

Klaar met weg-met-ons (2)

Verantwoordelijkheid is het woord niet

Ook Maarten van de Bos reageert op de discussie tussen Annemarie Kok en Jacques Wallage. Hij vindt hun probleemanalyse nogal makkelijk. Alsof democratie een uitruil is tussen burgers en politiek. Aan de hand van het werk van de Amerikaanse filosoof 18 Yasha Mounk schetst hij een alternatief.

MAARTEN VAN DEN BOS

Ambtelijk secretaris voor de Banning Vereniging en fractievoorzitter voor de PvdA in de Gemeenteraad van Lingewaard

De st rijd aanbinden tegen de verdere democratisering van staat en samenleving is als het opnemen van de wapenen tegen God zelf, oordeelde de Franse edelman Alexis de Tocqueville in het befaamde verslag van zijn reis naar de Verenigde Staten in de jaren 1830.¹ Dat de democratie desondanks een onderwerp bleef dat de gemoederen danig in beweging wist te brengen, bleek wel uit de discussie tussen Annemarie Kok en Jacques Wallage in dit tijdschrift.² Wallage werd door Kok weggezet als hogepriester van een geloof. Wallage zette Kok weg als paternaliste. Het gekke is dat voor beiden de verhouding tussen overheid, politiek en burger er een van communicerende vaten is, een *zero sum game* waarin het verlies van de een de winst van de ander betekent. Waar Kok eenvoudigweg vaststelt dat er eigenlijk helemaal geen empirische grond is voor de bewering dat er iets aan de hand is met de democratie, komt Wallage met de vaststelling dat de wereld veranderd is en dat politiek en overheid zich daaraan maar moeten aanpassen.

Dit type globale redeneringen op basis van

grote containerbegrippen is in de discussie over de stand van de democratie helaas nooit ver weg.³ Daarmee wordt niet alleen betrekkelijk weinig gezegd over de historische ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid, politiek en burger, maar is ook te weinig helder in hoeverre hier de regel geldt dat voor de ruimte van de ene per definitie het terugtreden van de ander nodig is. Toch hangt die gedachte bij voortduring als een wetmatigheid boven de discussie.

Zo concludeerde de nota *Doe-democratie* die het kabinet Rutte-Asscher in 2013 publiceerde dat 'wat mensen in eigen kring tot stand brengen om maatschappelijke kwesties op te lossen' helemaal niet via 'de omweg van een volksvertegenwoordiging' hoeft te lopen. Bert Blase, burgemeester van Heerhugowaard en voorman van vernieuwingsbeweging Code Oranje, maakte dit in een recente bijdrage nog een slag explicieter door monter vast te stellen dat de representatieve democratie een stap terug zou moeten doen ten faveure van meer samenlevingsmacht en burgerkracht.⁴

Dat is nogal wat en het is de vraag in hoeverre politieke partijen die opvatting ook overnemen. De PvdA is op dit punt de afgelopen jaren niet bepaald helder geweest in haar standpunt. Dit ondanks dat ‘democratie’ in het laatste beginselprogramma, uit 2005, al in het eerste artikel wordt genoemd als een van de vijf centrale idealen van de PvdA – naast vrijheid, rechtvaardigheid, duurzaamheid en solidariteit.⁵

In het recente concept-programma voor de lokale verkiezingen zoals het Centrum voor Lokaal Bestuur dat vorig jaar presenteerde wordt in de paragraaf ‘bestuur’ kool en geit nogal gespaard. Er wordt opgemerkt dat initiatieven om de lokale democratie te versterken door de PvdA worden omarmd, maar dat het onderscheid met de representatieve democratie steeds helder moet blijven. Hierop wordt monter vastgesteld dat ‘de lokale democratie baat [heeft] bij actief burgerschap en initiatieven van onderop’, maar de consequentie van die opvatting wordt niet helder.⁶

Ondertussen blijkt uit onderzoek dat ook op consensus onder inwoners gerichte burgertoppen gewoon meerderheden en minderheden, dus winnaars en verliezers, kennen en blijft het ingewikkeld echt een diverse groep inwoners op de been te brengen.⁷ Voor de sociaal-democratie zou gelijke toegang tot besluitvorming en een evenredige verdeling van kansen zich uit te spreken over de eigen woonomgeving toch essentieel moeten zijn? Maar juist hierover horen we betrekkelijk weinig.

Kok wijst bovendien met enig recht op een onderliggend probleem. Naar haar overtuiging is het overdreven vertrouwen in burgerparticipatie mede debet aan een overheid die steeds minder in staat is zelfbewust en krachtig op te treden. Vraag is echter of oorzaak en gevolg hier zo helder zijn. Het gaat immers om twee vragen. In de eerste plaats de vraag naar de stand van onze democratie en de betrokkenheid van inwoners bij het bestuur, in de tweede plaats de toegang tot en uitvoering van sociale voorzieningen. Die discussies raken aan elkaar, maar zijn niet eender. Kernbegrip in beide discussies is de notie verant-

woordelijkheid, voornaamste overeenkomst is dat dit begrip in beide gevallen wordt gebruikt als argument voor de overheid om terughoudend te zijn. In het sociale domein worden mensen steeds vaker eerst geacht hun eigen netwerk aan te spreken en hun eigen kracht te benutten alvorens zij toegang krijgen tot zorg en ondersteuning. Waar het de lokale democratie betreft wordt vervolgens zichtbaar dat inwoners meer verantwoordelijkheid willen in besluitvorming en dat daarvoor dus door politiek en overheid ruimte gemaakt moet worden.

Verantwoordelijkheid

Dat de overheid in het sociale domein de ondersteuning van inwoners nadrukkelijk voorwaardelijk maakt, lijkt me een belangrijk vraagstuk in zichzelf, maar geen direct gevolg van de veranderende houding van diezelfde overheid ten opzichte van inwonersinitiatieven. Eerder zijn dit twee zijden van dezelfde ideologische medaille, het onderliggende beeld van mens en samenleving is in beide redeneringen gelijk. Het gaat steeds om zelfstandige en mondige burgers die in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor hun keuzes en hun handelen.

We leven in het ‘tijdperk van eigen verantwoordelijkheid’

De aan Harvard werkzame politiek filosoof Yasha Mounck heeft in een wervelend betoog laten zien hoe er de afgelopen dertig jaar in zowel het academische als politieke debat een fundamentele verschuiving is opgetreden in de betekenis van het begrip verantwoordelijkheid. Dat sloeg tot grofweg eind jaren zeventig vooral op de verantwoordelijkheid die mensen hebben voor hun naasten en de wijdere

wereld om hen heen. Sindsdien is de betekenis ervan verschoven van verantwoordelijkheid voor anderen naar verantwoordelijkheid voor jezelf. Mounk laat overtuigend zien dat deze redenering zo dwingend geworden is dat we onze tijd kunnen duiden als een 'tijdperk van verantwoordelijkheid'. Daarin staan twee vooronderstellingen centraal. In de eerste plaats de gedachte dat wanneer iemand zelf verantwoordelijk is voor de gevolgen van zijn handelen, dit de validiteit van een beroep op publieke middelen vermindert. In de tweede plaats de aanname dat de vraag in hoeverre iemand zelf verantwoordelijk is voor de positie waarin hij of zij zich bevindt, voorafgaat aan de vraag in hoeverre er ondersteuning uit publieke middelen denkbaar is.⁸

Mounk laat aan de hand van tal van voorbeelden zien hoe diep deze vooronderstellingen zijn doorgedrongen in het denken over de verzorgingsstaat, ook in Nederland. Denk bijvoorbeeld aan de bijstand. Aan het toekennen van een uitkering door gemeenten gaat steeds nadrukkelijker de vraag vooraf in hoeverre het iemand aan te rekenen is dat hij in deze situatie beland is. Heeft hij voldoende gesolliciteerd? Spreekt hij de taal? Is hij afdoende geïntegreerd? En ook nadat de uitkering verstrekt is, blijft die voorwaardelijk. Toont iemand voldoende verantwoordelijkheid door mee te doen aan allerhande sollicitatietrainingen en werkervaringstrajecten? Is iemand voldoende bereid tot een tegenprestatie? Maakt hij geen verkeerde keuzes en geeft hij alle aanvullende inkomsten op? Dat type vragen staan bij voortduring centraal in de uitvoering en bij onvoldoende voortgang worden uitkeringen zonder pardon gekort, stopgezet of teruggevorderd. De uitkering is bij voortduring voorwaardelijk, dus afhankelijk van de mate waarin iemand zelf verantwoordelijkheid neemt voor de afhankelijkheidssituatie waarin hij verzeild geraakt is en de mate waarin hij daar weer uit wil komen.⁹

Met name links – de PvdA zeker niet uitgezonderd – worstelt hiermee. De grote meerwaarde van Mounks boek is dat het die worste-

ling onderkent, maar tegelijkertijd laat zien hoezeer linkse kritiek momenteel de dwingende redenering over verantwoordelijkheid slechts versterkt. Bij het voorbeeld van uitkeringen zou de reactie zijn dat het individu niet verweten kan worden dat hij geen werk kan vinden, dat is onder meer afhankelijk van de economische omstandigheden. Daarom kan de persoon in kwestie niet verantwoordelijk gehouden worden; hij is immers zelf niet schuldig aan deze omstandigheden.

Mounk laat overtuigend zien hoezeer die ontkenning het dwingende beeld van verantwoordelijkheid overeind houdt. Algemeen geldig blijft immers dat mensen zelf verantwoordelijk zijn voor hun keuzes en handelen, alleen in dit specifieke geval is die verantwoordelijkheid vermindert aan de persoon toe te rekenen. Deze 'ontkenning van verantwoordelijkheid', zoals die ook veelvuldig naar voren gebracht wordt in de karrevracht kritische analyses van de transitie in het sociale domein – waarin noties als 'eigen kracht', 'netwerk' en 'verantwoordelijkheid' overigens met recht zeer kritisch benaderd worden – versterkt slechts het dwingende karakter van de notie verantwoordelijkheid.¹⁰

Een voorbeeld uit de praktijk van de gemeente waar ik zelf politiek actief ben kan verhelderen hoe dit alles in elkaar grijpt in de dagelijkse politieke en bestuurlijke praktijk. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning vraagt van gemeenten mantelzorgbeleid te maken. Zowel de wet als uitvoerende gemeenten geven de mantelzorger immers een zeer wezenlijke rol als onderdeel van het netwerk dat zorgvragers eerst moeten benutten voor zij aanspraak kunnen maken op een voorziening.¹¹ In de gemeente Lingewaard werd hierop voorgesteld het mantelzorgbeleid 'in co-creatie' op te stellen. Het ging immers de mensen zelf aan, dus moesten zij er ook over kunnen meepraten. Daarbij werd impliciet verondersteld dat mensen daaraan ook behoefte hebben en dat hiermee vormgegeven werd aan een bestuurlijke en democratische vernieuwing.

Tegelijkertijd werd er – ondanks herhaald

verzoek – vooraf niet aangegeven dat er financieel ruimte zou zijn wensen en inzichten van inwoners ook daadwerkelijk realiteit te maken. Hier ontstaat een cirkelredenering. Mensen zijn verantwoordelijk voor het eigen leven en moeten het dus eerst met hun netwerk proberen te rooien. Vervolgens wordt dat netwerk – waarvan we overigens keer na keer constateren dat het al overbelast is – gevraagd om mee te denken over rol en functie van mantelzorg. Maar er is geen ruimte om hun wensen, bijvoorbeeld het beschikbaar maken van respijtzorg of het verminderen van de nadruk op de rol van het netwerk bij de beoordeling van de vraag of mensen in aanmerking komen voor een voorziening, ook realiteit te maken. Aan proponenten van bestuurlijke vernieuwing als Jacques Wallage zou je vervolgens willen vragen of dit nu echt vooruitgang is.

Ogen open

Maar wat dan wel? Het probleem ontkennen helpt niet. Kok verwijst naar auteurs als Tom van der Meer en Maarten Allers die vraagtekens gesteld hebben bij de vooronderstelling van Wallage en anderen dat er sprake zou zijn van een crisis in de Nederlandse democratie. Feit is evenwel dat de opkomst bij lokale verkiezingen fors terugloopt en dat ook in mijn eigen politieke praktijk de legitimiteit van de gemeenteraad door inwoners met een verwijzing naar diezelfde opkomst betwist wordt. Daarvoor de ogen sluiten lijkt even onverstandig als onredelijk. Maar ervan uitgaan dat hier sprake is van een soort *zero sum game* waarbij de rol van de representatieve democratie zomaar kan worden overgenomen door betrokken inwoners is onverstandig omdat de gelijke toegang tot meepraten en meebeslissen in tal van experimenten met democratische participatie een pijnpunt blijft. Tegelijk versterkt een dergelijke grondhouding, waarin de mondig inwoner wil meepraten over zijn leefomgeving, het beeld van diezelfde inwoner die binnen het sociale domein uiteindelijk ook zelf verantwoordelijk is voor de gevolgen van

zijn keuzes. Zo wordt onbedoeld de voorwaardelijkheid van toegang tot de verzorgingsstaat versterkt.

Mouk suggereert in de tweede helft van zijn boek een oplossing door de redenering over verantwoordelijkheid om te draaien.¹² Niet langer moeten critici van noties als ‘eigen kracht’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’ wijzen op omstandigheden waardoor mensen buiten hun eigen schuld in de problemen geraakt zijn. Dat versterkt immers de gedachte slechts dat mensen in normale omstandigheden inderdaad zelf volledig verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van hun handelen. Kernvraag zou in plaats daarvan moeten zijn wat mensen eigenlijk nodig hebben die verantwoordelijkheid vorm en inhoud te geven. In het debat over de lokale verzorgingsstaat wordt dan niet de vraag wat mensen zelf kunnen en waar de overheid moet aanvullen, maar wat mensen nodig hebben om zelfstandig de verantwoordelijkheid voor hun eigen leven (opnieuw) invulling te kunnen geven.

In het debat over de lokale democratie wordt de vraag dan wat overheden moeten doen om mensen in staat te stellen actief mee te doen in de vormgeving van hun eigen omgeving en er ondertussen voor te waken dat iedereen ook gehoord wordt. Juist met een dergelijk verhaal, waarin actieve inwoners een sterke overheid behoeven die ook bereid is zichzelf te beschouwen als fundament voor de lokale gemeenschap, kan de PvdA zich onderscheiden van anderen.

Alleen door als sociaal-democratische partij juist die verbindende functie weer op zich te nemen kan de PvdA het vertrouwen in zowel zichzelf versterken als in de politiek en bestuur in meer algemene zin. Zowel het recept van Wallage en anderen – meer macht aan de burger – als de inzichten van Kok – laat de overheid gewoon haar werk goed doen – zijn daartoe onvoldoende. Zij gaan te veel uit van de gedachte dat er een keuze voor ligt voor óf een sterke overheid óf een actief en betrokken burgerschap. Maar waar staat geschreven dat beide niet kunnen samengaan? Sterker nog, is de gedachte zoals ook Mouk die uitwerkt

dat een actief burgerschap niet kan zonder sterke overheid en betrokken politiek niet veel overtuigender?

De gedachte dat de machtsaanspraak van de overheid de ruimte voor participatie van de burger in de weg staat, helpt ons niet verder. Waar het wel over moet gaan? Over de vraag hoe overheid en politiek mensen in staat kunnen stellen aan hun betrokkenheid vorm te geven en hoe niemand daarbij, be-

doeld of onbedoeld, wordt uitgesloten. De discussie over het sociale domein moet weer gaan over de vraag hoe de lokale verzorgingsstaat een basis kan zijn voor mensen om hun eigen leven en dat van anderen een stukje beter en mooier te maken in plaats van het repeerend onderstrepen of gedeeltelijk betwisten van het belang van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid.

Noten

- 1 Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (New York 2004) 7.
- 2 A. Kok, 'Klaar met politiek. Het participatie-evangelie van Wallage en Plasterk', *S&D* 2017/3, pp. 29-35; J. Wallage, 'De politiek kan het niet alleen', *S&D* 2017/4, pp. 10-12.
- 3 Vgl. bijvoorbeeld Raad voor het Openbaar Bestuur [ROB], *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving* (Den Haag 2012) waarin zonder al te veel nadere uitwerking wordt vastgesteld dat 'ontwikkelingen als individualisering, ontideologisering, technocratisering, economisering, informatisering en mondialisering in combinatie met lokaliseren het speelveld van de representatieve democratie' de afgelopen decennia 'ingrijpend' hebben veranderd (p. 13-14).
- 4 *Doe-Democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving* (Den Haag 2013), p. 12; Bert Blase, 'Lerend op weg naar meer samenlevingsmacht', *Tijd&Taak* (november 2017), pp. 19-20.
- 5 *Beginselen. Manifest vastgesteld door het congres van de Partij van de Arbeid* (Delft 2005) art. 1.1.
- 6 Centrum voor Lokaal Bestuur [CLB], *[Plaatsnaam] verbonden. Basisprogramma voor de Gemeenteraads-verkiezingen van maart 2018* (Den Haag 2016), pp. 77-79.
- 7 G. Boogerd en A. Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen* (Den Haag 2016), p. 32, p. 29, p. 70, pp. 99-101.
- 8 Yascha Mounk, *The age of responsibility. Luck, Choice and the Welfare State* (Cambridge 2017), p. 19.
- 9 Voor meer voorbeelden zie: A.J. Kruijer, F. Bredewold en M. Ham (red.), *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering* (Amsterdam 2016).
- 10 Mounk, *Age of responsibility*, pp. 100-101, 131-132.
- 11 Hoezeer die gedachte is doorgedrongen, blijkt wel uit de populariteit van boeken over rol netwerk. In gemeente Lingewaard is Ankie Siegers, *De Nieuwe Route. Transformatie in het sociaal domein, samensturing met alle betrokkenen* (Amsterdam 2016) bijvoorbeeld ontdekt als heilige graal in het sociale domein.
- 12 Mounk, *Age of responsibility*, pp. 172-207.