

Mensen willen en kunnen steeds meer zelf doen, vooral op lokaal niveau. De sterke opkomst van 'doe-het-zelf'-initiatieven vraagt echter wel om een andere inrichting van onze democratie en rechtsstaat. Want hoe democratisch zijn deze initiatieven eigenlijk?

Door Timo Kansil en Corina Hendriks

# De macht aan de burger

Democratie, rechtsstaat en *mensen onderling*

De laatste maanden staat de opkomst van tal van burgerinitiatieven volop in de belangstelling. Mensen die samen geveltuintjes inrichten, afval opruimen, of gezamenlijk de opvang van hun kinderen regelen. In de *Troonrede* werd hiervoor het begrip participatiesamenleving gereserveerd. Al deze initiatieven zijn niet nieuw. De aandacht daarvoor wel. Na de achterliggende decennia vooral de discussie te hebben gevoerd of de staat of de markt maatschappelijk verkeer moet regelen is er nu eindelijk brede aandacht voor een derde optie: de samenleving zelf. Wij noemen dit *Mensen onderling* (Van Mierlostichting 2011). Binnen het sociaal-liberale gedachtegoed heeft dit ordeningsprincipe een essentiële functie, omdat het uitgaat van de eigen kracht van mensen.

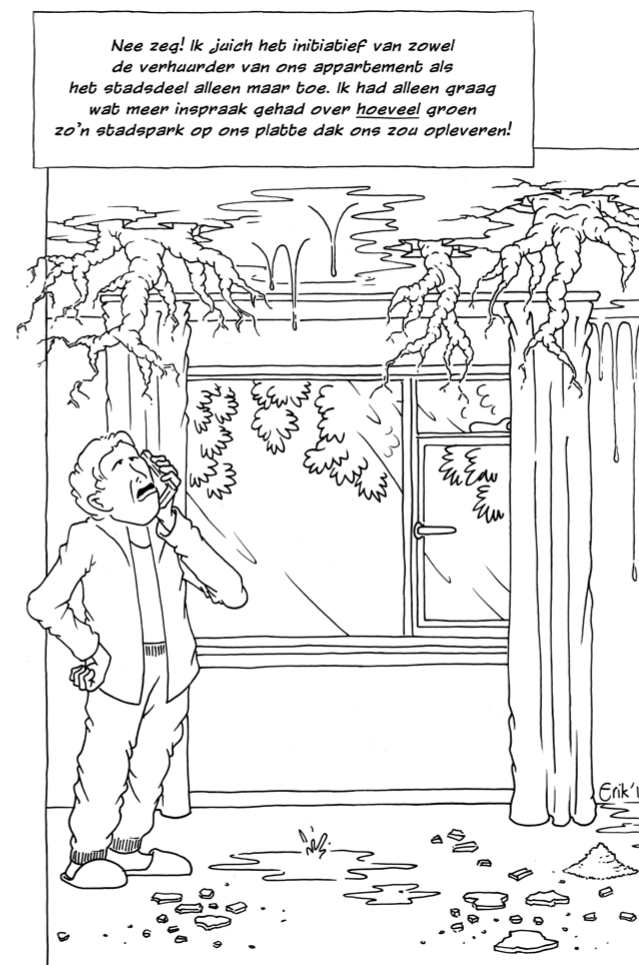
In eerdere *Idee's* (zie bijvoorbeeld *Idee 2*, april 2013) werd al aandacht besteed aan de mogelijkheden en voordelen van deze initiatieven, en waarom ze zo goed binnen het sociaal-liberalisme passen. Alhoewel van de overheid verwacht wordt dat ze deze initiatieven de ruimte geeft, en vooral kan 'loslaten', is het een illusie om te geloven dat er, in de toekomst, überhaupt geen overheid meer nodig is. De staat blijft nodig en wenselijk. Er is vooral een andere overheid nodig. Hoe ziet deze andere overheid er dan uit? In dit artikel richten we ons op een specifiek element van deze andere overheid, namelijk hoe we als samenleving deze overheid via onze democratie aansturen en controleren. Want alhoewel het actief betrekken van, of overlaten aan, de burger de invloed van die

burger op zijn leefomgeving vergroot, hoeft dat niet voor iedereen zo te zijn.

## Democratische rechtsstaat

Over de aard en omvang van de maatschappelijke doe-het-zelf-initiatieven is de laatste tijd veel geschreven (zie Hilhorst & Van der Lans 2013). Over de gevolgen voor de aard van ons bestuur en onze democratie wordt echter nog nauwelijks gesproken. Behalve de algemene oproep aan overheid om 'ruimte te laten' aan burgerinitiatieven, is de grote vraag voor veel politieke vertegenwoordigers hoe hier mee om te gaan. Hier richten we ons voornamelijk op de gevolgen van *Mensen Onderling* voor onze democratische rechtsstaat: hoe de macht van de staat wordt gereguleerd door

het recht en de democratische procedure. Voor een sociaal-liberaal zijn democratie en rechtsstaat onlosmakelijk met elkaar verbonden. Wezenskenmerk van de democratische rechtsstaat is namelijk dat macht betwistbaar is en dus op basis van tijdelijkheid wordt toegekend. Daarbij bestaat spanning tussen de keuzes van het collectief (democratie) en de vrijheid van het individu (rechtsstaat). Beide versterken elkaar doordat ze in samenhang de doorgang van het democratisch proces waarborgen (Abts & Rummens 2007). Zo zorgt de rechtsstaat ervoor dat democratie niet verwordt tot enkel aandacht voor meerderheidsbesluitvorming waarbij minderheden geen stem meer hebben. De democratie op haar beurt zorgt ervoor dat de rechtsstaat niet



leidt tot een zodanige bescherming van elk individu dat collectieve wilsvorming onmogelijk wordt.

“De initiatieven van mensen onderling in de samenleving hebben een eigen dynamiek die een belangrijke tegenmacht kan vormen voor de macht van de staat”

De sterke opkomst van initiatieven van mensen onderling, heeft volgens ons in ieder geval twee grote implicaties voor de inrichting van onze democratische rechtsstaat. Allereerst, de initiatieven in de samenleving hebben een eigen dynamiek die een belangrijke tegenmacht kan vormen voor de macht van de staat. Deze tegenmacht vanuit de samenleving was al enige decennia ‘slapend’. Het politieke domein (PPC 2009) van de staat liet weinig ruimte voor deze dynamiek, en tenderde naar een eigen logica die los was komen te staan van de samenleving. Zo ging het debat over macht en tegenmacht vooral over hoe dat *binnen* het politieke domein vorm moest krijgen. Deze ietwat technocratische discussie ging voorbij aan het wezenlijke element dat de macht van de staat in de eerste plaats om tegenmacht van de samenleving vraagt (Tjeenk Willink 2013). De Franse filosoof Rosanvallon (2012) spreekt in dit verband van een tegendemocratie die het wantrouwen van mensen rehabiliteert opdat ze de politiek zullen tegenspreken.

Ten tweede zijn de maatschappelijke initiatieven van mensen onderling een ‘nieuwe’ 21ste-eeuwse manier van mensen om invloed uit te oefenen op hun eigen leefomgeving. Al dan niet ingegeven



door frustratie dat een overheid iets niet doet, nemen mensen het heft in eigen handen. In die zin maakt het onderdeel uit van de zoektocht om het democratisch proces – hier nadrukkelijk begrepen als interactie tussen mensen onderling en staat – kortcyclischer en directer te maken. Positief aan de traditionele vorm van verkiezingen is dat dit macht betwistbaar en daarmee tijdelijk maakt. Echter, de legitimiteit van het vertegenwoordigende model staat onder druk (Manin 1997; Van Reybrouck 2013) en dwingt ons te zoeken naar bestuursvormen waarin mensen meer invloed hebben. Het antwoord op deze

vraag lijkt te zijn gevonden in nieuwe vormen van participatieve democratie. Het betrekken van de burger bij besluitvorming – of de uitvoering van besluitvorming, veelal op lokaal niveau. Dit zijn dus manieren om in aanvulling op traditionele democratische processen mensen een rol te geven in keuzes die de overheid maakt.

#### Democratisch niemandsland

Vooral deze laatste ontwikkeling roept nogal wat vraagtekens op: want hoe democratisch is dit eigenlijk? In hoeverre kunnen burgers die bijvoorbeeld wat minder vocaal zijn, invloed

blijven uitoefenen op besluiten die door andere burgers genomen worden over hun leefomgeving? Want wie is aanspreekbaar als bijvoorbeeld een gemeente de beslissing over de functie van een leegstaand pand aan een specifieke groep burgers overlaat? Als het gaat om het ‘uitbesteden’ van publieke taken aan burgerinitiatieven, bestaat het risico dat we dezelfde fout maken als we deden in de tweede helft van de vorige eeuw toen we bijvoorbeeld marktpartijen of polderorganisaties als de Sociaal-Economische Raad (SER) beslissings- of uitvoeringsbevoegdheden gaven. In die constructies wordt macht neergelegd bij

een partij die daar geen heldere verantwoording over aflegt. Wanneer de staat nu taken neerlegt bij een zelforganiserende groep burgers dan kan dus de macht ergens tussen de staat en mensen onderling 'kwijtraken'. De staat gaat er niet meer over en is niet meer aanspreekbaar, de burgers hoeven geen verantwoording af te leggen terwijl onduidelijk is wie ze vertegenwoordigen. Zo kan een democratisch niemandsland ontstaan, waar bij het principe dat in een democratie iedereen politiek gelijk is onder druk komt te staan

Wat dit volgens ons laat zien is dat de initiatieven van *Mensen Onderling* leiden tot cruciale vragen over macht. Immers, ook in de dynamiek tussen mensen onderling speelt macht een rol. Deze kan worden aangewend om in onderlinge interactie tot collectieve actie te komen. Maar macht kan ook worden aangewend om particuliere belangen ten koste van het collectieve belang te realiseren. Of om akelige dingen te doen. Deze machtsvraag valt dus uiteen in twee delen. Enerzijds geldt de vraag naar democratie: is er voor een ieder voldoende toegang tot de macht? En: hoe wordt deze macht gecontroleerd en betwistbaar gemaakt? Anderzijds is de rechtsstatelijke vraag aan de orde: hoe worden de wet en de rechten van mensen in dit soort processen gerespecteerd?

### Niets doen?

Het is onontkoombaar dat de staat bij een antwoord op deze machtsvragen een rol blijft spelen. Een niet gering risico is dat de eigen dynamiek van de staat aan de haal gaat met maatschappelijke initiatieven. De kunst is dus om te zien wanneer de staat vooral ook *geen* rol heeft. Terughoudendheid is het uitgangspunt en de staat heeft altijd aan te tonen dat de bovengenoemde democratische en rechtsstatelijke beginselen in het geding zijn alvorens ze in het leven van mensen ingrijpt.

We onderscheiden drie manieren waarop de staat zich tot de initiatieven van mensen onderling te verhouden heeft. Ten eerste: niets doen. Dit is van toepassing wanneer de samenleving zichzelf redt en lokale initiatieven de eigen kracht van mensen versterken. De initiatieven vergroten dus de vrijheid van mensen, zonder rechtsstatelijke

beginselen aan te tasten. Let op: dit is iets anders dan pleiten voor sociaaleconomische gelijkheid. Het sociaal-liberalisme pleit juist voor het accepteren van verschillen en diversiteit. Het streven naar eenheidsworst was in het verleden juist vaak de legitimatie om allerlei eigen initiatieven te verstikken. Het accepteren van verschillen is voor de politiek misschien wel de moeilijkste houding. Want mocht er iets mis gaan dan wordt de politiek hierop aangesproken.

De tweede manier voor de staat om zich tot initiatieven van *Mensen onderling* te verhouden is steunend en faciliterend. Dit betreft in de eerste plaats het toerusten van mensen om zelfstandig te handelen. Bijvoorbeeld door mensen de kans te geven zich te ontplooien. De rol van de staat is dan goed onderwijs te verzorgen en de garantie op een bestaansminimum te bieden. Daarnaast kan de staat ondersteunen wanneer mensen onderling onvoldoende macht hebben om iets te realiseren. Dan kan enige mate van institutionalisering en overheidsinzet voldoende collectieve macht organiseren om iets voor elkaar te krijgen. Strikt genomen gaat het dan om *steunmacht* van de overheid. De legitimiteit zit dan in het democratische argument dat er anders onvoldoende collectief resultaat tot stand komt. Zeker bij initiatieven van mensen onderling lijkt te gelden dat ze veel meer levensvatbaar zijn wanneer ze enige mate van institutionalisering kennen. Te denken valt aan het creëren van rechtspersonen die beter bij deze initiatieven passen, zoals een *vereniging light*. Hier is de nadrukkelijke waarschuwing dat het eigenaarschap van de initiatieven bij burgers moet blijven liggen.

Ten derde is er de mogelijkheid tot actief staats-ingrijpen. Dit heeft een negatieve en positieve kant. De negatieve kant bestaat eruit dat de staat een grote rol heeft ten aanzien van misbruik van macht. Als initiatieven van mensen onderling anderen schaden, dan moet de staat ingrijpen. Dit is dus de waarborg van vrijheden van individuen door ze waar nodig tegen elkaar te beschermen. De positieve kant van staatsingrijpen betreft het betrekken van zelforganiserende burgers in besluitvorming. Zelforganiserende burgers worden in een dergelijk geval niet alleen gesteund,

maar hun wordt ook om steun gevraagd. Dit betreft de participatieve democratie. Om te voorkomen dat te selectieve participatie in zichzelf tot ondemocratische praktijken leidt, vraagt dit om bewuste keuzes welke (groep) burgers hoe deel te laten nemen aan overheidsbesluitvorming.

Daartoe zien wij een tweetal cruciale voorwaarden die in lijn zijn met de beginselen van de democratische rechtsstaat. Ten eerste moet er sprake zijn van voldoende diversiteit in de groep burgers die wordt bevraagd. Deze diversiteit is een belangrijk element van succesvolle zelforganisatie (Van Gunsteren 2006) en borgt op een heel praktische wijze *checks and balances*. Ten tweede moeten burgers bereid zijn verantwoording af te leggen. Niet zozeer aan de overheid maar aan medeburgers. Deze twee elementen moeten niet worden gegoten in zware procedures als verkiezingen en parlementaire controle. Ze kunnen op een veel lichtere wijze in een lokale omgeving vorm krijgen. Het is afhankelijk van het voorliggende vraagstuk hoe dit precies wordt ingericht. Dit vraagt kortom om nieuwe lichte institutionele voorzieningen. De crux daarbij is dat burgers die delen in de staatsmacht daar – net als de staat – op aanspreekbaar zijn.

### Hoeder van de democratie

We kiezen al met al voor een overheid die de ruimte biedt aan mensen onderling. Daarbij is ze terughoudend, faciliterend en ondersteunend. Maar de staat is ook de hoeder van de democratische rechtsstaat. Door de beginselen daarvan op deze initiatieven van mensen onderling toe te passen, blijft de staat ook in de toekomst een onmisbare rol vervullen.

**Timo Kansil** is als vrijwilliger verbonden aan de Van Mierlo Stichting en lid van de Permanente Programmacommissie van D66. **Corina Hendriks** is wetenschappelijk medewerker bij de Van Mierlo Stichting (VMS).

### Literatuur

- Abts, K. & S. Rummens (2007). Populism versus democracy. *Political Studies*, vol. 55, pp. 405-424.
- Gunsteren, H. van (2006). *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*. Amsterdam: Van Gennep.

- Hilhorst, P. & J. van der Lans (2013). *Sociaal doe-het-zelven. De idealen en de politieke praktijk*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas Contact.
- Manin, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Permanente Programmacommissie D66 (2009). *Vertrouw op de eigen kracht van mensen. Sociaal-liberale grensverkenningen*. Den Haag: PPC D66.
- Reybrouck, D. Van (2013). *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Rosanvallon, P. (2012). *Democratie en tegendemocratie*. Amsterdam: Boom/Stichting Internationale Spinozaprijs.
- Tjeenk Willink, H. (2013). *De verwaarloosde staat. Bart Tromplezing 2013*. Verkregen op 12 januari 2013 van [www.barttromptstichting.nl](http://www.barttromptstichting.nl).
- Van Mierlostichting (2011). *Ordering op orde*. Den Haag: VMS.