

# Het publieke domein is van de burger

*Per saldo hebben privatisering, verzelfstandiging, marktwerking en decentralisatie het politieke domein alleen maar uitgebreid. Het zijn, ondanks de retorische klank van het tegendeel, politieke strategieën om beleidsdoelen te realiseren. Deze tot mislukken gedoemde wens klinkt evenzeer door in de ambivalente pleidooien voor de ‘vermaatschappelijking van organisaties’ en in politieke lofzangen op burgerbetrokkenheid. De cruciale vraag is of de politiek het publieke domein werkelijk aan de burger terug durft te geven, zonder specifieke verwachtingen van zelfredzame en verantwoorde-lijke burgers.*

---

door *Paul Frissen*

---

De auteur is hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University, decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in Den Haag en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO).

TIEN JAAR GELEDEN MOCHT IK DE HEERMALEZING UITSPREKEN.<sup>1</sup> Daarin betoogde ik dat het publieke domein niet van de staat is. Politiek lijkt die boodschap inmiddels doorgedrongen. Publieke taken moeten immers worden vermaatschappelijkt en burgerinitiatieven moeten veel meer ruimte krijgen. Dat is een dubbelzinnige uitleg. Enerzijds blijft de staat daarmee centraal staan: hij vermaatschappelijkt taken en geeft ruimte aan de burger. Anderzijds laat de staat los in het vertrouwen dat maatschappelijke organisaties publieke taken in overeenstemming met politieke voorkeuren zullen uitvoeren en in de overtuiging dat de burger verantwoordelijk is. Daar is het nodige tegen in te brengen. In de kern is er nog steeds verondersteld poli-

tiek eigenaarschap. En de notie van burgerschap is ook problematisch: de burger zal en moet immers doen wat politiek wordt gewenst.

#### DE MISKENDE GESCHIEDENIS

Het publieke domein is niet van de staat. Ondanks het feit dat de politiek zich gretig tot eigenaar heeft verklaard en dat eigenlijk nog steeds doet, vertelt de geschiedenis van Nederland een ander verhaal. Daarin is het publieke domein meervoudig in rechtsvorm, inrichting, inhoudelijke oriëntatie, grondslag. Over de verhoudingen tussen het publieke domein, het private domein en het politieke domein hebben bovendien altijd pluri-forme opvattingen bestaan: subsidiariteit, corporatisme, soevereiniteit in eigen kring, en natuurlijk etatisme. Nederland was, in het prachtige beeld van historicus De Rooy, een 'republiek van rivaliteiten'.<sup>2</sup>

Nederland was een verzuilde natie en de staat was in de verzuiling in vele opzichten een lege staat. Politiek moest, op straffe van grote levensbeschouwelijke conflicten, bescheiden en terughoudend zijn. De vrijheid van het verschil werd constitutioneel beschermd en institutioneel in de zuilen geborgd. Pas sinds de opbouw van de verzorgingsstaat is deze combinatie van bescherming en verankering minder sterk geworden. De particuliere verzorgingsarrangementen werden verstatelijkt. De uitkomst daarvan is een omvangrijk maatschappelijk veld van hybride organisaties, die private en publieke elementen in zich verenigen en vaak statelijke taken uitvoeren en daardoor onder ingrijpende statelijke controle staan.

Deze verstatelijking is, ondanks alle privatisering, verzelfstandiging en marktwerking, zelfs uitgebreid. Sterker nog, ondanks de retorische klank van het tegendeel is marktwerking op vele terreinen een politieke strategie om beleidsdoelen te realiseren. In de zorg leidt dat bijvoorbeeld tot de politieke overtuiging, ook in CDA-kring beleden, dat marktwerking omzetten en prijzen tegelijk zal matigen en dan ook nog eens de kwaliteit zal verbeteren. Mij zijn overigens geen markten bekend waarop deze effecten tegelijkertijd worden gerealiseerd. Markten hebben immers geen doelstellingen, laat staan dat ze maakbaar zijn in hun uitkomsten.

Negatief effect van deze aanhoudende verstatelijking is dat de maatschappelijke verankering van organisaties in het publieke domein ernstig is verzwakt. De woningcorporaties zijn daarvan een schrijnend voorbeeld. Kabinet na kabinet pleegt financiële aanslagen. De sector zelf ligt onder het vergrootglas van media-aandacht, waarvan de logica als vanzelf het scandaleuze uitvergroot. De sector biedt ook nog eens aanleiding na aanleiding. Verweesdheid is het resultaat: niemand neemt het voor de corporaties op. Pogingen, onder meer van branche-

organisaties, om verankering te verdiepen en te verstevigen hebben tot nu weinig soelaas geboden. ‘Stem geven aan verankering’ is een ingewikkelde opgave.<sup>3</sup> De verbinding met de geschiedenis lijkt verbroken. De legitimiteit die de traditie kan bieden is daardoor ver te zoeken. De miskennis van de geschiedenis is kennelijk niet alleen een politieke aangelegenheid. Maatschappelijke organisaties in het publieke domein zijn daaraan mede debet.

Nu dan zijn er de grote decentralisatieoperaties. Deze zullen leiden tot een paradox van centralisatie. Het rijk zal zich uitbundig blijven bemoeien

*De verzorgingsstaat wordt niet afgebroken, maar op grimmige wijze voltooid*

met de uitkomsten van de decentralisatie, gemeenten zullen integrale plannen gaan maken en uiteraard de regie nemen, maatschappelijke instellingen zullen nog meer subsidieverslaving etaleren. Per saldo leidt dat tot een uitbreiding van het

politieke domein. Verstatelijking is nog lang niet aan een einde gekomen. De verzorgingsstaat wordt niet afgebroken, eerder voltooid. Zijn gedaante is alleen wat grimmiger geworden.<sup>4</sup>

#### VERMAATSCHAPPELIJKING

De recentste trend in de onderlinge verhouding van politieke, publieke en private domeinen is die van de ‘vermaatschappelijking’. Deze beweging past in het politieke streven naar een kleinere overheid. In de actuele retoriek heet dat overigens het streven naar een compactere overheid en een compactere beleidsuitvoering. De staat kan kleiner worden door taken niet meer te doen of door deze niet meer zelf te doen. In dat laatste geval worden overheidstaken overgedragen aan de samenleving: dat heet vermaatschappelijking.<sup>5</sup> Enerzijds betekent dit een grotere rol voor maatschappelijke organisaties (klassiek of nieuw), anderzijds gaat het om een verruiming van het speelveld voor allerlei burgerinitiatieven. In dat geval is er altijd sprake van ‘betrokken burgers’. Betrokkenheid is dan niet alleen die van het democratisch burgerschap, maar ook die van het maatschappelijk engagement. Daarvoor moet meer ruimte komen.

In de frasering van ‘vermaatschappelijking’ blijkt al onmiddellijk een opvatting over eigenaarschap. De taken zijn kennelijk van de staat. Ze worden immers overgedragen aan de samenleving. Daaraan ten grondslag liggen motieven van betere betaalbaarheid en van een gewenste verkleining van de staat.<sup>6</sup> Op het eerste gezicht maakt dat de beweging ook relatief neutraal. Er blijkt immers geen opvatting uit over de wenselijkheid van

deze taken of de relatieve omvang ervan. Dat maakt het politieke compromis uiteraard gemakkelijker.

Het schijnbaar ontbreken van een normatieve grondslag maakt de beweging echter ook dubbelzinnig. Hoewel in allerlei beleidsdocumenten heel correct van 'loslaten en overlaten' wordt gesproken, past op dat punt tamelijk veel wantrouwen. Het zal moeilijk blijken de overheid op afstand te houden. Dat lukt al niet bij de genoemde decentralisaties, waarbij het slecht denkbaar is dat ministers bezorgde Kamerleden zullen repliceren dat verschil en ongelijkheid van uitkomst nu eenmaal de bedoeling van decentralisatie zijn. En gemeenten worden nu al intensief bezocht door de adviesindustrie, die een grote markt voor integrale beleidsplannen en gemeentelijk regisseurschap vermoedt.

Bij vermaatschappelijking ziet de politiek organisaties in het publieke domein vooral als uitvoeringsorganisaties van politiek gedefinieerde taken. De verzorgingsstaat wil immers beleidsdoelen realiseren en blijft zeer beducht voor gebrekkige kostenbeheersing. Vermaatschappelijking in de zorg kan natuurlijk niet betekenen dat wij de helft van ons inkomen daaraan besteden. Over uitkomsten van vermaatschappelijking zal de politiek uitgesproken oordelen blijven vellen. Dat geldt al helemaal wanneer deze uitkomsten de gedaante van verschil en ongelijkheid zullen hebben.

Anders geformuleerd: zal de politiek aanvaarden dat het publieke domein een meervoudige werkelijkheid is van uiteenlopende particularistische opvattingen over en vormgevingen van publieke belangen en waarden? Het publieke domein is universalistisch noch collectivistisch. Collectivisme is een eigenschap van de verzorgingsstaat. De cruciale vraag is dus of politiek kan verdragen dat bij vermaatschappelijking sommige taken niet meer zullen worden uitgevoerd, dat andere taken op zeer verschillende wijzen worden uitgevoerd en dat op sommige terreinen geheel nieuwe en wellicht onwenselijke taken ter hand worden genomen. De vraag stellen is hem waarschijnlijk beantwoorden. Alleen al de pogingen om het collectief verzekerde deel van de zorg in te perken, laten grote weerstanden zien. Ook bij burgers overigens.

#### DE BETROKKEN BURGER

De burger staat in het middelpunt van de politieke en bestuurlijke belangstelling. Op veel beleidsterreinen doet de regering een klemmend beroep op zijn zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Vermaatschappelijking is niet alleen een kwestie van meer ruimte voor maatschappelijke organisaties, maar ook voor burgers. Die zijn immers betrokken bij de publieke zaak. Voor velen klinkt dat als bezuinigingen verbloemende mooi-

praterij. Dat is ongetwijfeld ook een motief, maar het beroep moet serieus worden genomen. Enkele jaren geleden publiceerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een handvest *Verantwoordelijk burgerschap*. De WRR heft in een recent rapport een lofzang aan op een

*Als de regering spreekt over  
verantwoordelijk burgerschap,  
wil de regering kennelijk een  
ander volk*

maatschappelijk zeer actieve burger in wie de overheid vertrouwen moet stellen.<sup>7</sup>

Maar opnieuw is wantrouwen gepast. Als de regering spreekt over verantwoordelijk burgerschap, wil de regering kennelijk een ander volk, geheel tegen het democrati-

sche principe in dat alleen het volk op dit punt iets te wensen heeft. Verantwoordelijkheid is immers een ambigu begrip: het duidt op een formele positie (verantwoordelijk zijn voor), op machtsuitoefening (verantwoordelijkheid nemen), of goed gedrag (de burger gedraagt zich verantwoordelijk). Vooral die laatste betekenis spreekt politici aan.

In zo'n burger moet de overheid ook vertrouwen hebben, betoogt de WRR. In genoemd rapport lijken maatschappelijke tegenstellingen 'in een goed gesprek rond het kampvuur' en met een onafzienbare brij van neologismen te kunnen worden opgelost. Het is een vergelijkbare apolitieke interpretatie van burgerschap als in het project G500. Daarin breken jongeren met één agenda in verschillende politieke partijen in om politieke tegenstellingen te overstijgen. Niet voor niets is woordvoerder Sywert van Lienden enthousiast over een kabinet dat met uitruilkaartjes tot stand is gekomen. Nieuwe politiek op basis van een consultancyaanpak. Dat het kabinet al bijna struikelde na een week burgeroproer over een zeer ideologisch thema – nivellering – is even ironisch als betekenisvol.

Over burgerschap bestaan nogal wat misverstanden. Zeker ook in Nederland, waar volkomen ten onrechte vertrouwen als de belangrijkste kwaliteit van een politieke orde wordt opgevat. Niet vreemd dus dat die orde steeds in crisis raakt als de kiezers weer eens massaal van partijvoorkeur veranderen. De vaak betreurde volatiliteit van het electoraat is een groot compliment voor de democratische volwassenheid van de kiezende burger. Bij elke verkiezing opnieuw bepaalt hij zijn voorkeur, niet gehinderd door al te grote trouw aan één partij. Politiek is de burger volledig geëmancipeerd: hij weet dat hij politici niet als vanzelfsprekend moet vertrouwen. Democratie is in de eerste plaats een institutie die het wantrouwen in de machthebber moet vormgeven: checks-and-balances staan daarin centraal.

Burgerschap is daarom ook een eenzijdige relatie. De burger bepaalt autonoom zijn verhouding met de politiek. Politici mogen gepassioneerde

opvattingen hebben over wat burgerschap zou moeten inhouden, maar ze gaan er niet over. De burger beslist of hij maatschappelijk actief is, of liever afzijdig wil blijven, met wie hij solidair wil zijn en vooral ook met wie niet, of hij gaat stemmen, of liever onverschillig is of hij door de kat of de hond wordt gebeten. Burgerschap is vooral een idee over vrijheid: het recht om de eigen opvatting van het goede leven vorm te geven, om afschuwwekkende meningen te mogen verkondigen, om zelf een geloof te mogen aanhangen en uitdragen, om met rust te worden gelaten en geheimen te koesteren.

We hebben een democratisch stelsel omdat we als burgers verschillend zijn, ook in onze opvattingen over burgerschap. De democratie moet dat verschil beschermen én mogelijk maken. Tegenover de altijd dreigende dictatuur van de meerderheid staat het belang van de minderheid, die de kern van de democratie vormt. Elke burger is immers op enig moment en op enig terrein in de minderheid.

Dat verbindt maatschappelijke organisaties en burgers. Sterker nog: veel maatschappelijke organisaties zijn uitdrukking van verbondenheid van burgers in empathie, zorgzaamheid, solidariteit. Maar het zijn uitdrukkingen van particularistische voorkeuren. De katholieke was solidair met de katholieke, niet met de protestant. Een ook nu leven we in een samenleving van minderheden die zich steeds minder verdraagt met het collectivisme van de verzorgingsstaat en zijn anonieme en bureaucratische arrangementen. Dat heeft gevolgen voor vermaatschappelijking en burgerbetrokkenheid.

#### VERSCHIL

In een open samenleving regeert het verschil. Het verschil behoeft bescherming door rechtsstaat en democratie en tegelijkertijd beschermt het verschil ons tegen een al te opdringerige staat en de al dan niet verborgen verlangens van de meerderheidsdictatuur. Daarom ook is er tussen politiek en burger een kloof nodig. De vrijheid van de burger vraagt om terughoudendheid en matiging van politiek. Niet alles in de wereld is immers politiek. Dat geldt zeker omdat het belangrijkste instrument voor politieke machtsuitoefening de staat is, waaraan burgers om zeer goede redenen het geweldsmonopolie hebben toevertrouwd.

Vermaatschappelijking en burgerbetrokkenheid zijn dubbelzinnige begrippen. Als het publieke domein al nooit van de staat was, dan valt verstatelijking vooral te zien als onteigening. In plaats van vermaatschappelijking is dan vooral ontstatelijking een passende strategie. De staat treedt terug, ook in het beslag dat hij fiscaal legt om de collectiviteit te financieren.

Organisaties in het publieke domein zijn dan weer en opnieuw verbanden van burgers die hun lotsverbondenheid willen vormgeven. Dat impliceert natuurlijk ook uitsluiting en verschil. Voor de politiek is dan een belangrijke opgave om te bezien of er een vangnet moet zijn, of minima moeten worden gegarandeerd, of er naast politieke ook maatschappelijke grondrechten moeten zijn.

Burgerbetrokkenheid suggereert het bestaan van een geheel waarbij de burger betrokken is. De notie van een geheel is echter net zo problematisch als de notie van de gelijkheid. Die is er wel in politieke en juridische, maar juist niet in maatschappelijke zin. De burger is voor de staat en het recht gelijk. Die gelijkheid is echter alleen zinvol als deze wordt opgevat als een gelijkheid van het verschil, zoals ook de democratie pas betekenis heeft als we het oneens kunnen zijn en blijven. Een open samenleving is daarom ook geen geheel. De wereld is gebroken, is gefragmenteerd. De burger heeft het recht zich afzijdig te houden, net zozeer als hij het recht heeft geëngageerd of paternalistisch te zijn.

*De belangrijkste kwaliteit van burgerschap is het recht op afwijking en verzet*

De belangrijkste kwaliteit van burgerschap is het recht op afwijking en verzet. Het gaat daarom niet aan als de staat specifieke verwachtingen heeft van zelfredzame en verantwoordelijke burgers. Zoals tolerantie be-

tekenisloos is als deze niet geldt voor het onverdraaglijke, moet burgerschap politiek ongewenste uitkomsten kunnen hebben. Vrijheid is het recht onverantwoord te handelen in de ogen van anderen, ook als die dat tegen mijn eigen belang in vinden gaan. Vrijheid is ook recht op vetzucht. De ideale burger bestaat niet, gelukkig. Van hem en haar is het publieke domein.

#### Noten

- 1 P.H.A. Frissen, *Het publieke domein is niet van de staat*. Enneüs Heermalezing 2003. Amsterdam: Forum Wonen, 2003.
- 2 Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*. Amsterdam: Mets & Schilt, 2002.
- 3 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Stem geven aan verankering. Over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: RMO, 2009.
- 4 Willem Trommel, *Gulzig bestuur*. Den Haag: Lemma, 2009; Rik Peeters, *The preventive gaze. How prevention transforms our understanding of the state*. Den Haag: Eleven International Publishing, 2013.
- 5 Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob, 2012.
- 6 Bart Drenth, Paul Frissen & Rienk Janssens, 'Mind the trap. Reflectie op het Rob-advies *Loslaten in vertrouwen*', in: Raad voor het openbaar bestuur, *Cahier Loslaten in vertrouwen. Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob, 2012.
- 7 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.