

Lezing minister Donner tijdens Opening Zomerconferentie 2011

25-08-11 Montesquieu Instituut

De krakende pijlers van de democratische rechtsstaat; het verwoordt een onbestemd gevoel van zorg over de werking van de democratische rechtstaat. De heer d'Hondt heeft die zorgen net nader gepreciseerd; populisme, de rechter in opspraak, Europa, de monarchie. Nu kunt u van zittende ministers – en zeker die van BZK – niet verwachten dat ze uitbundig mee gaan zuchten over het krakend bestel; dan heb ik morgen een spoeddebat. Dus hebben de organisatoren mij maar een vingerwijzing meegegeven voor de richting waarin ik een antwoord moet zoeken: bouwen aan vertrouwen.

Zorgen over de staat van land en overheid zijn van alle tijden. U herinnert zich allen het rampjaar: het volk redeloos, de regering radeloos, het land reddeloos. Als men de dagelijkse berichten moet geloven lijkt het tegenwoordig soms wel of het ieder jaar rampjaar is. Het kraken: onrust, onvrede, zorg over het functioneren van de democratische rechtstaat is welhaast vaste achtergrondmuziek geworden van het dagelijks functioneren van overheid en politiek. Dat hoeft ook niet te verbazen. Met regels, toezicht en rechtsbescherming hebben we een institutionele machinerie gebouwd die een aanhoudende stroom fouten, kritiek, missers en miskleunen genereert, welke via het publicitair politiek complex versterkt worden. Het is eerder verbazend dat we nog zo'n vertrouwen hebben in democratie, overheid en rechtstaat dat we bij ieder nieuw probleem naar de overheid kijken voor een oplossing, en ieder conflict gretig bij de rechter neerleggen. Volgens het SCP is het vertrouwen in de politiek in de laatste tien jaar niet afgenomen. Deze week berichtte het ANP dat Nederlanders ambtenaren onverminderd vertrouwen; bij politici is dat wat minder.

Toch is er meer aan de hand. Alleen al omdat er voortdurend over vertrouwen gesproken wordt. Vertrouwen is vertrouwen indien het vanzelfsprekend is – of sterker nog: vanzelfzwijgend. Als het ter discussie komt is dat op zich zelf al verlies aan vertrouwen. Angst en onzekerheid nemen toe; een groeiend aantal kiezers voelt zich aangesproken als 'slachtoffer'. We hebben ook weinig vertrouwen in het collectief vermogen om de vraagstukken van deze tijd op te lossen: 'mij gaat het goed, ons gaat het slecht'. We verschillen steeds sterker van mening over wezenlijke fundamenten van het staatsbestel, zoals Europese samenwerking, rechterlijke

toetsing, binding aan internationale verplichtingen. Zorgen die deze zomer er niet minder op zullen zijn geworden met de gebeurtenissen in Noorwegen, de rellen in het Verenigd Koninkrijk en het schijnbaar onvermogen om de crisis in Europa op te lossen. Het versterkt het vertrouwen in overheden niet.

Vertrouwen biedt echter een weinig bruikbaar concept voor het analyseren en bestrijden van zorg en kritiek over politiek en overheid. Vertrouwen -of gebrek daaraan- is als koorts. Het is een signaal dat er iets mis is, maar biedt geen of weinig aanknopingspunt voor de bestrijding van de oorzaken. Het geforceerd afkoelen van het lichaam kan in extreme situaties tijdelijk soelaas bieden om erger te voorkomen, maar het lost doorgaans niets op. Evenzo wijst gebrek aan vertrouwen er mogelijk op dat er iets mis is, maar het biedt geen houvast bij de aanpak van de problemen en nog minder een remedie.

Bouwen aan vertrouwen vereist kortom inzicht in wat de oorzaken zijn van dat verlies. d'Hondt noemde in zijn inleiding als mogelijke oorzaak dat de bruikbaarheid van de uitgangspunten van

Montesquieu is verlopen. Dat is niet uitgesloten. Ze werden meer dan twee en een halve eeuw geleden geformuleerd met het oog op een heel andere politieke werkelijkheid. Maar anderen zullen ongetwijfeld stellen dat die uitgangspunten tijdloos zijn. Voor we het weten gaat het dan over Montesquieu en niet over 'de krakende pijlers van de democratische rechtstaat'. Het is daarom beter om net als bij koorts, eerst eens nader te bezien waar de kritiek en klachten zich op richten en waarmee het verlies van vertrouwen samenhangt.

Beschouwd men de kritiek en ontwikkeling van staat en overheid nader, dan zou men eerder zeggen dat de staat vastloopt in een te veel aan vertrouwen, dan in gebrek daaraan. Want de stroom kritiek bevestigt eerder impliciet het bestaan van vertrouwen in plaats van wantrouwen. Zij berust immers impliciet op de veronderstelling dat de overheid beter kan, beter moet en geen fouten hoeft te maken. Met het inzicht van kennis achteraf, gaat de discussie doorgaans over fout, schuld, en het voorkomen van een herhaling door nieuwe regels, procedures en toezichtmechanismen. De vraag of al die verwachtingen misschien niet misplaatst zijn en het inzicht, dat men in de wiskunde al langer heeft, dat fouten inherent zijn aan complexe systemen, komt niet op. We zien de overheid als 'santo subito' als

instant heilige. De tijd van de gedachte: de overheid heb je nodig maar je moet haar niet vertrouwen, ligt kennelijk ver achter ons.

Vertrouwen in de overheid -niet wantrouwen- vormt ook de motor achter de uitdijende overheidstaak en –bemoeienis in de afgelopen halve eeuw. Maar we lopen nu in vast in de keerzijde van die gestage expansie van de overheidszorg. Niet alleen vanwege de overheidsfinanciën, maar ook vanwege de krimpende beroepsbevolking. Er zijn gewoon geen mensen en geld meer voor alle publieke zorg en overheidstaken. Dat is op zich zelf al genoeg voor een herbezinning. Maar dat is te meer nodig omdat we tegen de maatschappelijke keerzijde van die expansie oplopen. Want in dat proces is burgers geleidelijk iedere andere verantwoordelijkheid dan de verantwoordelijkheid voor zichzelf uit handen genomen. De zorgende overheid loste het wel op, waarbij die overheid zich op den duur met zijn regels, procedures en bureaucratie als albedil ontpopte. Uiteindelijk blijft de burger dan achter als consument van overheidsdienstverlening, die vervreemd raakt van de burgerlijke verantwoordelijkheid voor de eigen leefomgeving, de medeburgers en de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.

Het leidt tot onvrede, voortdurende kritiek en verwaarlozing van de publieke ruimte. Mensen hebben het gevoel dat er steeds meer over ze beslist wordt zonder dat men daar invloed op heeft. Als bij de Vrede van Nijmegen: *'bij u, over u, maar zonder u'*. In een recent rapport is betrokkenheid, eigen verantwoordelijkheid voor keuzen, veranderingen en de kwaliteit van de leefomgeving genoemd als de cruciale factor bij de ontwikkeling van wijken en buurten. De overheid is wel nodig, maar niet een overheid die de problemen voor de buurt oplost maar die ze door de buurt laat oplossen. Dan hebben we het niet meer over horen, inspraak en betrokkenheid bij besluitvorming, maar om eigen verantwoordelijkheid en nieuwe vormen van eigenbeheer. Het gaat ook niet om het traditionele beeld van de terugtrekkende overheid, maar om een geheel andere wijze van genereren en stimuleren van collectieve initiatieven en betrokkenheid.

De ontwikkeling van nieuwe vormen van eigenbestuur en zelfbeheer staat nog in de kinderschoenen. De uitgangspunten en ambities worden in steeds meer gemeenteprogramma's beleden, maar ze in de praktijk brengen is veel moeilijker. Het vergt namelijk wat voor de hedendaagse politiek en bestuur misschien wel het moeilijkst is geworden - de kunst van stilzitten, overlaten en zelfbeheersing. Toch zijn

er in Nederland vele geslaagde voorbeelden van burgerinitiatieven en zelfbeheer in wijken en buurten. Het gaat bovendien niet om een specifiek Nederlandse ontwikkeling. In het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek en andere omliggende landen loopt men op tegen een gelijke problematiek en zoekt men oplossingen in dezelfde richting. Het is wat de regering Cameron aanduidt als de omslag van *'big government'* naar *'big society'*.

Het is te eenvoudig om de recente onlusten in Engelse steden te gebruiken als bewijs van of dreigend perspectief voor wat dan ook. Maar ze boden het beeld van jongeren die zich op geen enkele wijze meer verantwoordelijk voelden voor wat dan ook; het ging om vrijwel nihilistisch plunderen en vernielen. Als dat de houding en mentaliteit is die we met decennia van overheidsingrijpen en -zorg hebben gegenereerd, dan is er alle reden om ons af te vragen of we daarmee niet op het verkeerde spoor zitten.

Een overheid is nooit sterker dan de samenleving waarin zij wortelt en waaruit zij voortkomt. Die samenhang is bij alle aandacht in de achterliggende jaren voor verbetering en versterking van het functioneren van de overheid misschien wel uit het oog verloren. De overheid is daarbij de burgers steeds meer de tekortkomingen van het samenleven uit handen gaan nemen, waardoor het proces werd versterkt. Een democratische rechtstaat berust uiteindelijk op het bewustzijn bij burgers dat men gezamenlijk zelf verantwoordelijk is voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Het besef van het Amerikaanse gezegde: *'If it's to be, it is up to me'*. Als het anders moet, dan is het aan mij om het te veranderen. Dat besef is geleidelijk vervangen door de reflex: als het anders moet, dan is het aan de overheid om dat te realiseren. En daarbij geldt het Nederlandse gezegde: *'de beste stuurlui staan aan wal'*.

De vraag is derhalve aan de orde of de wijze waarop staat en overheid in de afgelopen halve eeuw zijn ontwikkeld en zijn gebruikt om het dagelijks leven, de zorg en de directe omgeving voor burgers te ordenen en te regelen, niet vastloopt? Niet alleen vanwege de kosten en menskracht, maar vooral ook omdat het een samenleving creëert waarin burgers nog weinig eigen verantwoordelijkheid hebben en nemen voor hun omgeving. Het antwoord daarop is niet gelegen in het versterken van vertrouwen in de overheid of in het verbeteren van de bestuurlijke organisatie. Het antwoord dat nodig is vergt een vinden van een wezenlijke nieuwe koppeling

tussen maatschappelijke betrokkenheid, oplossings- en organisatievermogen en sociale verantwoordelijkheid enerzijds, en het functioneren van de overheid anderzijds.

Aan het ene einde van het spectrum van de overheidstaak rijzen kortom vragen rond de bruikbaarheid van de traditionele bestuurlijk juridische concepten. Aan het andere einde van dat spectrum is dat niet minder het geval, te weten bij het ordenen en regeren van de internationale verhoudingen. De constatering dat de bestaande ordening van besluitvorming en slagvaardigheid minder toereikend is voor de eisen die de huidige crisis en het beheer van een gemeenschappelijke munt stellen, behoeft deze dagen weinig toelichting. We proberen in Europa een Unie die door economisch-monetaire integratie en internationale politieke en economische ontwikkelingen steeds dichter op elkaar gedrongen wordt, te besturen met de concepten en uitgangspunten zoals die door Montesquieu en anderen zijn ontwikkeld. Ook daarin lopen we vast.

De ontwikkelingen rond de euro hebben het vraagstuk van de besluitvorming en handhaving van Europese en internationale afspraken hoog op de agenda geplaatst. We zijn in niet geringe mate in de huidige crisis geraakt omdat de in het verleden gemaakte afspraken niet zijn nageleefd, en om eruit te komen is het nodig om absolute zekerheid te hebben dat de gemaakte afspraken dit keer wel worden uitgevoerd en nageleefd. Alle betrokken landen staan hier ambivalent in. Wat men van de ander met grote stelligheid eist, oogt heel anders als het zelf moet worden toegepast en nageleefd; en wie bewaakt de afspraken, en -nog belangrijker- wie bewaakt de bewakers van de afspraken. Daar is het de vorige keer ook fout gegaan.

De discussie over deze vragen en problematiek wordt bemoeilijkt, omdat we onwillekeurig teruggrijpen op inzichten en concepten van staatsinrichting, zoals die eertijds bij de vorming van nationale staten zijn gehanteerd. Daardoor wordt iedere discussie al gauw gezogen in discussie over de overdracht van bevoegdheden, de vorming van politieke macht en van Europese staatsvorming en wordt daarmee vrijwel onoplosbaar. Het miskent dat ideeën en uitgangspunten over verdeling van macht, zoals die van Montesquieu geschreven werden voor een gesloten systeem, wat de staten van Europa op dat moment nog in sterke mate waren. Binnen een gesloten systeem is het logisch om in het belang van de vrijheid van burgers overheids machten te onderscheiden en te scheiden, om macht te beperken met

tegenmacht en om draagvlak voor verplichtingen te kweken door publiek debat. Maar in een open internationaal systeem waarin meerdere landen onderling afspraken maken en gemeenschappelijk belangen behartigen, vergt de bescherming van de vrijheid van burgers andere uitgangspunten. Dan is de behartiging van nationale belangen meer gediend met eenheid van besluitvorming en niet van scheiding, slagvaardigheid en ook in zekere mate een beperkte openheid; anders laat men zich immers op voorhand in de kaarten kijken.

Evenzo zijn de uitgangspunten van handhaving en bestraffing die we binnen de staat hanteren in het belang van de vrijheid van de burger, in het internationale verkeer minder bruikbaar. Binnen het nationale rechtssysteem hebben we de handhaving en bestraffing omgeven met waarborgen, overleg en nadere besluitvorming, teneinde de vrijheid van de burger jegens de staat te beschermen. Maar in het internationale verkeer leiden diezelfde waarborgen, overleg en nadere besluitvorming er doorgaans toe dat er niet wordt gehandhaafd. In het internationale verkeer vergt handhaving van afspraken automatische terugkoppelingsmechanismen, sancties die onmiddellijk werken en beperkingen die onmiddellijk in werking worden gesteld. Waar die ontbreken, zal de naleving van afspraken altijd een kwestie zijn van de onderlinge krachtsverhoudingen tussen staten en de bereidheid zonodig geweld te gebruiken.

In de discussie over deze problematiek maakt men zich er doorgaans te eenvoudig vanaf door het de oplossing te zoeken in institutionele arrangementen die aan de nationale staatsinrichting zijn ontleend. Dat miskent dat zelfs kleine staten nu al tegen de grenzen van oplopen van regionale, culturele en politieke diversiteit. De Belgen zijn nu al langer dan een jaar niet in staat om juist om die reden een nationale regering te vormen. In het licht van die praktijk -en voor alle duidelijkheid België is zeker niet het enige land dat daarmee geconfronteerd wordt- is het erg kortzichtig om te verwachten dat dergelijke problemen zich op een schaal van Europa eenvoudig laten oplossen. Overigens maken tegenstanders van boven nationale oplossingen zich er niet minder eenvoudig vanaf, met argumenten van overdracht van soevereiniteit en bevoegdheden. De discussie gaat niet over de overdracht van nationale bevoegdheden en macht, maar over het gezamenlijk herwinnen van controle en invloed op ontwikkelingen waar de afzonderlijke landen de greep allang op hebben verloren.

Ik stel dus vast dat aan het andere einde van het spectrum van de overheidstaak het functioneren van staat en overheid eveneens in de problemen loopt die het gevolg zijn van de toepassing van traditionele concepten en uitgangspunten op situaties waar ze niet werken en niet voor geschreven zijn. Terugkomend op het beeld van de krakende pijlers van de democratische rechtstaat, stel ik vast dat de pijlers vooral kraken omdat we geleidelijk het gebouw dat daar op berust zo hebben uitgebreid dat het maar de vraag is of de pijlers daar wel voor bedoeld waren en daar voor bestand zijn. Een hedendaagse Montesquieu zou zich naar mijn overtuiging dan ook minder richten op de bestudering van vraagstukken van het bestuur van de staat, als wel op de vraagstukken en problemen van bestuur en regering van een internationale samenleving. Die lossen we niet op door te doen alsof die internationale samenleving gezien kan worden als nationale samenleving, om vervolgens de gebruikelijke concepten en instituties daar op los te laten.

Dit is niet meer dan een schets van de vraagstukken. Ik zal geen poging doen om alle antwoorden te geven of over oplossingen te speculeren. Er is een hoop problematiek ook tussen het ene en het andere einde van het spectrum dat ik eerder noemde. Daar liggen ook vraagstukken met betrekking tot het binnenlands bestuur. Maar daar valt wel uit te komen. Bijvoorbeeld via de ingezette aanpak van de compacte overheid en het opstellen van een agenda voor burgerschap. Er zijn uiteraard nog veel meer te bespreken vraagstukken denkbaar. Denk aan het populisme en de democratie. Bij die discussie moeten we voor ogen houden dat het niet Montesquieu was maar De Tocqueville, die hierover schreef mede op basis van ervaringen in Amerika. Uit 'De la democratie Amerique werd al duidelijk dat hij verbaasd was dat democratie kon werken zonder alle bijverschijnselen die de Franse Revolutie te zien had gegeven. Daarom meende hij dat de ervaring van Amerika niet zonder meer in Europa van toepassing zou kunnen zijn. En toch is dat wel op die manier zo gebeurd. Politiek is in de afgelopen halve eeuw steeds populistischer geworden. Men heeft kiezers jarenlang verteld dat zij het voor het zeggen hadden; is het dan vreemd als ze daar naar gaan handelen?

Nederland is de economische crisis tot dusverre goed doorgekomen, maar staat nu voor de dringende opgave om de staatshuishouding in korte tijd op orde te brengen met alle maatschappelijke gevolgen en spanningen van dien. Dit vergt forse

ingrepen, die worden gebruikt voor vernieuwing en versterking van de basis en fundamenten waarop Nederland de toekomst met vertrouwen tegemoet kan zien.

Uiteindelijk gaat het immers om onze samenleving. Het moet dan ook niet gaan om het vertrouwen van de burger in de overheid maar het zelfvertrouwen van burgers in eigen belang en eigen kracht. De overheid kan faciliteren maar de kracht zit in de samenleving zelf.

Simpele antwoorden in tijden van crisis zijn er eenvoudigweg niet. Maar crisis moet niet gelijk worden gesteld aan krakende pijlers van de democratische rechtsstaat. Het kraken van hout is immers meestal een geruststellend geluid. Verrot hout kraakt niet meer en de opvarenden van een zeilschip zouden door grote angst bevangen worden wanneer het opeens doodstil zou worden. En persoonlijk houd ik erg van het luxe gevoel dat men overhoudt aan het lopen over ouderwetse krakende parketvloer van echt hout.

De folder waarmee u bent uitgenodigd toont een plaatje waar de tekst “Bouwen aan Vertrouwen” geprojecteerd staat op de nieuwe torens van BZK en Veiligheid & Justitie. Ik hoop dat het geen krakende pijlers zullen blijken. Bouwen aan vertrouwen dus. Het sluit aan bij de herdefinitie van BZK; bouwzaken!

Dank u!