huidige Nederland tot meer samenhang, tot meer samenleving komen dan zou het wel eens van de overheid moeten komen om nieuwe concepten van burgerschap te ontwikkelen om daaraan samen met burgers vorm aan te geven. Want wie gaat dat anders doen?

2.7 GEEN UITSLUITING MAAR INSLUITING: BURGERSCHAP

En dat leidt tot de volgende vraag: hóé dat te doen? De zoektocht naar bindende elementen wordt bevorderd door het debat over en de omgang met migratie. Migrant dienen zich in te burgeren, hoort men allerwegen. Maar waarin dan, luidt niet zelden de vervolgvraag. Wat verwachten wij van een nieuwe burger? Waaraan moet hij of zij voldoen om te zijn ingeburgerd? Wat zijn de elementen van goed burgerschap? Die vraag houdt ons, ook in Amsterdam, bezig. In navolging van onder meer Paul Scheffer hebben wij een zestal domeinen benoemd, die elk voor zich, maar zeker in hun onderlinge samenhang kunnen bijdragen aan de vorming van burgerschap, Amsterdams burgerschap. Die zes domeinen, die verdere uitwerking vragen, zijn de volgende.

- 1 *Het domein van de rechtstaat.* Daarbij gaat het om het zich houden aan de wet, het expliciteren van bestaande en situationele regels (bijvoorbeeld in bioscopen en zwembaden) als dat nodig is,

- én om de handhaving van wetten en regels. Respect voor de wet is een cruciaal onderdeel van burgerschap.
- 2 *Het domein van de politieke participatie.* Het uitoefenen van het passieve en actieve stemrecht is het klassieke voorbeeld van burgerschap. Daarnaast moeten wij vormen zien te vinden om mensen meer betrokkenheid te laten voelen bij de publieke zaak en daarvoor ook politieke verantwoordelijkheid te laten dragen. Voor Amsterdam kan ik hierbij wijzen op het experiment van het Amsterdams Burgerinitiatief, dat burgers in staat stelt zelf onderwerpen te agenderen voor de gemeenteraad.
 - 3 *Het domein van de economische activiteit.* Een bijdrage leveren aan de samenleving is een belangrijk onderdeel van burgerschap. Werk is daarvoor bij uitstek het middel en werk vormt bovendien een belangrijk middel tot integratie.
 - 4 *Het domein van de maatschappelijke participatie.* Mensen moeten betrokken zijn bij en verantwoordelijk zijn voor maatschappelijke activiteiten in een bredere kring dan de familie, gezin en vrienden. Denk hierbij aan bestuurslidmaatschappen van verenigingen, aan voorleesmoeders en buurtvaders.
 - 5 *Het domein van de cultuuroverdracht.* Vertel over de geschiedenis van stad en land; over hoogte- en dieptepunten; over slavernijverleden en jodenvervolging; over de gouden eeuw en het stadspaleis; over de schatten in het Rijksmuseum en het Stedelijk Museum; over Berlage en de andreaskruisen – maar ook over de achtergronden en cultuur van onze nieuwe stadgenoten.
 - 6 *Het domein van de fatsoensnormen.* Voor de omgang met elkaar in de publieke ruimte is nodig dat we het met elkaar eens zijn over een minimum aan fatsoensnormen; dat impliceert een publieke discussie, bijvoorbeeld over een stadsetiquette, zoals die al in andere steden plaatsvindt.

In Amsterdam willen wij het begrip burgerschap concretiseren aan de hand van deze zes dimensies. Doel van het ontwikkelen van een burgerschapsmodel is Amsterdammers meer te betrekken bij de stad en te bevorderen dat alle inwoners zich deel weten van het geheel, dat zij erbij horen, dat zij meedoen. Burgerschap moet geworteld raken in de stad. Het gemeentebestuur kan daarbij behulpzaam zijn, door burgerinitiatieven te ondersteunen en te faciliteren. Burger-

schap richt zich daarbij vanzelfsprekend tot alle burgers en niet uitsluitend tot de nieuwkomers.

Dan kom ik tot slot aan de derde en laatste les die wij kunnen leren uit de opkomst van het nazisme in het interbellum. Die les is: een samenleving die erop gericht is anderen uit te sluiten kan ontsporen. Dat een systeem van ongelijke behandeling en uitsluiting níet werkt en in zijn uiterste consequentie doorgevoerd tot vervolging en moord leidt, is onderdeel van die les. Zij leert ons het belang van gemeenschapszin van en voor allen. Burgers moeten volwaardig deel uitmaken van de samenleving, waarin zij zich betrokken en geboren voelen en waarin zij zich verantwoordelijk weten voor het algemeen belang. Als het gemeenschappelijke element van vertrouwen in elkaar – ik noem dat burgerschap – ontbreekt, moeten wij dat herstellen en daar gezamenlijk aan werken. Het gaat er dan om dat burgers niet worden uitgesloten, maar dat ze worden ingesloten. Niet exclusief ‘vreemden’ in ons midden, maar inclusief. Burgerschap kan eraan bijdragen dat burgers elkaar meer vertrouwen: dat burgers in Nederland staat kunnen maken op elkaar.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2003) *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Brink, G. van den (2002) *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, WRR Voorstudies en achtergronden V115, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Cercas, J. (2003) *Soldaten van Salemis*, Breda: Uitgeverij De Geus.
- Cohen, J. (2002) *Cleveringa-rede*, Leiden.
- Dunk, Th. von der (2003) *Tussen vrijheid en veiligheid*, toespraak gehouden voor Amsterdamse korpsbeheerders, hoofdofficieren en hoofdcommissarissen.
- Groessen, J. van (2003) 'De sluipende erosie van het gezag van de pers', *Nieuwspoort Nieuws* 9.
- Haffner, S. (2001) *Het verhaal van een Duitser, 1914-1933*, Amsterdam: Mets en Schilt Uitgevers.
- Hofstee, E.W. (1980) *Vrijheid, gelijkheid en eenzaamheid*, afscheidscollege Landbouw Hogeschool te Wageningen.
- Jensma, F. (2003) 'Mediagedrag politici roept om debat', *NRC Handelsblad* 13 november.
- Knapen, B. (2003) 'Gedogen is helaas van gisteren', *NRC Handelsblad* 13 september.
- Mazower, M. (2002) *Duister continent: Europa in de twintigste eeuw*, Amsterdam: Contact.
- Oud, P.J. (1967) *Honderd jaren; een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland, 1840-1940*, Assen: Van Gorcum.
- O+S (2002) *Religie in Amsterdam*.
- Raad van State (2002) *Jaarverslag*.
- SCP (2003) *De sociale staat van Nederland 2003*, SCP-publicatie 2003/12, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stern, J.P. (1975) 'The indifference to liberty', in *Stern Hitler, the Führer and the People*, Columbia: University of California Press.
- Volkskrant, de* (2003) *De burger heeft het verbruid*, 15 november.
- Vries, J. de (2003) 'Politici teveel in ban van hypes', *Trouw* 18 november.
- WBS (2003) *Politieke partijen op drift. 24ste Jaarboek voor het democratisch socialisme*.