

## **WAARDEN GEIJKT**

Eindrapportage van de strategiegroep Democratische rechtsstaat

(Strategiegroep 5b)

Ministerie van Binnenlandse Zaken  
november 1997



## INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	i
--------------	---

### DEEL I INLEIDING

1. Wat vooraf ging	1
2. Wat nu centraal staat	2
3. Opbouw van de notitie	4

### DEEL II RELEVANTE WAARDEN EN NORMEN

4. Begripsbepaling	5
5. Debatten: visies op burgerschap	8
6. Herformulering en beantwoording van de vragen 1 en 2	11

### DEEL III ONTWIKKELINGEN

7. Voor de democratie relevante ontwikkelingen	13
7.1 Oorspronkelijke vraagstelling en het vraagstuk van de causaliteit	13
7.2 Het ontstaan en handhaven van waarden en normen	13
7.3 Over cohesie, waarden en bedreigingen	14
7.4 Ontwikkelingen op het gebied van normen en waarden	15
7.4.1 De postmoderniteit	16
7.4.2 Mondialisering, globalisering	19
7.4.3 Migratie en multiculturaliteit	20
7.4.4 Vormen van uitsluiting	23
7.4.5 Verstedelijkt Nederland	24
7.4.6 Informatievoorziening en media	25
7.4.7 Ontwikkelingen op het gebied van het middenveld	27
7.4.8 Individualisering	29
7.4.9 Ontkerkelijking en nieuwe zingeving	30
7.5 Conclusie	32

### DEEL IV IS ER EEN PROBLEEM?

8. Onderzoeksvragen 3 en 4 herbezien en beantwoord	
35	
8.1 Inleiding	35
8.2 Beoordeling van de huidige situatie	
35	
8.3 Beoordeling van de toekomstige situatie	
38	
8.4 Vitale aspecten van de democratische levenswijze	
38	
8.5 Conclusie	42

## DEEL V VERSTERKING VAN DE DEMOCRATISCHE LEVENSWIJZE

9. Beleid tot nu toe (vraag 5)	
43	
9.1 Beperkingen vooraf	43
9.2 De verzorgingsstaat in hoogtijdagen: de overheid als supermarkt	
43	
9.3 Naar een wederkerige relatie tussen overheid en burger	
44	
10. Aangrijpingspunten voor beleid (vraag 6)	45
10.1 Inleiding	45
10.2 Kleine overheid, grote ambities en de relatie met burgerschap	
46	
10.3 Beleid dat gedrag van burgers verandert	
47	
10.4 Concrete aangrijpingspunten: 'kweekvijvers' en normativiteit van de overheid	50
10.5 Normativiteit van de overheid zelf	
55	

## DEEL VI UITDAGINGEN VOOR BINNENLANDSE ZAKEN

11. De democratische rechtsstaat en BiZa (vraag 7)	
57	
11.1 Inleiding: BiZa en democratie	57
11.2 De bijdragen van BiZa	58
11.3 Nader toegelicht: het permanente debat. Een instituut.	
61	
11.4 Het slot van het verhaal, het begin van iets nieuws?	
62	

## BIJLAGEN

1. Samenstelling van de strategiegroep democratische rechtsstaat
2. Deelnemers aan de ronde tafel gesprekken
3. Beginselen voor een normatieve overheid
4. Weergave debatten: visies op burgerschap

## SAMENVATTING

### ***Inleiding***

De zorg van Binnenlandse Zaken voor de democratische rechtsstaat beperkt zich niet tot de formele, institutionele aspecten, maar strekt zich uit tot het daadwerkelijk functioneren daarvan. Waarden en normen zijn misschien wel de belangrijkste factor in het 'verkeer' tussen overheid en burgers, en daarmee cruciaal voor het functioneren van de democratische rechtsstaat.

### ***Relevante waarden en normen***

Waarden zijn opvattingen over goede of juiste doeleinden. Normen zijn de vertalingen daarvan in verwachtingen t.a.v. het gedrag. Voor het functioneren van de democratische rechtsstaat zijn sociale waarden van belang die tot uitdrukking komen in het publieke domein.

De weergegeven debatten van filosofische, politieke en wetenschappelijke aard weerspiegelen welke waarden en normen van belang zijn voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Het filosofisch debat gaat vooral over de vraag in hoeverre normen en waarden exclusief verbonden zijn met de aanwezigheid van een 'gemeenschap'. Het politieke debat gaat over de vraag in hoeverre gemeenschappelijkheid van waarden en normen is gewenst en de vraag of de overheid daarin een taak heeft. De wetenschap debatteert over twee verschillende democratie-opvattingen: de markt- en de participatiedemocratie.

Uit de bijdragen aan de debatten destilleren wij de volgende sociale waarden die van belang zijn voor de democratische rechtsstaat: *verdraagzaamheid, solidariteit en gemeenschapszin*. Een te smalle verankering bij burgers van deze waarden vormt een bedreiging voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Deze waarden koppelen we aan *(burgerschaps)competentie* en de *institutionele mogelijkheden* om aan burgerschap inhoud te geven; tezamen noemen we dit de *democratische levenswijze*.

### ***Ontwikkelingen***

De invloed van de te bespreken ontwikkelingen op waarden en normen die van belang zijn voor de democratische rechtsstaat is complex en indirect. Deze invloed is niet eenduidig in termen van oorzaak en gevolg hard te maken, maar is naar ons inzicht desondanks niet minder belangrijk.

Gemeenschappelijke normen en waarden ontstaan in langdurige interactieprocessen tussen mensen. Handhaving moet dan ook vooral 'van binnenuit' geschieden.

Het belang van uniforme normen en waarden in de samenleving kan worden gerelativeerd; ook (of juist) voor het functioneren van de democratische rechtsstaat is het belangrijker om in te zetten op het omgaan met pluriformiteit.

Over de invloed van de volgende ontwikkelingen bestaat een zekere consensus.

Het relativisme dat met de *postmoderniteit* gepaard gaat, betekent niet dat interventies op het terrein van de voor de democratische rechtsstaat relevante normen en waarden op dit moment zinloos zijn.

De invloed van *mondialisering/globalisering* is nog onduidelijk: het kan even goed leiden tot meer interactie tussen groepen als tot terugtrekking binnen de eigen groep.

De invloed van *migratie en multiculturaliteit* is evenmin eenduidig vast te stellen, maar 'per saldo' nemen we aan dat blijvende instroom van nieuwkomers de steun voor de huidige vorm van 'democratische levenswijze' onder druk zet. *Uitsluiting* van groepen van de 'normale samenleving' vertaalt zich logischerwijs door in een geringere steun voor een democratische levenswijze. Dit uit zich in de vorm van onvrede en onverschilligheid. *Verstedelijking* (verlies aan lokale binding) betekent samen met *individualisering* dat minder langdurige sociale bindingen worden aangegaan, waarmee voor het leren en onderhouden van de democratische levenswijze minder gelegenheid ontstaat. *Media* kunnen een rol spelen bij het handhaven van een gemeenschappelijk waarden- en normenpatroon. De vraag is of het huidige aanbod hierin een positieve rol vervult of juist fragmentering in de hand werkt. Het huidige *middenveld* bevindt zich in een overgangssituatie. Zijn rol is niet minder groot, maar wel meer gefragmenteerd. In die zin staat het middenveld als collectief integratiekader onder druk. Anderzijds valt wellicht op wijkniveau een voorzichtige ontwikkeling naar nieuwe integratiekaders te bespeuren. *Ontkerkelijking* betekent alleen dat de weg waarlangs moraal en waarden worden gevormd, verandert. Niet, dat deze minder tot stand komen.

### ***Is er een probleem?***

In de toekomst zien we enerzijds een steeds grotere pluriformiteit en differentiatie in de samenleving en anderzijds afnemende sturingsmogelijkheden van de overheid. Daarmee krijgen (groepen) burgers meer verantwoordelijkheden. De burger kan deze verantwoordelijkheden pas vorm geven wanneer hij of zij zich de democratische levenswijze heeft eigengemaakt. Dat wil zeggen dat hij ervan overtuigd is dat de normen en waarden die aan die democratische levenswijze ten grondslag liggen moeten worden gerespecteerd - desnoods tegen zijn onmiddellijke eigenbelang in. Deze overtuiging moet groeien en vorm krijgen tijdens de opvoeding, op school, in de buurt, in contact met de overheid, op het werk; kortom: overal waar mensen langdurig met elkaar relaties moeten onderhouden.

We concluderen dat we al met al *niet kunnen aantonen dat de democratische normen en waarden rechtstreeks worden bedreigd*, hoewel we vinden dat alleen al het feit dat er 'van alles' op het terrein van normen en waarden gebeurt, dwingt tot alertheid. We signaleren wél dat *de contexten ('kweekvijvers') waarbinnen deze normen en*

*waarden worden gevormd en onderhouden door de hierboven geschetste ontwikkelingen steeds meer onder druk komen te staan.*

### **Versterking van de democratische levenswijze**

De recente (vanaf de jaren '70) beleidsontwikkelingen hebben veelal indirecte effecten op de democratische levenswijze gehad, die zelden of nooit bewust zijn nagestreefd. In de jaren '70 gaf de overheid vooral rechten uit aan burgers; het dagelijkse gedrag stond in het teken van de 'permissive society'. Gemeenschappelijke arrangementen van (groepen) burgers werden in toenemende mate medebeïnvloed door de overheid. Met de economische teruggang en de sanering van de overheidsfinanciën kwam de wederkerigheid in de relatie tussen individu en overheid in beeld.

De strategiegroep denkt nu aan een volgende stap: beleid dat de wederkerigheid tussen mensen *onderling* centraal zet en daarmee de democratische levenswijze als het ware uitlokt.

Steeds vaker zal de overheid slechts door tussenkomst van (organisaties van) burgers doelen kunnen verwezenlijken. Dat stelt hoge eisen aan de burger en daarmee aan de 'geworteldheid' van de daarvoor relevante waarden en normen. Wil de overheid derhalve adequaat kunnen interveniëren dan zal zij (expliciet) beleid moeten voeren t.a.v. de plaatsen waar deze normen en waarden worden gevoed en gehandhaafd.

Dat beleid moet aan de volgende voorwaarden voldoen:

- het moet dicht bij de burgers vorm krijgen (vgl. het concept van de regelkringen: de overheid beperkt zich tot het bewaken van het proces);
- sociale instrumenten nemen een centrale plaats in, omdat de beoogde gedragsverandering vooral om vrijwillige medewerking vraagt (overigens kunnen transactie en dwang dit prima ondersteunen);
- verschillende beleidsrichtingen moeten elkaar ondersteunen en de overheid moet in ieder geval het goede voorbeeld geven in de zin dat haar optreden getuigt van integriteit, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Gedragsbeïnvloeding in de richting van de democratische levenswijze kan op verschillende manieren vorm krijgen: direct op de ontwikkeling van waarden via instrumenten als voorlichting, maar ook indirect via de 'kweekvijvers' waar normen en waarden worden ontwikkeld en gehandhaafd: gezin, onderwijs, leef-/werkomgeving en het nationaal niveau.

Daarnaast zien we ook de indirecte invloed van de normativiteit van de overheid zelf (voorbeeldgedrag).

### **Uitdagingen voor Binnenlandse Zaken**

De aandacht voor de democratische levenswijze moet duidelijker en explicieter dan voorheen voorwerp van aandacht en zorg van het ministerie zijn. Dit kan door de ontplooiing van (beleids)initiatieven

zoals hiervoor beschreven, maar die aandacht zal ook een permanent, institutioneel karakter moeten krijgen.

BiZa moet haar reguliere taken uitvoeren vanuit een helder bewustzijn van de (vaak impliciete) democratische waarden die daaraan ten grondslag liggen en van daaruit ook een coördinerende rol naar anderen spelen. Dit kan langs verschillende wegen (verder) vorm worden gegeven. In een twaalftal activiteiten wordt dit samengevat. Daarnaast beveelt de strategiegroep aan het denken over en volgen van democratische waarden een permanente en expliciete uitvalsbasis te geven in de vorm van een 'Instituut voor de Democratie'.

Tenslotte: De democratische rechtsstaat wordt nog niet direct bedreigd, maar het democratisch bewustzijn moet, ook met het oog op de veranderende rol van de overheid en de actievere rol van (groepen) burgers, worden gestimuleerd en geprikkeld.

# WAARDEN GEIJKT

## DEEL I INLEIDING

### 1. WAT VOORAF GING

In het kader van het programma 'BiZa 21' is de strategiegroep Democratische rechtsstaat (5b) belast met het formuleren van een strategische visie met betrekking tot het door BiZa te voeren beleid op het gebied van de *democratische rechtsstaat*.<sup>1</sup>

De groep verricht haar werkzaamheden in een aantal fasen. In de definitiefase, die eind 1996 is afgesloten<sup>2</sup>, heeft een omvangrijke verkenning van het onderzoeksterrein plaatsgevonden. Relevante literatuur is bestudeerd, er is een enquête gehouden en er zijn gesprekken gevoerd met deskundigen binnen en buiten BiZa.

Voor wat betreft het begrip democratische rechtsstaat is aangesloten bij Klop, die de volgende omschrijving geeft<sup>3</sup>:

' De staat is in de(ze) gedifferentieerde moderne samenleving de publiekrechtelijk georganiseerde gemeenschap van overheid en burgers, op de grondslag van het legitieme geweldsmonopolie in een territoriaal begrensde gebied, met als doel de behartiging van het publieke belang door het tot gelding brengen van recht. Wat dit publieke belang behelst, wordt door de onderscheiden politieke stromingen verschillend ingevuld, met verschillende consequenties voor de autonomie van de verschillende levenssferen. Daarover ging en gaat het politieke debat. De staat werd een rechtsstaat sinds het staatsoptreden zelf onderworpen werd aan het recht. Daarbij gelden vier beginselen, te weten: het verbod van willekeur, de Trias Politica of spreiding van overheidsmacht, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de eerbiediging van grondrechten, waardoor de menselijke waardigheid wordt gegarandeerd. Met name met dit laatste wordt erkend dat de mens er niet voor de staat is, maar de staat voor de mensen. Een constitutie speelt daarbij een belangrijke rol.

De rechtsstaat wordt een democratische rechtsstaat sinds de burgers een wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op het beleid van de overheid. Deze democratie kan verschillende vormen aannemen, waarvan de parlementaire met meerdere partijen de meest gebruikelijke is. De staat werd een democratische en sociale rechtsstaat sinds hij zijn burgers een bescherming tegen armoede biedt door middel van wettelijk

<sup>1</sup> De samenstelling van de strategiegroep is vermeld in bijlage 1.

<sup>2</sup> 'Waarden en normen in de democratische rechtsstaat', rapportage over de definitiefase door de Strategiegroep democratische rechtsstaat 5b; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 14 november 1996.

<sup>3</sup> Dr. C.J. Klop: Burgerlijke betrekkingen en het ethos van de staat; in 'Moraal en staat', Justitiële Verkenningen, jrg.20, nr.6, 1994.

geregelde sociale zekerheid. De laatste jaren wordt bovendien erkend dat een staat ook elementaire taken heeft op ecologisch gebied. Daarmee is de democratische, sociale en ecologische rechtsstaat onder invloed van het politieke debat het fungerende type geworden in de westerse wereld.'

In de rapportage van 14 november 1996 is uitgebreid verslag gedaan van de bevindingen in de definitiefase. Hierbij passeerden de verschillende actoren in de democratische rechtsstaat de revue. Aandacht is besteed aan de rollen van de overheid (waarbij de bestuurders, de leden van de vertegenwoordigende organen en de leden van de rechterlijke macht tot de overheid worden gerekend), van de burgers, van het maatschappelijk middenveld en van de politieke partijen.

In onze verkenning kwamen we veel onderwerpen tegen die uitdieping zouden verdienen. Uiteindelijk is ervoor gekozen in de vervolgfase een nadere studie te verrichten naar *de waarden en normen bij burgers die voor het functioneren van de democratische rechtsstaat van vitaal belang zijn*.

Daarbij is overwogen dat de zorg van Binnenlandse Zaken voor de democratische rechtsstaat niet beperkt is tot de *formele aspecten* van de democratische rechtsstaat, maar zich ook uitstrekt tot het *daadwerkelijk functioneren* daarvan. Het thema 'waarden en normen' kan daarmee tot het domein van BiZa worden gerekend. Het belang van het thema rechtvaardigt naar ons oordeel verdere uitdieping, mede met het oog op de vraag naar de wenselijkheid en mogelijkheid van nieuwe BiZa-beleidsvorming ten aanzien van (onderdelen van) dit onderwerp.

De strategiegroep onderkende dat verscheidene beleidsinitiatieven van BiZa raakvlakken hebben met het thema waarden en normen. In die zin is het terrein zeker niet onontgonnen. Wel ontbreekt naar ons oordeel een brede strategische visie op het thema waarden en normen en op de vraag welke taak voor de overheid (i.h.b. voor BiZa) verder is weggelegd om dit belangrijke aspect van de democratische rechtsstaat levend te houden, c.q. te versterken.

Het onderzoeksthema is in de rapportage over de definitiefase als volgt beschreven<sup>4</sup>:

"Gemeenschappelijkheid van waarden en normen die voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat van direct belang zijn is een voorwaarde voor het functioneren van de samenleving. Vanuit de voorlopige waarneming dat aan deze voorwaarde onvoldoende wordt voldaan, wil de strategiegroep zich hiervan een scherper beeld vormen, waarbij zij relevante (toekomstige) ontwikkelingen zal betrekken. Vervolgens zal antwoord worden gegeven op de vraag of en zo ja welke taak voor de overheid (in het bijzonder BiZa) is weggelegd om dit belangrijke aspect van de democratische rechtsstaat levend te houden, dan wel te versterken."

---

<sup>4</sup> 'Waarden en normen in de democratische rechtsstaat', p.8

## 2. WAT NU CENTRAAL STAAT

Wij willen het onderzoeksthema dat ons bezig houdt, nog eens in wat andere bewoordingen weergeven.

De democratische rechtsstaat is een staatsvorm die voldoet aan bepaalde formele of institutionele kenmerken; in de omschrijving van Klop in de vorige paragraaf zijn deze gegroepeerd rond drie elementen: staat, recht en democratie. In onze rapportage over de definitiefase schreven we het echter al: “De zorg van Binnenlandse Zaken (is) niet beperkt .. tot de formele aspecten van de democratische rechtsstaat, maar .. (strekt) zich ook (uit) .. tot het daadwerkelijk functioneren daarvan”. Onze veronderstelling is dat voor dit functioneren van onze democratische rechtsstaat waarden en normen van burgers van vitaal belang zijn.

Wellicht kan het volgende beeld, waarbij een vergelijking wordt gemaakt met de inrichting van het wegennet, dit verhelderen. Bekend is dat men over de toereikendheid, de *kwaliteit* van die infrastructuur, pas een oordeel kan geven als ook rekening wordt gehouden met de voertuigen die van dat wegennet gebruik moeten maken en met het rijgedrag van de weggebruikers.

Wanneer we de formele, institutionele vormgeving van de democratische rechtsstaat zien als infrastructuur van onze democratische rechtsstaat, dan kunnen we over de kwaliteit van onze democratische rechtsstaat evenmin iets zeggen zonder het ‘verkeer’ daarbij te betrekken. Onder verkeer verstaan wij de daadwerkelijke interactie tussen overheid en burgers, in beide richtingen. Uiteraard wordt deze interactie door de ‘infrastructuur’ van de bestuurlijke inrichting, het rechtssysteem, het kiesstelsel etc. beïnvloed, maar dit is niet het hele verhaal. Cruciaal voor het functioneren van de democratische rechtsstaat is immers of, op welke wijze en met welke bedoelingen en verwachtingen burgers de interactie met de overheid aangaan. In deze vragen zit de factor ‘waarden’ in de democratische rechtsstaat verscholen.

Zo spelen in discussies over de democratische rechtsstaat thema’s als de kloof tussen burger en bestuur, de afkalvende effectiviteit en legitimiteit van de overheid en de afnemende betrokkenheid van burgers bij de samenleving en (parlementaire) politiek. Vaak wordt meteen een verband gelegd met de organisatie en werking van overheidsorganen en ook wel met de institutionele vormgeving van onze democratische rechtsstaat. Wij ontkennen niet dat hier aanleiding toe bestaat, maar maatregelen die alleen op de ‘infrastructuur’ van de democratie zijn gericht, zullen de geschetste problematiek onvoldoende kunnen verhelpen. Wat wij willen doen is deze discussies in verband brengen met het thema waarden en normen. Waarden en normen bij burgers zijn

naar ons inzicht een belangrijke, misschien wel de belangrijkste factor bij het ‘verkeer’ tussen overheid en burgers.

Waarden van burgers beïnvloeden op twee manieren de interactie tussen overheid en burgers. Op de eerste plaats uiteraard direct via waarden die gaan over de *bijdrage van burgers aan de publieke zaak*, van stemmen tot het meedoen in een buurtcomité, van belastingmoraal tot het aanspreken van jongeren die een kinderspeelplaats vernielen. Daarnaast veronderstellen wij dat ook waarden die niet direct over het publieke domein gaan, daarvoor langs indirecte weg toch relevant zijn. Hoe groter de differentiatie van deze waarden, hoe minder vanzelfsprekend cohesie in de samenleving (gemeenschappelijkheid) aanwezig is, en hoe meer onderwerpen de overheid, als geschillenbeslechter bij uitstek, toch op zijn bordje krijgt. Zolang we ons allemaal kunnen vinden in de wijze waarop we met die verschillen omgaan en eventueel knopen doorhakken, is differentiatie geen probleem. Maar er ontstaat wel een probleem als het draagvlak voor deze ‘spelregels’ afbrokkelt. Daarom zijn waarden relevant voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. In het vervolg van deze rapportage gaan wij daar nader op in.

### 3. OPBOUW VAN DE NOTITIE

De hiervoor aangeduide probleemstelling resulteerde in een zevental concrete onderzoeksvragen<sup>5</sup>, waarop we in deze rapportage een antwoord trachten te geven. Deze vragen luiden:

1. Welke waarden en normen zijn van belang met het oog op het goed functioneren van de democratische rechtsstaat in Nederland? Hierbij komt onder meer een verfijning van het begrippenapparaat rond waarden en normen aan de orde.
2. In hoeverre is een differentiatie van deze waarden en normen in onze samenleving een risico voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat?
3. Hoe dient de huidige situatie in dit opzicht te worden beoordeeld?
4. Welke ontwikkelingen spelen rechtstreeks in op de (gemeenschappelijkheid van) waarden en normen die van belang zijn voor de democratische rechtsstaat?
5. Welke pogingen zijn tot dusverre ondernomen ter herstel van de voor de democratische rechtsstaat relevante waarden en normen?
6. Welke aangrijpingspunten zijn er voor de ontwikkeling van nieuw dan wel aanvullend beleid op dit gebied?
7. Is er in het bijzonder voor BiZa een taak weggelegd en zo ja wat is daarbij de inhoud van het vorm te geven beleid en van de bijpassende middelen/instrumenten?

De hiervoor genoemde eerste twee onderzoeksvragen worden in deel II van de notitie behandeld. Eerst wordt het begrippenapparaat

---

<sup>5</sup> ‘Waarden en normen in de democratische rechtsstaat’, p.38

verfijnd. Daarna passeren opvattingen uit wetenschappelijke en politieke kring over de betekenis van waarden in een democratische rechtsstaat de revue. Dit deel wordt afgesloten met de beantwoording van de eerste twee vragen.

Vervolgens wordt in deel III aandacht besteed aan ontwikkelingen die zowel de huidige situatie m.b.t. waarden in de democratische rechtsstaat verklaren, als zicht bieden op de toekomstige toestand daarvan.

In deel IV geeft de strategiegroep antwoord op de vraag of er gezien het voorgaande gesproken kan worden van een probleem in die zin dat het functioneren van de democratische rechtsstaat wordt bedreigd.

De mogelijkheden tot versterking van de aanwezigheid van de relevante waarden door de ontwikkeling van nieuw dan wel aanvullend beleid komen in deel V aan bod.

Deze rapportage wordt in deel VI afgesloten met enkele gedachten ten aanzien van de rol die BiZa op dit terrein zou kunnen vervullen.

De in deze nota beschreven problematiek is in september 1997 aan de orde gesteld in een viertal rondetafelgesprekken met externe deskundigen.<sup>6</sup> Van de inzichten en het commentaar van deze deskundigen is voor de eindrapportage dankbaar gebruik gemaakt.

---

<sup>6</sup> De namen van de geraadpleegde externe deskundigen zijn vermeld in bijlage 2

## DEEL II RELEVANTE WAARDEN EN NORMEN

### 4. BEGRIPSBEPALING

Gelet op de centrale plaats die het onderwerp waarden en normen in onze beschouwing inneemt, willen wij precies aangeven wat voor onze strategiegroep de invulling is van dit 'containerbegrip'. Er is immers een directe relatie van deze invulling met de vragen of er ten aanzien van 'waarden en normen' kan worden gesproken van een probleem en wat de daarbij passende verbeteringsvoorstellen zouden kunnen zijn.

Heel algemeen gezegd gaat het bij **waarden** om de opvatting van mensen over goede en juiste doeleinden voor hun leven of de samenleving, die ze ook als nastrevenswaardig beschouwen. Waarden worden door Halman<sup>7</sup> omschreven als een construct van algemene aard dat via meer concrete concepten als *attitudes*, *opinions*, *wensen*, e.d. de gedragingen van mensen in een gewenste richting stuurt.

Een **norm** is een wederzijdse verwachting om het gedrag naar een waarde te richten. Normen komen voort uit waarden en zijn te beschouwen als toegepaste, geconcretiseerde waarden. Normen stellen grenzen aan het gedrag, afwijkingen van de norm zijn waarneembaar en soms zelfs meetbaar. Normen kunnen hun weerslag vinden in schriftelijk vastgelegde regels, maar ook in ongeschreven maatstaven.

Vertrekkend vanuit dit algemene gezichtspunt, helpen twee indelingen ons verder in de richting van de waarden van belang voor het functioneren van de democratische rechtsstaat.

#### **Individuele en sociale waarden**

Een eerste indeling van waarden is die in individuele en sociale waarden. Wij volgen Kinneging<sup>8</sup> bij de volgende beschrijving: De individuele waarden zijn gericht op het handelen van de mens voor zijn eigen leven, het gaat in de kern om moreel besef, individuele morele kwaliteiten. Traditioneel zijn er twee categorieën individuele waarden:

- die verbonden zijn met het idee van zelfoverstijging (de moed, de ijver, de inventiviteit en het doorzettingsvermogen);
- die welke gerelateerd zijn aan de notie van zelfbeheersing (zelfdiscipline, spaarzaamheid, netheid, bescheidenheid en gematigdheid).

De sociale waarden zijn primair gericht op de betekenis van anderen in en voor het handelen van de mens:

---

<sup>7</sup> L.C.J.M. Halman: Waarden in de Westerse Wereld, Een internationale exploratie van de waarden in de westerse samenleving; Tilburg University Press, 1991

<sup>8</sup> Andreas Kinneging, Het spirituele kapitaal; Artikel in Trouw en gepubliceerd in: Het debat over de moraal; Trouw, augustus 1996

- *rechtvaardigheid*: de bereidheid ieder het zijne te gunnen (het niet toe-eigenen wat anderen toekomt en hen ondersteunen wanneer derden dit morele gebod niet nakomen) en de hulpvaardigheid (het helpen van anderen in nood);
- *beleefdheid*: respect voor de gevoelens en belangen van anderen.

Een bijzondere categorie sociale waarden en normen, één welke speciaal voor de democratische rechtsstaat van belang is, omvat de *betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak*, hun loyaliteit en burgerzin.

Er is een indirect verband tussen individuele waarden en het grotere verband van de samenleving:

- de sociale waarden veronderstellen de individuele waarden;
- met de toename van individuele waarden neemt de dringendheid van sociale waarden af.

Hoe meer de individuele waarden (deugden) in de praktijk worden gebracht, des te minder klemmend zijn de sociale waarden.

Anderzijds geldt: hoe minder de individuele waarden in de praktijk worden gebracht, des te klemmender zijn de sociale waarden.

Vergelijkbaar hiermee heeft Trudy van Asperen<sup>9</sup> het over morele regels t.b.v. samenwerking. Het gaat dan vooral om vertrouwen. Deze noodzaak van vertrouwen speelt naar haar mening vooral bij de totstandkoming van collectieve goederen, waar mensen het risico lopen de dupe te worden van een bereidwillige opstelling tot coöperatie.

Balkenende beklemtoont eveneens de betekenis van vertrouwen, maar dan als essentiële waarde voor de sociale samenhang in de samenleving. In de omgang met mensen, organisaties en overheden met elkaar, moet men op elkaar kunnen rekenen. Er moet iets zijn van 'weten wat je aan elkaar hebt'. Het gevoel ook dat je samen voor een bepaalde zaak staat. Balkenende ziet vertrouwen als een voorwaarde voor (maatschappelijke) verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid veronderstelt het relativeren van het eigen belang ten gunste van het algemeen belang en het relativeren van de eigen positie ten opzichte van groepen en/of collectiviteiten<sup>10</sup>.

### **Privé en publiek domein**

Een tweede indeling die voor ons van betekenis is, betreft die waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het *privé-domein* en het *publieke domein*.

In het privé-domein gaat het om handelingen van mensen die niet

<sup>9</sup> Trudy van Asperen: Het bedachte leven, Beschouwingen over maatschappij, zingeving en ethiek (pp. 153-170); Boom, Amsterdam, 1993

<sup>10</sup> J.P. Balkenende, Verantwoordelijkheid als praktisch politiek perspectief: maatschappelijke verantwoordelijkheid en staatkundig-bestuurlijke vernieuwing; in Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur, Congrespublicatie 1994 van de Vereniging voor Bestuurskunde.

zodanige consequenties hebben voor anderen dat voor de overheid een rol is weggelegd. In het publieke domein betreft het handelingen die verderstreckende gevolgen hebben voor de samenleving. Hier heeft de overheid een rol en treedt de individu op als burger.

De vraag waar in concrete gevallen de scheidslijn ligt tussen het privé- en het publieke domein, is een politieke vraag, waarbij het antwoord in de loop van de tijd kan verschuiven. Met de Arbeidswet van 1874 werd de *caritas* van het privé naar het publieke domein overgebracht. Een ander voorbeeld is de wet van 1995 inzake individuele patiëntenrechten - bepaalde zaken zijn uit de individuele arts-patiënt relatie gehaald. Ook omgekeerde bewegingen zijn zichtbaar. Hier kan de euthanasiewetgeving voorbeeld zijn: euthanasie is overgebracht naar de privé-moraal.

De waarden in het publieke domein vinden hun neerslag in beleidsnota's en wet- en regelgeving, die in een democratisch besluitvormingsproces zijn vastgesteld. Hoewel over die waarden veelal verschillend wordt gedacht, wordt hier een gemeenschappelijkheid opgelegd. De waarden worden hier tot normen waarvan naleving waar nodig wordt afgedwongen. Deze waarden en normen zijn de uitkomst van het politieke debat. Aan dit debat nemen verschillende politieke stromingen deel, die elk een eigen visie hebben op de waarden en normen die de staat dient te handhaven.

We hebben te maken met een zekere starheid van het recht, waardoor een kloof kan ontstaan met de moraal. Die kloof mag niet te groot worden: regelgeving waarvan we later vinden dat die niet juist meer is.

De verbinding tussen het private en publieke domein zit in de burger. Hij is de actor op beide terreinen. Individuele deugden van burgers en bestuurders moeten voldoen aan minimum vereisten. Dupuis<sup>11</sup> noemt als het minimum aan morele deugden: oprechtheid, redelijkheid en erkenning van de belangen van anderen (dé stap is te handelen mede in het belang van anderen).

Gebruikmakend van beide indelingen **concluderen wij dat voor het functioneren van de democratische rechtsstaat waarden van belang zijn die kunnen worden getypeerd als sociale waarden die tot uitdrukking komen in het publieke domein.** Dit zijn wat Koenis<sup>12</sup> noemt de inclusieve waarden welke het samenleven van mensen betreffen die uiteenlopend denken over wat het goede leven is. Daarbij gaat het om: rechtvaardigheid en hulpvaardigheid,

---

<sup>11</sup> Prof. Dr. H.M. Dupuis: Morele dilemma's van een plurale samenleving; inleiding gehouden tijdens het congres van de Vereniging voor Bestuurskunde op 2 april 1997

<sup>12</sup> Sjaak Koenis: We kunnen best zonder een gedeelde moraal; artikel in NRC Handelsblad van 14 september 1996

respect voor de gevoelens en belangen van anderen en betrokkenheid bij de publieke zaak. Die waarden zijn inderdaad cruciaal voor een moderne samenleving, niet omdat zij gemeenschappelijkheid uitdrukken, maar juist omdat zij het ontbreken ervan opvangen.

Maar zijn die waarden hiermee voldoende aangeduid? Interessant is te bezien in hoeverre de tot nu toe gegeven omschrijvingen van Kinneging, Dupuis en Koenis staande blijven als we daarbij de debatten betrekken die in de wetenschap en in de politiek worden gevoerd. Welke waarden worden daarbij genoemd als van belang voor de democratische rechtsstaat? Daarover gaat een volgende punt.

Wij willen aan het eind van deze paragraaf echter eerst nog enkele woorden wijden aan discussies die in wetenschappelijke kring worden gevoerd over het begrip **principes**, dat vaak in één adem met waarden en normen wordt genoemd.

Principes duiken in de literatuur op als gedragsregels van algemene en universele aard, onveranderlijke gedragsregels, waaruit waarden zouden voortvloeien.

Zo wordt in de projectbeschrijving van De Balie voor '150 jaar Grondwet' de stelling betrokken dat de grondrechten (waarin de belangrijkste waarden van de samenleving zijn neergelegd) berusten op principes die in de formulering van de grondrechten verborgen zijn en die in ieder geval een bredere betekenis hebben dan de tekst van de grondwetsbepalingen. Deze principes worden verder niet benoemd.

Dit thema raakt aan een fundamentele discussie die voornamelijk in juridische vakkringen wordt gevoerd over de betekenis van het recht voor de orde in de samenleving. Twee opvattingen staan daarbij tegenover elkaar:

- a) In de eerste wordt uitgegaan van de gedachte dat het recht gebaseerd is op onveranderlijke beginselen die hun aanhechtingspunt vinden in de onveranderlijkheid en de universaliteit van de natuur van de mens en die voor elke samenleving gelden, los van specifieke historische omstandigheden.
- b) In de tweede wordt uitgegaan van wat men zou kunnen aanduiden als de 'historiciteit' van het recht, het recht dat zijn bestaan vindt in de juridische en constitutionele traditie (Ewald en ook Foqué : het recht is nooit puur immanent).

De Balie is de eerste opvatting is toegedaan.

Een vergelijkbaar standpunt signaleren wij bij Rachels<sup>13</sup>. In diens meer filosofische benadering wordt afstand genomen van de dominante opvatting dat een universele ethische waarheid een mythe is. Immers verschillende culturen kennen verschillende

---

<sup>13</sup> James Rachels: The elements of Moral Philosophy, hoofdstuk 2

normen en waarden, wat er op zou duiden dat er geen onafhankelijke (universele) standaard is. James Rachels noemt enkele bezwaren tegen dit cultureel relativisme en geeft de consequenties van die opvatting aan. Ruw samengevat: het cultureel relativisme gaat de fout in door uit de wetenschap dat *niet alle gebruiken* universeel hoeven te zijn te concluderen dat *geen enkel gebruik* dat predikaat verdient.

Daartegenover staat bijvoorbeeld Veit Bader<sup>14</sup> in zijn beschouwing over waarden en normen. Vrij vertaald komt dit er op neer dat deze helemaal niet zo universeel en vaststaand zijn, maar erg afhankelijk van toevallige historische omstandigheden. De context bepaalt de zogenoemde democratische principes.

Wij hebben gemeend in deze discussie niet verder te moeten treden, omdat deze nogal abstracte en filosofische beschouwingen naar ons oordeel niet direct nodig zijn voor de door ons centraal gestelde onderzoeksvragen.

Principes duiken in de discussie overigens nog in een andere betekenis op, namelijk als principes van de democratische rechtsstaat. Daarbij worden bijvoorbeeld genoemd de Trias Politica of spreiding van overheidsmacht, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de eerbiediging van grondrechten. Naar ons oordeel gaat het daarbij in belangrijke mate om uitgangspunten die de vormgeving en het functioneren van instituties in de democratische rechtsstaat bepalen. Aangezien in onze benaderingswijze het functioneren van de burger centraal staat, dat slechts indirect verband houdt met deze principes, zullen wij ook principes in de hier bedoelde betekenis, niet in onze verdere beschouwing betrekken.

## 5. DEBATTEN: VISIES OP BURGERSCHAP

De strategiegroep heeft zich verdiept in de waarden die worden genoemd in de debatten die zich richten op de democratische rechtsstaat in verschillende (ideaaltypische) gedaanten. Vaak zijn dit debatten over de inhoud van burgerschap. Het is geen gemakkelijke materie, in die zin dat het niet meevalt om aan debatten van filosofische aard (communitarisme versus republikeinisme versus individualisme), politiek actuele aard (christen-democratie versus liberalisme versus sociaal-democratie) en wetenschappelijke aard (markt- versus participatiedemocratie) de aspecten te ontlenen die van belang zijn voor ons onderwerp. Wellicht moet dit hoofdstuk dan ook deels gezien worden als illustratie; de waarden en normen van belang voor de democratische rechtsstaat vinden hun

---

<sup>14</sup> Veit Bader: Citizenship and Exclusion; in Political Theory, vol. 23/2, mei 1995, pp. 211-252

accentuering/concretisering niet in de drie debatten - hoewel dat wel de reden was waarom we deze debatten in beschouwing nemen. Wat ze daarin wel vinden is hun oorsprong.

Daarbij moet worden bedacht, zoals Bader stelt, dat democratische normen en waarden niet opgevat moeten worden als een duidelijk afgebakend en vaststaand geheel. Deze democratische normen en waarden (nu vooral bekend vanuit de liberaal democratische cultuur) zijn gevormd in een specifieke context. Deze context bepaalde de inhoud van deze zogenaamd democratische waarden en normen. We hebben het hier over een tijd waarin vrouwenkiesrecht nog bevochten moest worden, kolonialisme als een natuurlijke missie gezien werd en democratie vooral betrekking had op de oude Grieken.

Als de context waarin onze democratische waarden gevormd zijn in hoge mate specifiek was, en deze context voor niet geringe mate de democratische waarden bepaalt, dan zijn er dus alternatieve manieren mogelijk om deze normen en waarden te interpreteren. Tenslotte is het ook nog zo dat deze democratische waarden, vaak opgevat als democratische cultuur, deugd of traditie, tijd nodig hebben om te groeien. Daarmee dient rekening gehouden te worden als twee verschillende culturen met elkaar vergeleken worden qua democratische levenswijze.

Desalniettemin zijn er waarden waarvan men het gevoel heeft dat hieraan tornen het fundamenteel aantasten van onze verworvenheden zou betekenen. Deze verworvenheden zijn verankerd in de democratische rechtsstaat. Zowel de stelling dat alle democratische waarden en normen onaantastbaar zijn, als de bewering dat er geen enkele waarde in onze democratische rechtsstaat te benoemen is die niet voor meerdere uitleg vatbaar is, moet verworpen worden. Het is dan ook met die kennis in het achterhoofd dat we dienen te kijken naar de debatten die woeden tussen de adepten van de ene stroming en de tegenstanders van de andere school.

Enkele debatten over de ideaaltypische vormgeving van de democratische rechtsstaat passeren in bijlage 4 de revue. De weergegeven debatten van filosofische, politieke en wetenschappelijke aard weerspiegelen welke waarden en normen van belang zijn voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Het filosofisch debat gaat vooral over de vraag in hoeverre normen en waarden exclusief verbonden zijn met de aanwezigheid van een 'gemeenschap'. Het politieke debat gaat over de vraag in hoeverre gemeenschappelijkheid van waarden en normen is gewenst en de vraag of de overheid daarin een taak heeft. De wetenschap debatteert over twee verschillende democratie-opvattingen: de markt- en de participatiedemocratie. Hier volstaan we met een overzicht van de in deze debatten genoemde waarden en normen.

## Debat 1: communitarisme, republikeinisme en individualisme

Communitarisme	gemeenschapszin, solidariteit, broederschap en naastenliefde
Republikeinisme	competentie (oordeelkundigheid, kennis, vaardigheid) loyaliteit (burgerzin, het burger willen zijn)
Individualisme	welbegrepen eigenbelang, creativiteit, flexibiliteit, assertiviteit

## Debat 2: liberalisme, christen-democratie en sociaal-democratie

Liberalisme	respect voor regels, eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid, spaarzaamheid, inzet voor de publieke zaak, fatsoen en verdraagzaamheid
Christen-democratie	goed ouderschap, nabuurschap, burgerschap, goed ondernemerschap, en gemeenschapszin, 'social responsibility'
Sociaal-democratie	inhoudelijke waarden als solidariteit, vriendschap, altruïsme, gemeenschapszin, naast formele waarden als vrijheid en gelijkheid

## Debat 3: markt- en participatiedemocratie

Marktdemocratie	bij politici: leidingsgezindheid en - bekwaamheid, ondernemerszin en relativeringsvermogen bij burgers: calculerend burgerschap en politieke apathie
Participatie-democratie	bij burgers: communicatieve en deliberatieve vaardigheden, relativeringsvermogen en samenwerkingsgezindheid

## 6 HERFORMULERING EN DEFINITIEVE BEANTWOORDING VRAGEN 1 EN 2

Op basis van het voorgaande kunnen we nu de *eerste vraag* beantwoorden. Daarbij gaat het om het *benoemen van de waarden en normen die van belang zijn voor het functioneren van de democratische rechtsstaat*. In hoofdstuk 4 duiden wij deze in algemene zin aan als sociale waarden in het publieke domein en noemden wij rechtvaardigheid en hulpvaardigheid, respect voor de gevoelens en belangen van anderen en betrokkenheid bij de publieke zaak. In hoofdstuk 5 passeerden vervolgens enkele debatten over de ideaaltypische vormgeving van de democratische rechtsstaat de revue, teneinde na te gaan of deze genoemde waarden aanvulling of correctie behoeven.

Wij hoeven voor het doel van onze studie geen principiële keuze te maken voor de ene of de andere visie op de democratische rechtsstaat zoals die in de weergegeven debatten naar voren komt. Het is voldoende te zoeken naar de rode draad in de hierin genoemde waarden en daarbij de bestaande institutionele inrichting van de democratische rechtsstaat voor ogen te houden. Leggen wij de bevindingen uit de weergegeven debatten naast de eerder door ons genoemde sociale waarden, dan kunnen we constateren dat het in al deze beschouwingen gaat om **sociale waarden als *verdraagzaamheid* (respect voor de gevoelens en belangen van anderen, vertrouwen), *solidariteit* (rechtvaardigheid en hulpvaardigheid) en *gemeenschapszin* (betrokkenheid van burgers bij de samenleving en bij de publieke zaak, hun burgerzin).**

Hiermee is het antwoord op de eerste onderzoeksvraag gegeven.

De *tweede vraag* was: 'In hoeverre is een differentiatie van deze waarden (de waarden die als antwoord op vraag 1 zouden worden gevonden) een risico voor het functioneren van de democratische rechtsstaat?' Nu we in deze waarden een beter inzicht hebben, moeten we het anders formuleren: het gaat niet zozeer om een differentiatie van waarden als wel om het bij een voldoende groot deel van de samenleving aanwezig zijn van deze waarden.

De vraag luidt dan: *"In hoeverre is een te smalle verankering bij burgers in de samenleving van de waarden verdraagzaamheid, solidariteit en gemeenschapszin een risico voor het functioneren van de democratische rechtstaat?"*

**De strategiegroep denkt zonder veel argumentatie het standpunt te kunnen innemen dat een te smalle verankering van deze waarden inderdaad een risico is.** Hoe meer pluriformiteit aan opvattingen over het goede leven in de samenleving (en dat wordt onderbouwd in de volgende paragrafen over de ontwikkelingen), hoe meer er een beroep wordt gedaan op de door ons genoemde sociale waarden (waarbij onder meer behoort respect voor de standpunten van anderen, het kunnen omgaan met pluraliteit).

Aan de weergegeven debatten ontlelen wij echter nog een tweede lijn, daar waar in verscheidene visies wordt gewezen op voor invulling van burgerschap benodigde kennis en vaardigheden. Bij de participatie-democratie wordt gesproken over communicatieve en deliberatieve vaardigheden, bij het (neo-) republikeinisme over oordeelkundigheid, kennis en vaardigheden. Hier gaat het niet zozeer om waarden conform onze definitie, als om voorwaarden om als burger te kunnen functioneren. Wij duiden deze tweede rode draad in navolging van Van Gunsteren aan met **competentie**. En wij voegen daar als andere voorwaarde aan toe: het beschikbaar zijn van **institutionele mogelijkheden** om aan burgerschap invulling te geven.

Sociale waarden, competentie en mogelijkheden, daar gaat het om. In het vervolg van ons betoog duiden we dit tezamen aan als **de democratische levenswijze**.

Wij ontlelen deze term aan Schuyt<sup>15</sup> die de 'democratie als way-of-life' aanduidt als een manier van doen, van omgaan met elkaar, waarbij specifieke waarden de boventoon voeren. Hij noemt daarbij waarden als *gelijkheid, vrijheid en coöperatie*. De laatste waarde wordt opgevat als het met elkaar omgaan, omdat men vindt dat iedereen meetelt; compromisbereidheid, juist niet het onderste uit de kan willen hebben omdat dat in de democratie slecht werkt; er hoort ook tolerantie bij voor andere mensen en partijen, weten dat men het niet eens is. Anders dan Schuyt begrijpen wij in het vervolg van ons betoog onder de democratische levenswijze niet alleen de specifieke sociale waarden, doch ook de competentie (kennis en

<sup>15</sup> Prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt, De invloed van de media op de democratie; in Democratie, dimensies en divergenties; 1996, VUGA Uitgeverij B.V., 's-Gravenhage

vaardigheden) van burgers en de institutionele mogelijkheden om burgerschap invulling te geven.

Hoe beoordelen wij de situatie in dit opzicht? Omdat wij voor de beantwoording van deze derde onderzoeksvraag moeten ingaan op ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan, maar die in hun verdere verloop ook richting zullen geven aan het toekomstbeeld, willen wij eerst in het volgende hoofdstuk die ontwikkelingen behandelen.

## **DEEL III ONTWIKKELINGEN**

### **7. VOOR DE DEMOCRATIE RELEVANTE ONTWIKKELINGEN**

#### **7. 1 Oorspronkelijke vraagstelling en het vraagstuk van de *causaliteit***

Voor de ontwerpfasen werden zeven onderzoeksvragen geformuleerd, waarvan de vierde luidde:

Welke ontwikkelingen spelen rechtstreeks in op de (gemeenschappelijkheid van) waarden en normen die van belang zijn voor de democratische rechtstaat?

In het rapport dat de definitiefase afsloot zijn, op voorhand, reeds diverse 'relevante' ontwikkelingen genoemd of kort beschreven, waarvan wel kon worden aangenomen dat ze iets te maken hadden met het reilen en zeilen van de democratische rechtsstaat. Op dat moment bestond er nog geen afgerond beeld van de *invalshoek*, en moesten diverse aspecten nog nader worden onderzocht. De hoop bestond, dat bij het bestuderen van specifieke onderwerpen min of meer onomstotelijke samenhangen of parallellen tussen ontwikkelingen aan het licht zouden komen, alsmede ondubbelzinnige relaties tussen significante internationale en nationale ontwikkelingen enerzijds en visies en ervaringen met betrekking tot 'normen en waarden' anderzijds.

De problematiek is in zoverre 'tegengevallen' dat de relaties tussen zgn. 'oorzaken' en 'gevolgen' niet erg eenduidig zijn gebleken, zodat er niet van wetenschappelijk aantoonbare causale relaties kan worden gesproken. Zo zijn er bijvoorbeeld wel redenen om aan te nemen dat migratie invloed heeft op de beleving van de 'autochtone' normen en waarden, maar uiteindelijk blijft het bij vermoedens of *educated guesses*; logische verbanden tussen verschijnselen kunnen niet rechtstreeks worden waargenomen, maar ze zijn het gevolg van *interpretatie* (zoals alle vormen van 'waargenomen' causaliteiten, zoals we sinds David Hume weten, uiteindelijk 'uit het hoofd' afkomstig zijn).

Het woord 'rechtstreeks' uit de vraagstelling is derhalve problematischer dan verwacht. Er zijn, zo vermoeden wij, ontwikkelingen die van invloed zijn op ons onderwerp, maar die invloed is meestal niet rechtstreeks te noemen - anders zouden de verbanden immers wel makkelijker aan te tonen zijn. We zullen genoeg moeten nemen met *vermoedens*, en een gebied in kaart brengen dat relevant is voor de suggesties die we in hoofdstuk 10 aan de hand zullen doen. Deze korte methodologische uiteenzetting mag wat zwaar op de hand lijken, maar juist in relatie tot een precair onderwerp als 'normen en waarden' is het van belang om de complexiteit van het terrein te respecteren.

## 7.2 Het ontstaan en handhaven van waarden en normen

We willen vooral spreken over normen en waarden die *gemeenschappelijk* worden gedragen en beleefd - en we zullen hier even doen alsof deze begrippen onproblematisch zijn. Ze komen tot stand onder specifieke condities: mensen ontwikkelen tijdens een langdurig proces van interactie gemeenschappelijke beelden en 'verhalen' - in de werk- en woonomgeving, thuis in het gezin en op school. Daarnaast spelen natuurlijk de ruimere omgeving (de maatschappij) alsmede een als gemeenschappelijk ervaren geschiedenis een rol.

Normen en waarden functioneren niet vanzelf, maar *op basis van instemming*; een voldoende 'kritische massa' van deelnemers in de gemeenschap moet de waarden hebben doorleefd en bereid zijn ze toe te passen - alleen in dat geval is er ook een fundament voor de handhaving ervan; men zou anders domweg niet bereid zijn handhaving te effectueren. Het van buiten af handhaven van waarden en normen is zinloos, als niet de leden van een gemeenschap elkaar aanspreken op naleving van de waarden en normen. Handhaving geschiedt vooral door de 'groep' zelf, waarbij handhaving van buiten af (de overheid, politie, leraren) hooguit als katalysator en stok achter de deur werkt.

## 7.3 Over cohesie, waarden en bedreigingen

Wat bij aanvang van ons onderzoek in ieder geval overtuigend leek, was het uitgangspunt *dat een democratische samenleving slechts kan functioneren bij een betrekkelijk algemene overeenstemming over 'waarden', die dan 'in brede lagen van de samenleving [worden] gedeeld'*. Ook dit punt bleek complexer dan verwacht: een ontbrekende gemeenschappelijkheid van normen en waarden is misschien geen groot probleem, wanneer de democratische spelregels in acht worden genomen en er tolerantie bestaat ten aanzien van pluriformiteit; dit punt is - uiteraard - door tal van auteurs genoemd.

Volgens Sjaak Koenis in de Volkskrant van 14 september 1996, in een artikel met de glasheldere titel 'we kunnen best zonder gedeelde moraal', moet het 'tobberige' zoek naar gemeenschappelijke normen en waarden worden gestaakt, en moeten we ons veeleer concentreren op wat hij *facilitaire normen en waarden* noemt: verkeersregels, een werkend communicatiesysteem, een bureaucratie die 'niet al te kreukbaar is'; we moeten vooral zorg besteden aan de dienstverlening door de instanties die onze verzorgingsstaat schragen. Waarden die daarbij wél van belang zijn, te weten verdraagzaamheid,

rechtvaardigheid en solidariteit, functioneren niet omdat ze gemeenschappelijkheid *uitdrukken*, maar 'juist omdat ze *het ontbreken daarvan* opvangen' (zie ook deel II). Wat een samenleving nodig heeft, zijn spelregels 'die de betrekkingen tussen mensen reguleren'.

De socioloog Kees Schuyt vestigt er de aandacht op, dat de sociale cohesie binnen groepen groter wordt, 'naarmate de tegenstellingen in een samenleving verscherpen.' 'Afname van sociale cohesie kan er ook op duiden dat onderlinge tegenstellingen tussen groepen in een samenleving afnemen'. Toenemende heterogeniteit van een samenleving vermindert de sociale cohesie 'mogelijkerwijs ten gunste van een andere vorm van sociale binding, op basis van een hoger, abstracter kenmerk.' (Volkskrant, 18-1-'97). Schuyt roept in zijn artikel de sociologische theorie van de 'kracht van zwakke bindingen' in herinnering: 'Een zwakke, niet strikte binding met de eigen groep geeft een grotere sociale eenheid juist een sterkere samenhang'. Schuyt wil de noties 'sociale cohesie' en 'tolerantie' met elkaar in verband brengen, maar hij moet vaststellen dat het begrip tolerantie zoals dat in het publieke debat gebruikt wordt 'te weinig gespecificeerd' is; hij weet niet of 'tolerantie heeft bijgedragen aan de vermindering van cohesie of juist aan de handhaving ervan'.

Waarom geven we deze voorbeelden? *Cohesie*, *gemeenschappelijkheid* en misschien ook *tolerantie* zijn *geen toverwoorden* wanneer we gaan zoeken naar bedreigingen. Vormen van eenheid en overeenstemming zijn niet *zonder meer* het nastreven waard; we zouden eerst moeten definiëren over welke overeenstemming we eigenlijk spreken (waartoe we in het tweede deel een poging hebben ondernomen) en op welke wijze die een waarborg zou zijn voor de handhaving en bescherming van de hier besproken waarden. In de praktijk valt het niet mee om oorzakelijke verbanden *aan te wijzen*, en evengoed zou men kunnen volhouden dat het krampachtig handhaven van eenheid ook als ondermijnende kracht kan fungeren, bijvoorbeeld wanneer een onvermijdelijke en feitelijk optredende *pluriformiteit* ermee wordt ontkend of *onderdrukt*. Verder berust, zoals wel is opgemerkt, het heimwee naar de veronderstelde eenheid van 'vroeger' vermoedelijk veelal op illusies of in ieder geval op selectieve waarneming; de jaren vijftig bijvoorbeeld staan te boek als een homogeen tijdperk, maar een nadere beschouwing leert dat we de *verzuiling* ook als een vorm van multi-culturaliteit zouden kunnen beschouwen; in die zin zou de migratie Nederland niet voor specifiek *nieuwe* problemen plaatsen, omdat we allang hadden leren omgaan met de diversiteit. Samen met de geconstateerde diffuusheid op het gebied van causale relaties maken deze voorbeelden duidelijk, dat het formuleren van bedreigingen uiteindelijk méér op 'gevoel' en 'inschatting' gebaseerd zal zijn dan we wellicht als gerieflijk

ervaren.

#### 7.4 Ontwikkelingen op het gebied van normen van waarden

In de tussenrapportage van november 1996 zijn diverse van de belangrijkste nationale ontwikkelingen al besproken, reden waarom we hier volstaan met zeer korte aanduidingen; omdat ze niet allemaal even relevant zijn voor ons veld van onderzoek, hebben we een *selectie* gemaakt van ontwikkelingen en trends die we in deze paragraaf vanaf 7.4.1. nog nader zullen bespreken. Eerst schetsen we echter nog even het *totale beeld*.

Er is, volgens velen, sprake van een *terugtrekkende overheid*, een overheid die veel taken naar lagere overheden of de private sector delegeert, waarbij vaak ook de veelbesproken 'kloof' tussen burger en staat ter sprake komt (men is er niet uit of die nu wel of niet bestaat, en indien wel, of die kloof een probleem zou opleveren) en uitvoerig wordt getheoretiseerd over de rol van het Maatschappelijk Middenveld. Nederland zou te maken hebben met een sterke vorm van *politieke depolarisatie*, optredend bij gebrek aan diepgaande ideologische controversen, waarbij beslissingen vooral op basis van (economische) korte termijn-belangen worden genomen. Er zijn enkele lange termijn-problemen, waarvan de ernst ook weer niet door iedereen gelijkmatig wordt ingeschat: *bureaucratisering* (trage besluitvorming), *juridisering* en *vergrijzing* (die volgens Marcel Metze op termijn overigens wel de werkloosheidsproblematiek oplost). Nederland is een *multi-culturele* en multi-etnische natie geworden, en of je dat een probleem moet noemen is ook weer onderwerp van discussie - waarover in het vervolg van dit hoofdstuk meer. Er is een toename van *andere samenlevingsvormen, flexibeler werkvormen* (telewerken, deeltijd, contractwerk), men vreest voor allerlei varianten van *tweedeling en uitsluiting*<sup>16</sup> (arbeid, geld), en meer in het algemeen zal Nederland te maken krijgen met *schaarsheids-kwesties*: woonruimte, recreatieruimte, werk, geld en goederen zijn schaars en worden deels schaarser. Veel van de heftigste nationale discussies gaan over *schaarste* (HSL, Betuweroute, Vijfde Schiphol-Baan, verwachte AOW-tekorten, de Tweede Nationale Luchthaven, kosten van de gezondheidszorg), wat overigens geen verbazing hoeft te wekken: (vrijwel) alle economische kwesties draaien om de een of andere manier om schaarste.

Ook wanneer we niet kunnen spreken over *ondubbelzinnige, rechtstreekse invloeden* op normen en waarden, kunnen we met betrekking tot bepaalde nationale en internationale ontwikkelingen wel beweren dat ze 'het oude Nederland' of haar positie in de

<sup>16</sup> Hoewel dat volgens de laatste berichten van het SCP nogal meevalt. Over tweedeling ook een passage in het tussenrapport van de strategiegroep, p.33.

wereld veranderen en daarmee een *potentiële* invloed hebben op de beleving van waarden; pas daarna kunnen we kijken naar de consequenties en beredeneren of het daarbij ook om potentiële *bedreigingen* gaat. In het onderstaande zullen we majeure ontwikkelingen steeds kort aanduiden: de discussie gaat immer niet over deze ontwikkelingen zelf, maar over de invloed ervan op (het denken over) waarden; daarnaast richten we apart en iets uitvoeriger de schijnwerper op de veronderstelde *invloeden* ervan, tenzij de hele paragraaf al over waarden gaat en het onderscheid tussen het fenomeen en zijn invloeden onvoldoende betekenis heeft. In sommige gevallen beschrijven we ook reeds gestarte of gewenste beleidsinitiatieven, die vooruitlopen op onze conclusies in hoofdstuk 10.

Bij het *benoemen van de belangrijkste ontwikkelingen* valt het op, dat de meeste auteurs met vergelijkbare lijstjes komen; er bestaat kennelijk een zekere *consensus* met betrekking tot relevante grootschalige bewegingen, die de keuze rechtvaardigt om bepaalde verschijnselen wél te bespreken en andere niet. We kunnen niet wetenschappelijk aantonen dat Cruyff een goede voetballer is, maar als iedereen die 'er verstand van heeft' dat vindt, kunnen we gevoeglijk aannemen dat het zo *is*. We zullen met andere woorden moeten vertrouwen op de *intersubjectiviteit*; problematisch is slechts de kwestie hoe we moeten vaststellen 'wie er verstand van heeft'.

#### 7.4.1 De postmoderniteit

De Franse filosoof Lyotard publiceerde in 1979 *La Condition Postmoderne*, waarna de term 'postmodern' school begon te maken. Volgens Lyotard verkeert de moderniteit (de idealen van de Verlichting, die uitgaat van redelijkheid en overeenstemming tussen Idee en Werkelijkheid) in een crisis: wat onder druk staat of zelfs verloren is gegaan, is het geloof in Grote Verhalen ('Grand Récits'), gemeenschappelijk gedeelde mythen en overtuigingen; Lyotard is tevens de auctor intellectualis van het beroemde adagium (of is het een strijdkreet?) '*het fragment is modern*.' De Westerse waarden zijn niet *meer per definitie* universeel (ooit was, heeft iemand opgemerkt, een tropenhelm voldoende om bij de heersende klasse te horen), en ook 'modern' en 'universeel' betekenen niet meer hetzelfde; men gelooft niet meer in absolute en gestadige Vooruitgang of het Grote Doel van de Geschiedenis. Bij Hegel vormt de moderne staat nog de voltooiing van de vrijheidsgeschiedenis, maar Nietzsche lacht daar om: 'de aarde is klein geworden', zegt hij, 'en daarop huppelt de laatste mens, onuitroeibaar als de vlooiën'. Lyotard gebruikt de term *meta-vertellingen* voor verhalen als Beschaving, Vrijheid, Emancipatie, Broederschap van alle mensen en Universele Geschiedenis. Essentieel bij dit alles is, dat er geloof wordt gehecht aan de *universaliteit van deze concepten*: juist de 'afbraak' van deze universaliteit is kenmerkend voor wat men postmodern is gaan

noemen. Lyotard beweert overigens niet dat de grote Verhalen niet bestaan; hij meent dat ze slechts in de taal bestaan en *daarbuiten geen werkelijkheid bezitten*. Hij valt evenmin terug op *kleine* verhalen, want die kunnen überhaupt geen legitimiteit verstrekken.

Lyotard was niet origineel, maar formuleerde een reeds vertrouwde problematiek. Aan het zogenaamde verlies van Grote Verhalen (dat inmiddels zelf al bijna weer een Groot Verhaal lijkt te worden) kunnen moeiteloos vele pagina's worden gewijd, maar het is op dit moment voldoende om te weten dat dit concept een grote rol speelt in filosofie en politicologie van de laatste twintig jaar. Omdat het op zo ongeveer *alle* culturele uitingen betrekking heeft, is de term 'postmodernisme' inmiddels vrijwel onbruikbaar geworden. De Amerikaanse filosoof Rorty wil het begrip het liefst afschaffen en vervangen door 'pragmatisme'; hij wil niet langer *filosofie*, bleek onder meer tijdens zijn Spinoza-lezing van 12 mei 1997, maar een vorm van wat wij *burgerschapkunde* zouden noemen: het opvoeden tot de waarden van de burgerlijke democratie - en zo komen we via een postmodern relativistische omweg plotseling op vertrouwd terrein terecht.

#### *Invloed op waarden*

Wij hebben de postmoderniteit genoemd, omdat er een belangrijk *ethisch* aspect mee verbonden is. Een auteur als Griffioen noemt de strekking van Lyotards denken zelfs 'hyper-ethisch', in die zin dat het gaat om een problematisch verschijnsel, en zelfs om een vorm van '*veroordeling*'. Over het algemeen wordt het postmoderne denken met *relativisme* geassocieerd: alles is 'waar' of 'niet waar', het maakt niet uit, *anything goes*; de laatste CD van *Stonehenge* is niet onbelangrijker dan de Negende van *Brahms* en alles is een kwestie van smaak. De *kracht* van dit type (postmodern) denken is hierin gelegen, dat wanneer een beroep op een Partij of een Hoger Ideaal als boven de mensen zwevende instanties onmogelijk is, het volle gewicht van iedere ethische beslissing op onze eigen schouders komt te rusten. Zolang het om het beoordelen van schilderijen gaat, vormt de postmoderniteit geen dramatisch probleem, maar volgens Lyotard ontbreekt de 'verankering' van een universele ethiek; de meeste traditionele geschiedfilosofieën beschouwt hij als niet veel meer dan geseculariseerde vormen van de Christelijke heilsverwachting - en daarvan hadden we min of meer afscheid genomen! De 'waarheidsmomenten' van Lyotard zijn opvallend genoeg negatief: de geschiedenis geeft tekens (Auschwitz) die volgens hem ondubbelzinnig het *ontbreken* van een hoogste waarheid aantonen.

Het is wellicht onnodig hier op te merken, dat men ook tot precies de tegenovergestelde conclusie kan besluiten, en in een interview in het tijdschrift 'Filosofie Magazine' brengt Lyotard wel degelijk een rudimentaire ethiek onder woorden, die vrij blijft van ieder relativisme: 'Ik denk dat we zoveel mogelijk moeten ingrijpen in de

geschiedenis om iets te redden van de idealen: rechtvaardigheid, rechtvaardigheid en uiteindelijk niets anders dan rechtvaardigheid. Als we merken dat er ergens mensen in het gedrang komen en gewond raken, dan moeten we in verzet komen. Maar we doen dat *coupe par coupe*. Lyotard gelooft niet in een universeel concept van rechtvaardigheid - 'dat idee is niet te formuleren'. Hij bepleit zoiets als een 'voorzichtige rechtvaardigheid', 'een voorzichtig zoeken naar manieren om onrecht te bestrijden, zonder een heldere ideologie en zonder zekerheid; door alle zekerheden van een vraagteken te voorzien'. 'Je kunt bijvoorbeeld geen definitieve morele wet formuleren. Je kunt moraal niet volledig vastleggen in wetgeving. Je moet de andere kant uit werken, van onder af beginnen: namelijk hier en daar vechten, stap voor stap en daardoor bestaande regels aanpassen en nieuwe regels bedenken (...) De morele wet is hooguit een horizon, maar het is nooit mogelijk om te zeggen: en nu hebben we die wet gevonden. Als je denkt dat je die regel wel hebt, is dat extreem gevaarlijk' (Filosofie Magazine, juni 1997).

De hogepriester van het postmoderne verzet zich dus niet tegen moreel handelen, maar wel tegen onbeweeglijke Universele wetten; hier ontplooit zich naar onze smaak een min of meer *nieuwe visie op ethiek en moraal*.

Maar wat betekent dit voor ons multi-culturele Nederland? Welke invloed heeft dit denken op onze *democratische levenswijze*? Volgens Griffioen gaat het erom 'een idee van universaliteit te ontwikkelen (...) die recht doet aan de concrete verscheidenheid van gebeurtenissen'. Misschien ontwikkelen we ons in de richting van een ethiek zonder duidelijke grondvesten, waarbij iedere persoonlijke of politieke 'ethische beslissing' vanaf de (niet aanwezige) bodem wordt doordacht. De *relativiteit* van waarden valt naar onze mening overigens niet samen met een *relatieve* of *bepaalde* waarde: binnen een zekere context kan een Waarde als 'absoluut' functioneren, en doet het er niet toe als het er 'aan de andere kant van de Pyreneeën' geheel anders aan toe gaat. Waarom willen we alles toch zo graag *funderen*? vroeg Richard Rorty zich al eens af in één van zijn verhandelingen. Afgaande op de actualiteit spelen morele kwesties in de publieke opinie een enorme rol (euthanasie, genetische manipulatie, abortus), en *lijkt* het er niet op dat het gebrek aan filosofisch houvast de democratische burger hindert in zijn zoektocht naar wat voor hem van waarde is. De praktijk wijst uit, dat er in het dagelijks leven weinig te merken valt van 'postmoderniteit' - er moet gegeten en gedronken worden, er moeten kinderen naar paardrijles worden gebracht - en misschien, zo zijn we geneigd te denken, is het 'zuivere' postmoderne denken dan toch vooral een hobby van een culturele elite.

Hoewel beide geesteshoudingen met elkaar worden geassocieerd, moet men het 'postmodernisme' (voor zover het al

een bruikbare term is) *niet vereenzelvigen* met een relativiserende houding ten aanzien van de *transcendentie* van normen en waarden. 'Absolute waarden bestaan niet', meent niet geheel onverwacht D66-Eerste-Kamerlid Glastra van Loon op 11 december 1996 in Trouw, als reactie op een artikel van Rouvoet, en hij vermeldt dat er bibliotheken zijn gevuld over 'normen en waarden' zonder dat daarmee eenduidigheid werd bereikt. Wat Van Loon representeert is een *modern* soort relativisme dat niet noodzakelijk postmodern is, in die zin dat het zich er van bewust is dat 'mensenwerk en menselijke kennis' betrekkelijk zijn, en dat ruimte voor afwijkende meningen 'een grondregel en een principiële uitgangspunt moet zijn van een vreedzaam menselijk samenleven'. Hij vraagt aandacht voor de 'historische dimensie van de sociale werkelijkheid' en wijst op het 'comparatieve karakter van onze oordelen over goed en kwaad'. 'De rechtsstaat is niet ontstaan door de juiste inrichting van de maatschappij af te leiden uit absolute normen en waarden en die vervolgens te verwerklijken. De moderne rechtstaat (...) is een product van een eeuwenlange ontwikkeling waarin telkens stappen zijn gedaan om willekeur in de uitoefening van macht door mensen over mensen te beperken (...). *De rechtstaat is de geïnstitutionaliseerde erkenning van de menselijke feilbaarheid in het vellen van morele oordelen* (cursivering onzerzijds).

Wij hadden met betrekking tot bovenstaande ontwikkelingen natuurlijk ook andere auteurs kunnen raadplegen, want in deze moderate visie op de eeuwigheid van normen en waarden staat Glastra van Loon bepaald niet alleen. Het alles-mag-alles-kan geldt misschien in de kunst en bij het inrichten van huizen, maar op politiek en sociaal terrein - is ons gebleken - moet men 'relativisme' niet vereenzelvigen met 'relativiteit'. Erkenning van het feit dat een waarde *niet eeuwig* kan zijn, doet niets af aan de bruikbaarheid en soliditeit ervan gedurende *een bepaalde periode*, hetgeen betekent dat in beginsel niets ons bij voorbaat verbiedt om zulke waarden met nadruk te stimuleren of te bevorderen - *althans niet vanuit een 'postmodern' genoemde invalshoek*.

De Amerikaanse historicus en socioloog Norman F. Cantor schrijft in zijn algemene cultuurgeschiedenis *The American Century* (1997) over de moderne welvaartsstaat, die nu kennelijk een punt bereikt heeft 'at which debate about the welfare state is obsolete'. Hij ziet de noodzaak om een 'sociale doctrine' en een 'culturele theorie' te formuleren die zich bezighoudt met 'groepsolidariteit' en 'persoonlijke discipline', opnieuw belangrijke waarden in een post-industriële samenleving. Het Amerikaanse Nieuw Links bekritiseert Cantor op een manier, die ook voor de Europese verhoudingen relevant zouden kunnen zijn: '...the developing age exhibits a propensity to arbitrary and random appropriation and imitation of particular old themes and nostalgic traditions *rather than comprehensive and original theorising about contemporary*

*culture* (cursivering onzerzijds). Een eigentijdse cultuurfilosofie, die met name kaders biedt voor een bezinning over normen en waarden. Groepssolidariteit en persoonlijke discipline: het zijn zo langzamerhand vertrouwd, en tegelijkertijd 'nieuwe' geluiden voor een tijdperk, dat zijn eigen culturele theorie nog onvoldoende heeft geformuleerd, maar waarvan toch de contouren beginnen te ontstaan.

#### 7.4.2 Mondialisering, globalisering

De wereld is in de loop van de twintigste eeuw steeds meer als één samenhangend geheel gaan functioneren, en de historicus Hobsbawm merkt op dat 'oudere eenheden zoals de nationale economieën, gedefinieerd door politiek van territoriale staten, herleid zijn tot obstakels in de transnationale activiteiten'. 'Het meest opvallende kenmerk van het einde van de 20e eeuw is misschien wel de spanning die is ontstaan tussen het steeds sneller verlopende proces van 'mondialisering' en *het onvermogen van zowel openbare instituties als het collectieve menselijke gedrag om deze transformatie te verwerken*'. De wereld wordt een *netwerk van communicatiesystemen*, beweert ook de voormalig ambassadeur bij de Europese Unie Guéhenno in zijn geruchtmakende boek *Het einde van de democratie*, waarbij het vooral opvallend is dat de rol van het nationale territorium afneemt: bedrijfsnetwerken en financiële netwerken omspannen de hele globe en kunnen niet langer eenduidig als behorend tot een bepaalde natie wordt gedefinieerd. Guéhenno meent dat vooral politieke instituties hun centrale positie bij het voortbrengen van maatschappelijke regels en regelingen verliezen, omdat ze gebaseerd zijn op vastomlijnde territoria, terwijl de *globalisering* juist leidt tot netwerken, systemen en besluitvormingsstructuren *die weinig of niets te maken hebben met het grondgebied*. Kennis en telecommunicatie worden belangrijker dan grondstoffen; niet-gouvernementele organisaties (industrieën, banken) krijgen invloed op internationale regelgeving, en de internationale besluitvorming wordt een vager en anoniemer proces. Europa wordt een geheel van elkaar beconcurrerende instituties, open systemen en netwerken, die in interactie met elkaar naar oplossingen en evenwichten zoeken; *er zal een postnationaal, relationeel 'Keizerrijk zonder keizer' ontstaan*.

#### *Invloed op waarden*

Guéhenno meent dat, bij ontstentenis van een ideale politieke postmoderne formule, de 'nieuwe revolutie' een *geestelijke* zal moeten zijn; 'de toekomstige debatten zullen gaan over de verhouding van de mens tot de wereld: het zullen *ethische* debatten zijn, en via deze debatten zal de politiek op een dag misschien uit haar as herrijzen'. Guéhenno ziet dit proces *van onderaf* geschieden: bij lokale democratieën, vanuit de omschrijvingen die gemeenschappen van zichzelf opstellen; hij voorziet (of hoopt op) een spectaculaire terugkeer van de *solidariteit*, gebaseerd op 'een

gemeenschappelijk gevoel van verantwoordelijkheid ten opzichte van de wereld die door haar beperkingen de grens van het menselijk streven bepaalt'.

De werking van de mondialisering is een dermate complex geheel van directe en indirecte invloeden, dat er een aparte sociologische verhandeling voor nodig zou zijn om het onderwerp naar behoren te behandelen. Men zou verwachten dat een snellere en ruimere kennismaking met andere waardestelsels tot relativering van de eigen waarden zou leiden, tot blikverruiming in het algemeen, en bij vele individuen zal wel zoiets te bespeuren zijn, maar dit effect is vooralsnog slechts hypothetisch. Men zou evengoed kunnen beweren dat in sommige groepen de oude xenobie herleeft, of dat in groepen met een hoge sociale cohesie de waarden niet van buiten gehaald worden, maar met grote nadruk binnen de eigen groep worden gekoesterd en gehandhaafd. De wereld is groter geworden, maar is zij werkelijk groter geworden?

#### 7.4.3 Migratie en multiculturaliteit

Migratie is een blijvend verschijnsel. Hoewel de instroom door regelgeving en internationale beleidsafstemming recentelijk is afgenomen, wijzen de tekenen alweer op een toename. De situatie kan snel wijzigen wanneer nieuwe brandhaarden ontstaan; bovendien is het wettelijke recht op *gezinshereniging* bepalend voor een tamelijk onbeïnvloedbare instroom die voor een belangrijk deel de instroom bepaalt. In het jaar 2000 telt Nederland 2 miljoen allochtonen van de eerste generatie (mensen die in een ander land geboren zijn). *De vraag luidt dus niet of Nederland een multi-culturele samenleving wordt, maar hoe we met dit aspect om moeten gaan.* Omdat dit zeer brede terrein reeds door twee andere BiZa-21-groepen tot onderwerp is gekozen, willen we er niet uitvoerig op ingaan, en ons beperken tot enkele opmerkingen m.b.t. de invloeden op (onze) normen en waarden. In het algemeen valt waar te nemen, dat Nederland niet vrij is van discriminerende praktijken (arbeidsmarkt), maar van een grootschalige rassenproblematiek en bijbehorende gewelddadigheden is nog geen sprake. Dat dit geen garanties voor de toekomst inhoudt, spreekt vanzelf; er kunnen zich in de ontwikkelingen versnellingen of radicale veranderingen voordoen, die het bestaande beeld plotseling kunnen wijzigen.

De samenleving kan ervoor kiezen om in de multi-culturaliteit een probleem, of juist een uitdaging te zien. Voorlopers van een normale multiculturele samenleving zijn bijvoorbeeld te vinden in scholen en in de jeugd- en popcultuur. Ook in ons land zijn de effecten van een zekere 'politieke correctheid', alsmede juist ook het verzet ertegen, kenbaar, zoals onlangs tijdens het debat over de registratie van allochtonen. De criminoloog Leuw pleitte - onder protest - openlijk voor assimilatie van Marokkanen en Turken als strijdmiddel tegen de criminaliteit, een en ander als reactie op de

constatering dat allochtone jongeren 11% van de bevolking uitmaken, maar 60% van de populatie van jeugdgevangenen. Bolkestein deelde tijdens het televisieprogramma *Netwerk* in mei 1997 onomwonden mee, dat Europa naar zijn oordeel *beschaafder* is dan de moslimlanden. 'Zeker als je waarden als gelijkwaardigheid van man en vrouw, scheiding van kerk en staat, de democratie, vrijheid van meningsuiting en verdraagzaamheid hoog in het vaandel houdt. Ik vind dat *universele waarden* (cursivering onzerzijds) die overal in de wereld zouden moeten gelden'.

Zulke geluiden nemen toe, nauwelijks tien jaar nadat professor Buikhuisen al 'voor veel minder' aan de schandpaal van de politieke correctheid werd genageld, en al is het nog altijd geen regel, de tijdgeest is er kennelijk rijp voor om in ieder geval *openlijk* over de voor- en nadelen van de multiculturaliteit van gedachten te wisselen.

### *Invloed op waarden*

Het is vanzelfsprekend dat zowel de inkomende culturen als de heersende culturen constant in beweging zijn en zich - ook aan elkaar - aanpassen. Migratie beïnvloedt de autochtone normen en waarden voorzover de migranten waarden 'importeren' die niet sporen met de hier heersende; we doelen daarbij op de waarden die worden geassocieerd met de 'democratische levenswijze'. Feit is wel dat de heersende cultuur dominant is vanwege de overmacht van die cultuur op de inkomende culturen. Gezien de grote culturele diversiteit van de groep nieuwkomers, valt er geen eenduidige 'mismatch' tussen ontvangende en inkomende culturen te beschrijven. Wel is duidelijk dat naarmate de inkomende groepen in mindere mate vertrouwd zijn met een actieve democratie, al dan niet 'hinderlijke' verschillen ontstaan. Er kan sprake zijn van minder vertrouwen in de overheid en in de politie (zoals bij Marokkanen valt waar te nemen). Visies op de scheiding van kerk en staat, onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en dergelijke verschillen overduidelijk per (sub-)cultuur.

Het gaat er ons om met name de meer individuele democratische levenswijze te traceren; we denken aan de mate waarin men zichzelf verantwoordelijk acht voor opvoeding en sturing van kinderen, of aan de mate waarin het individu in staat is zelf vreedzaam conflicten op te lossen, bereid is andermans mening te respecteren, rekening te houden met de gevoelens van minderheden etc. Hofstede leert ons ook dat dergelijke ingeslepen *basisvaardigheden* en noties slechts langzaam kunnen worden aangeleerd, en dus niet snel veranderen of kunnen worden veranderd; dat geldt zowel voor de inkomende als voor de ontvangende cultuur. Wanneer de ontvangende cultuur de inkomende verregaand *omringt*, is de spanning bij de nieuwkomer het meest voelbaar, en daarmee is de druk om te veranderen ook groot, eventueel leidend tot aanpassing aan de ontvangende

cultuur. Naarmate sprake is van concentratie van nieuwkomers in bepaalde wijken is deze druk duidelijk minder. Minder helder is onder welke omstandigheden de heersende cultuur neigt naar aanpassing aan inkomende culturen.

Verwacht mag worden dat met name de *tweede* generatie van deze groepen zich reeds meer aan de heersende cultuur aanpast, zeker ook vanwege de langdurige deelname van deze personen aan het onderwijs, al is het natuurlijk de vraag hoe lang dat duurt. Dat er iets verandert, menen we te kunnen opmaken uit de hogere deelname aan verkiezingen en activiteiten in het 'middenveld', alsmede minder patriarchale gezinsverhoudingen. Aan deze verwachting doet de situatie afbreuk dat nieuwkomers veelal in wijken zijn gehuisvest waar de *confrontatie* met de ontvangende cultuur minder groot is, bijvoorbeeld in concentratie-wijken met minderheden en nieuwkomers (zie ook de paragrafen over verstedelijking en uitsluiting).

Waar het gaat om de *houding tegenover overheidsgezag* zijn er grote verschillen, waardoor wellicht pas bij de tweede generatie allochtonen de aanpassingsproblemen zichtbaar worden (bijvoorbeeld de houding van Marokkaanse jongeren tegenover de politie). Gezien de veel minder verontrustende cijfers inzake de criminaliteit van Turkse jongeren, moeten we duidelijk oppassen voor generalisaties.

Een ander aspect is de interactie tussen minderheidsgroepen *onderling*; juist de diversiteit van deze groepen veroorzaakt een verhoogde kans op geschillen - tussen meer en minder fundamentalistische stromingen, tussen gevluchte koerden en turken, tussen alevieten en fundamentalistische moslims.

Tot slot mag worden aangenomen dat per saldo de steun voor de heersende democratische levenswijze, althans voor de wijze waarop deze in de huidige samenleving vorm heeft gekregen, door de blijvende instroom van nieuwkomers onder druk blijft staan. *Het feit dat de inkomende culturen onderling sterk verschillen nuanceert deze druk, doch vergroot ook de kans dat maatschappelijke conflicten tussen groepen ontstaan.* Tevens is duidelijk dat deze druk niet alleen van de omvang van de migratiestroom afhankelijk is, doch sterk wordt beïnvloed door de mate waarin de inkomende groepen worden geconfronteerd met de overheersende ontvangende cultuur. Integratie in de maatschappij via onderwijs, werk en leefomgeving zijn daar bepalende factoren bij.

#### *Beleidsinterventies*

De vraag is of de normen- en waardenkwestie dermate urgent is dat gericht aanpassing moet worden bevorderd, waarvoor twee erkende richtingen openstaan: 1. alsnog steun verwerven bij deze nieuwkomers voor de bestaande 'democratische levenswijze' en de vormgeving ervan; 2. aanpassing van de 'democratische

levenswijze', c.q. de vormgeving ervan aan de inzichten van de nieuwkomers. Mogelijk kan hier nog een derde optie aan worden toegevoegd: een aanpassing van de democratische levenswijze in neutrale richting.

In het beleid is deze vraag reeds beantwoord. Een poging tot aanpassing is duidelijk herkenbaar (inburgering). Daarnaast worden pogingen gedaan om op diverse maatschappelijke participatie-punten (politieke partijen, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties) nieuwkomers een plek te geven. Het is duidelijk dat slechts enkele organisaties hierin succesvol zijn, met name bedrijven die uit welbegrepen eigenbelang het personeel een afspiegeling willen laten zijn van de buurt (supermarktketens en fastfood-franchise-organisaties); juist de arbeidsmarkt is wetenschappelijk bewezen één van de hardnekkigste discriminatoren.

In het onderwijs tekent zich een scheiding af tussen scholen die accepteren dat ze 'zwart' zijn en hier en daar succesvol zijn in het betrekken van ouders bij de school, en scholen die zich hier juist voor behoeden. Het openbaar onderwijs heeft hier een voorsprong, omdat deze scholen, in het bijzonder in de grote steden, veelal als eerste de trend naar 'zwarte scholen' ondergingen.

De vraag is of binnen het onderwijs met name de 'democratische levenswijze' voldoende aanbod komt. Dit is een vraag omdat een 'democratische levenswijze' niet uit een boekje kan worden geleerd, doch juist alleen als verborgen waardenset *impliciet* kan worden meegegeven. In toenemende mate worden lesprogramma's ontwikkeld waar leerlingen meer en meer al doende een 'democratische levenswijze' wordt bijgebracht (projecten waarin leerlingen langdurig moeten samenwerken, gericht op een product met een deadline (theatervoorstelling, opera, presentatie boek e.d.).

#### 7.4.4 Vormen van uitsluiting

De maatschappelijke waardering voor het individu is de laatste jaren steeds meer komen te liggen bij de participatie van het individu aan de maatschappij door middel van *arbeid*. Daarmee is arbeid als voorwaarde voor bestaanszekerheid veranderd in een voorwaarde voor zelfontplooiing en zelfwaarde; 'geen arbeid' betekent domweg 'minder waardering'. Naast het feit dat geen arbeid ook al resulteert in een geringer inkomen, impliceert het veelal ook een beperkt sociaal netwerk, slechtere gezondheid etc. (zie Rapporten als 'tweedeling in perspectief', 'de bekleemde stad' e.d.).

Deze uitsluitingsverschijnselen worden verder versterkt door de algemene maatschappelijke veranderingen, zoals de *individualisering*: steeds meer mensen zijn mondige en geëmancipeerde deelnemers aan de maatschappij. De overheid

stemt op die massa haar beleid af, hetgeen betekent (overigens met nog veel moeilijkheden, getuige het advies 'Besturen op de tast') dat de overheid uitgaat van enige activiteit, responsiviteit en zelfredzaamheid van burgers. Des te knellender worden daarmee de problemen voor die (beperkte, maar desalniettemin nog grote) groep burgers die daar de vaardigheden niet voor heeft ontwikkeld.

De ontwikkeling van het fenomeen Uitsluiting kan onder andere worden beoordeeld op basis van de prognoses van de werkloosheid bij met name laaggeschoolde groepen; die wordt voor de komende jaren structureel hoog geschat. De vraag is in welke mate uitsluiting samenhangt met het kunstmatige onderscheid dat gemaakt wordt tussen werk en niet-werk; naarmate het credo 'werk, werk en nog eens werk' is, zullen de niet-werkers meer moeite hebben om aan te sluiten, ook al ondernemen zij wel maatschappelijk te waarderen activiteiten (zoals vrijwilligerswerk, huishouden, opvoeden, mantelzorg e.d.). Uitsluiting is niet alleen op dit attitude-probleem terug te voeren. De harde feiten van een hoge concentratie goedkope woningen, slecht onderhoud van de openbare ruimte, verpaupering, scholen met een leerlingpopulatie van onder het gemiddelde ontwikkelingsniveau en dergelijke vergen meer dan alleen een andere attitude om deze problemen aan te pakken.

#### *Invloed op waarden*

Kan van mensen die aan de onderkant van de samenleving staan en van een uitkering leven, of die voor hun inkomen dubbele maar laagbetaalde (deel-) banen bezetten, verwacht worden dat zij de democratische levenswijze zomaar vanzelf zullen toepassen, naleven en uitdragen aan hun kinderen en in hun directe omgeving? De vraag is, geven we toe, nogal retorisch. We denken aan voorbeelden als de belastingmoraal, het oneigenlijk gebruik en misbruik van voorzieningen, ontbrekend nabuurschap en lokale solidariteit. Een analoge conclusie kan worden getrokken ten aanzien van de politieke betrokkenheid: onvrede ten aanzien van de politiek is met name bij ouderen en laag opgeleiden hoog: bevolkingsgroepen die in de steden rijkelijk zijn vertegenwoordigd, met name in de achterstandswijken waar de uitgeslotenen zich vooral bevinden. Verontrustender is de onverschilligheid ten aanzien van de politiek: we zien hier mensen die allang afscheid hebben genomen van het publieke domein, een groep die vooral in de grote steden woont, en het is niet moeilijk te raden om welke wijken het gaat.

Als de externe druk op deze groep toeneemt, dan kan een reactie optreden, zoals te zien is bij de inwoners van drugswijken als Spangen. Ook zijn voorbeelden bekend, dat door enkelen in grote saamhorigheid wordt getracht om als gemeenschap weer samen wat voor elkaar te krijgen (een schone straat, onveilige plekken veilig maken e.d.). Een ontwikkeling is zichtbaar waarin het opbouwwerk stelselmatig een belangrijke rol krijgt toebedeeld

(opbouwwerk in jaren 70, Sociale Vernieuwing, Grote Stedenbeleid, kansenzones en recentelijk het project 'Heel de Buurt'). Steeds meer krijgt het opbouwwerk een taak *om de buurt zelfredzaam te maken*, en krijgt de strijd tegen de overheid minder aandacht.

#### *Beleidsinterventies*

Een van de centrale problemen in de verzorgingsstaat is dat deze groep inmiddels zover van de "normale" samenleving afstaat, dat de veelal op hen gerichte beleidsmaatregelen toch niet effectief kunnen zijn (in het rapport van RMO inzake 'sociale activering' wordt gewezen op het grote *niet-bereik* van voor de onderkant-van-de-samenleving bedoelde maatregelen; er is sprake van afroming door uitvoerende instanties van de besten onder zwaksten). Beleid ten aanzien van deze groepen is de laatste acht jaar vooral te vinden in het kader van de Sociale Vernieuwing en het Grote Stedenbeleid. Het is de vraag of naast investeringen die werk opleveren, ook andere maatschappelijke bindingen en zinvolle bestaansvormen resulteren voor individuen.

#### 7.4.5 Verstedelijkt Nederland

Hoewel in Nederland de feitelijke urbanisatie op de terugtocht is, is Nederland een sterk verstedelijkt land, waarbij we ook de trek-naar-de-buitenwijken onder de noemer 'verstedelijking' zouden willen vatten. Verstedelijking is het resultaat van een lange ontwikkeling, welke nog steeds voortgaat. Oorzaken zijn, naast de gestage bevolkingsgroei, vooral de voortgaande *gezinsverduunning*, welke op zich weer een voortvloeiende is van de individualisering, en in ieder geval druk uitoefent op kwaliteit en omvang van de huizenvoorraad, en daarmee ook op de omvang van het met woningen volgebouwd gebied. Ontwerpen van Nederland tonen steeds weer nieuwe verdichtingen tussen steden, zoals op de onlangs gepresenteerde Kaart van Nederland, waar ook de resultaten van alle tot 2015 voorgenomen projecten reeds als voltooid waren ingetekend, heel duidelijk zichtbaar was. Gevolgen van een en ander zijn, dat de dure, middeldure en goedkope voorraden aan woningen steeds meer gesegregeerd zijn geraakt, dat de voorzieningen voor sport en cultuur veelal verder verwijderd raken van de woonomgeving en dat de gemiddelde afstand tussen wonen en werken toeneemt. Individualisering (hoge eisen aan het leven, kort gezegd), verduunning en verstedelijking raken hier als het ware verstrengeld, zodat niet langer helemaal helder is wat eigenlijk de oorzaak is van wat.

#### *Invloed op waarden*

Met de verstedelijking en de toename van de mobiliteit is de kring van het sociale netwerk van het individu geografisch meer verspreid. De intensiviteit van het netwerk kan daardoor onder spanning komen te staan, en gelet op de wijze waarop waarden en normen ontstaan en worden gehandhaafd (namelijk door intense

interactie binnen een duidelijk in een bepaald gebied of stadsdeel gesitueerde *gemeenschap*) is dit een aandachtspunt. Door de ruime opzet van de nieuwe buitenwijken is externe druk om er 'gezamenlijk iets van te maken' ook geringer - men komt elkaar steeds minder tegen, en de meest nabije gemeenschap/lokaliteit is daardoor steeds minder voorhanden; sociale bindingen worden navenant minder opgedaan. Versterkende factor in dezen is de verhuismobiliteit, die in steden groter is dan op het platteland en binnen de steden groter is naarmate het een achterstandswijk betreft.

Een grote onbeantwoorde vraag is, of het verlies aan lokale binding een ondergraving impliceert van de democratische levenswijze. Hiervoor is (na een wellicht nog te oppervlakkige) zoektocht geen doorslaggevend bewijs gevonden; de wereld is, kunnen we zeggen, in zulke gevallen *anders* geworden, maar niet noodzakelijkerwijs *slechter* (zie ook de paragraaf over individualisering). Indirect kan een probleem worden geconstateerd, wanneer bij het ontbreken van langdurige sociale bindingen en een toename van vluchtiger sociale contacten het onderlinge leren van individuen, het praktiseren van de democratische levenswijze afneemt, een *tekort aan confrontatie* dat overigens niet alleen te wijten is aan de verstedelijking, doch ook aan de individualisering op basis waarvan gezinnen losser functioneren (de ontbijt tafel wordt 'onderhandelingstafel'), individuele bindingen met maatschappelijke organisaties meer klantgericht en losser worden, de relatie met de werkgever flexibiliseert en opvoedingstaken vaker worden uitbesteed (kinderopvang e.d.).

Een ander aspect van verstedelijking is de toenemende vermenging van diverse culturen. De concentratie van allochtonen in de steden (in geringere mate in de suburbs) versterkt de hier geconstateerde ontwikkelingen.

#### *Beleidsinterventies*

We noemen kort enkele mogelijkheden: het mengen van dure en goedkope woningen, en, voor de binnensteden, stadsvernieuwing, Sociale Vernieuwing, opbouwwerk en Integraal Veiligheidsbeleid ('feelings are facts', tenslotte).

#### 7.4.6 Informatievoorziening en media

De wereld wordt 'bij elkaar gehouden' door een vloed van steeds makkelijker verplaatsbare *informatie*. Over de informatiemaatschappij en haar nieuwe technologieën is al zoveel georeerd, dat wij dat hier niet nog eens dunnetjes over willen doen; duidelijk is wel, dat de rol van kennis en informatie in de moderne wereld zo langzamerhand belangrijker is geworden dan die van de 'ruwe materie'. De opkomst van het Internet is zo gezien geen *oorzaak*, maar een *symptoom* van een al langer bestaande, brede ontwikkeling, maar het Net is ook zelf weer een factor in het

stimuleren van die ontwikkeling. Het zou interessant zijn om, op termijn, te onderzoeken *in hoeverre Internet gaat bijdragen aan het scheppen van een gedeelde leefwereld*.

Informatie en ideeën circuleren veel sneller, er moet sneller worden gereageerd op ontwikkelingen. Zo wordt snelheid zelf tot Waarde; de adaptatie aan iets van Buiten dreigt zelf tot kwaliteit te worden. Het is zoals Luns ooit snedig opmerkte: Nederland heeft *veel* buitenland, en - kunnen wij daar inmiddels aan toevoegen - het is door de informatievoorziening alleen maar *meer* geworden.

De media vormen een uitdijend landschap; voor ieder soort belangstelling, politieke overtuiging en subdoelgroep is er aanbod in de geschreven pers, op TV, radio en via Internet. Er is een grote diversiteit ontstaan, terwijl overigens ook grote fusiegolven en daarmee gepaard gaande machtsconcentraties kunnen worden gesignaleerd.

Tevens is de *ontzuilingstrend* heel zichtbaar geworden in het medialandschap; dit heeft tot gevolg dat de media veel sterker dan voorheen op zoek zijn naar nieuwe gebruikers, die minder dan voorheen vastzitten aan hun vertrouwde medium. In deze context is het waarschijnlijk niet eens zo vreemd te moeten constateren, dat de verslaglegging meer en meer wegraakt van de inhoud van standpunten en de achterliggende argumenten en doelen; steeds meer lopen de media achter elkaar aan om reactie op reactie te verwerven, en komt de normale, democratische gefundeerde meningsvorming niet meer voor het voetlicht; dit *vermindert de binding van burgers met de genomen besluiten*. De diepgang bij normatieve vragen - is deze straf voor deze gevangene nu wel of niet te laag - laat bij dit alles te wensen over. De concurrentie van radio en TV ten opzichte van de geschreven pers versterkt deze ontwikkelingen, een trend die door sommigen in zijn effect ook wel de 'verslonzing van de politiek' wordt genoemd. Desgevraagd zijn media zich hier wel van bewust, maar 'goed gedrag' op dit onderdeel wordt niet met winstcijfers beloond, en alles blijft dan dus bij het nieuwe.

#### *Invloed op waarden*

Ontegengesteld kunnen nieuwe media behulpzaam zijn bij in ieder geval de cognitieve vakken (kennisoverdracht). Media spelen daarnaast een belangrijke rol bij het handhaven van een gemeenschappelijk waarden en normenpatroon. Media brengen expliciet, maar veelal ook impliciet waarden en normen over, die de gebruikers van de media ondersteunen en bevestigen in hun dagelijkse toepassing van waarden en normen. Het zou aardig zijn om eens te bestuderen in hoeverre de drastische uitbreiding van het zenderaanbod (door de kabeltelevisie) een zekere *fragmentering van normen en waarden* tot gevolg heeft gehad, louter en alleen vanwege het feit *dat niet alle Nederlanders meer vrijwel voortdurend naar dezelfde twee televisiezenders keken* - het 'verlies van het wij-gevoel', is deze trend wel eens genoemd. Bij

ontstentenis van een - om het mooi te zeggen - monopoliede aanbodstructuur is ook het gemeenschappelijk gedeeld historisch en cultureel besef ('Een van de Acht', Peyton Place) verschaald.

De vraag is of het aanbod de intermenselijke waarden veelzijdig genoeg benadert. Seks en geweld staan nummer 1 in de CD-rom-verkooplijsten. De jeugd ziet nog steeds veel geweld op de normale TV en laat zich er in negatieve zin door beïnvloeden, zo is inmiddels wetenschappelijk vastgesteld. Dit *consumentisme*, dat geënt is op diepe behoeften, trekt een wissel op het samenleven van alledag.

In dit kader is vermelding van - alweer - het Internet relevant. Ook voor het wereldwijde Web is inmiddels de vraag aan de orde *welke invloed* Internet mag hebben op mensen, als daar strafbare feiten zoals het aanbieden van kinderporno mee worden gepleegd; het gemiddelde gebruik van het gloednieuwe Internet spitst zich namelijk toch vooral toe op de gebruikelijke 'stokoude' pulp. Inmiddels is al waarneembaar hoe door *zelfregulering* aanbieders normen op elkaar gaan afstemmen, en een vergelijkbare zelfregulering voltrekt zich in de videobranche.

#### *Beleidsinterventies*

Recentelijk is een aantal beleidsinterventies gesignaleerd:

- Geweld wordt via de media ter discussie gesteld. Dit heeft effect in de vorm van zelfregulering (nieuws op NPS t.a.v. de kindermoorden in Hoofddorp, de videobranche, Internetsuppliers e.d.).
- Studie wordt verricht om Internet-criminaliteit (waaronder verspreiden van verderfelijke vormen van porno) internationaal of nationaal te verbieden.
- Discussie over de vormgeving van het publieke bestel. Het gaat dan om de vraag of het mogelijk en wenselijk is een 'kwaliteitsbaken' te hebben in de vorm van een (reclame-vrije?) publieke zender à la de BBC, die als kwaliteits-archimedisch punt kan dienen voor andere aanbieders.
- Het braakliggende terrein van interactieve media zou kunnen worden ontgonnen door een platform te creëren waarin aanbieders van software worden bewogen meer educatieve elementen in hun entertainment te doen: *infotainment*.

#### 7.4.7 Ontwikkelingen op gebied van het middenveld

Juist in Nederland is er altijd een sterk *maatschappelijk middenveld* aanwezig geweest. Onder het maatschappelijk middenveld verstaan we die organisaties en instellingen die geen deel van de overheid zijn en die hun diensten aanbieden zonder winstoogmerk ('non-profit' - zie het preadvies van M. Berkhout). Het herbergt een enorme verscheidenheid aan typen organisaties. Deels gaat het om oude, in het verleden tot de *zuilen* behorende organisaties als vakbonden, omroepverenigingen, woningbouwcorporaties en onderwijs- en welzijnsinstellingen, en

deels om verhoudingsgewijs jonge *single-issue*- bewegingen als Green Peace, Amnesty International en Natuurmonumenten. Daarnaast vallen er vormen van particulier initiatief te onderscheiden als wijkverenigingen, sportverenigingen etc. Ook langs andere lijnen kunnen de verschillen getypeerd worden: de zgn. 'getuigende organisatie', zelforganisaties, belangenorganisaties, adviesorganen, en dienstverlenende organisaties.

De *verschijningsvorm* van het middenveld in Nederland wordt getypeerd door het verzuilde karakter van de samenleving tussen 1920 en 1965. De eerste groei van de "institutionele ruimte tussen staat en burger" vindt plaats vanaf 1880. Als verklaringen voor de specifieke vorm van het maatschappelijk middenveld worden genoemd:

- de emancipatie van achtergestelde groepen (arbeiders , katholieken, de kleine 'luyden');
- de protectie tegen het modernisme en de behoefte aan sociale controle (machtsbehoud bij de gevestigde elite); en
- de Nederlandse traditie van pluralisme en particularisme.

Berkhout omschrijft deze vorm van maatschappelijk middenveld als 'inclusie (activering en participatie) via exclusie (segmentatie)'. Uiteindelijk bleken 'georganiseerde samenwerking en consensusvorming (corporatief bestuur en consociationele politiek) noodzakelijk om tot een effectief bestuurlijk stelsel te komen'. Van belang is dat Berkhout nadrukkelijk het door Lijphart opgeroepen beeld van stabiliteit door samenwerking van elites verwerpt. Er was sprake van onverzoenlijke tegenstellingen tussen de zuilen.

Tegelijkertijd was er binnen de zuilen wel sprake van een hoge mate van verticale integratie; de zuilen fungeerden als bestuurlijk integratiekader, waarmee het middenveld binnen de zuilen een duidelijk plaats had tussen overheid en burger in.

Na 1965 ontstaat mede onder invloed van de economische voorspoed een proces van *ontzuiling*- resultaat van het samenspel van enkele specifieke ontwikkelingen. Enerzijds doet zich een proces van secularisatie en ontkerkelijking voor (zie verder 7.4.9.) en anderzijds een proces van individualisering (zie 7.4.8.). Het belangrijkste gevolg voor het maatschappelijk middenveld is een *bestuurlijke heroriëntatie*; de zuilen verliezen immers hun verticale integratiekracht; een nieuw bestuurlijk integratiekader is nodig. Uiteindelijk leidt dit ertoe dat het middenveld steeds minder op levensbeschouwelijke grondslag georganiseerd is.

In de jaren zeventig wordt de *herijking van het middenveld* in eerste instantie gezocht in *decentralisatie* en *democratisering*, uitgevoerd met als voornaamste instrumenten wetgeving en planning. Tegelijk ontstaat een sterke tendens tot professionalisering. Er ontwikkelt zich een kaste van beroepsbestuurders, waarmee een tegenstelling met de

deskundige professionals in dienst van vrijwilligersorganisaties geïntroduceerd wordt.

In de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig staat de relatie overheid- middenveld onder druk als gevolg van de noodzaak om (de institutionele arrangementen van) de verzorgingsstaat te heroverwegen. Het beleid van de rijksoverheid en van de instellingen krijgt een strategisch karakter. Per beleidsterrein wordt afhankelijk van machtsverhoudingen, politieke prioriteiten en tijdelijke coalities aan verschillende nieuwe *arrangementen* vormgegeven. Het belangrijkste gevolg is een grote mate van *fragmentatie* en atomisering binnen het maatschappelijk middenveld. De huidige situatie kan dan ook omschreven worden als een situatie waarbij binnen het middenveld sprake is van toenemende functionele differentiatie, maar waarin zeker geen sprake is van functieverlies.

Er is nu een rijk geschakeerd beeld ontstaan, dat moeilijk te typeren is, een overgangssituatie waarvan nog onduidelijk in welke richting zij zich zal ontwikkelen. Berkhout, op wie wij deze paragraaf vooral baseren, schetst in zijn eerder genoemde preadvies vier *dilemma's*:

- sectorale of regionale beleidscoördinatie;
- functionele decentralisatie, territoriale decentralisatie of privatisering;
- vergrote zelfstandigheid op decentraal niveau of centrale sturing om tot volumebeheersing te komen;
- koppeling of juist ontkoppeling van beleidsbepaling en beleidsuitvoering.

In een verhaal over ontwikkelingen is een relativerende opmerking wellicht op zijn plaats. Ondanks de veranderingen in de vorm die het maatschappelijk middenveld aanneemt, is zij nog steeds een typisch product van het Nederlandse 'particularisme'. In de periode van verzuiling nam dat de vorm aan van verticale integratie binnen de zuilen onder motto's als 'soevereiniteit in eigen kring', en na de periode van ontzuiling gaat het steeds meer om vormen van zelfbestuur, belangenorganisaties en vormen van dienstverlening (zorgsector). De constante factor is daarbij dat het steeds weer gaat om particuliere initiatieven op terreinen waar overheid of markt een 'gat' hebben laten vallen.

#### *Invloed op normen en waarden*

De overdacht van waarden en normen vond aanvankelijk vooral plaats *binnen* de zuilen - wat geen verwondering hoeft te wekken, omdat de zuilen niet alleen een alomvattende levensbeschouwing belichaamden, maar ook, zou je kunnen zeggen, een *sociale stratificatie*. Gezien de aard van de zuilen - op levensbeschouwelijke grondslag georganiseerde intermediaire organisaties - hadden de instellingen in het middenveld een 'opvoedende' functie. Deze functie is weggefallen; er is meer

nadruk komen te liggen op dienstverlening enerzijds en belangenbehartiging anderzijds. Dat laatste begrip moet breed worden opgevat; het gaat niet om louter eigenbelang, maar ook om ideële zaken. Een gevaar dreigt bij de verantwoordelijkheid voor enige vorm van effectief collectief bestuur. Uiteindelijk heeft elke samenleving een vorm van effectief collectief bestuur nodig, en territoriaal georganiseerde middenveldorganisaties kunnen daarbij een belangrijke rol vervullen. Het *gebrek aan individuele en collectieve integratiekaders* kan leiden tot een situatie waarin burgers zich niet meer verantwoordelijk voelen voor de eindresultaten van democratische besluitvormingsprocessen. Burgers lijken noch individueel noch collectief coherente *preferentie-schema's* te hanteren. Aan de ene kant steunen we Natuurmonumenten, maar tegelijkertijd willen we in IJburg wonen en zijn we voorstander van een vijfde baan voor Schiphol. In het verleden werden tegenstellingen in de individuele en collectieve preferenties van burgers binnen de zuilen tegen elkaar afgewogen.

Toch vallen er ook initiatieven op lokaal niveau waar te nemen, waarbij het particulier initiatief de zorg voor bepaalde wijkvoorzieningen overneemt van de gemeente, wat misschien een indicatie is voor een groeiend verantwoordelijkheidsbesef voor de eigen woonomgeving; wellicht zijn er nieuwe kaders aan het ontstaan waarbinnen overdracht van sociale waarden kan plaatsvinden.

#### 7.4.8 Individualisering

In deze paragraaf bespreken we niet apart de algemene ontwikkelingen en vervolgens de 'invloed op waarden', omdat we hier in feite meteen al de waarden zelf beschrijven. Nederlanders zoeken hun heil steeds meer in het privé-domein. Een sterk geloof is er niet meer; de vaderlanders hechten in de eerste plaats aan een goede gezondheid en een leuk gezin. Er is een algemene onderstroom van onzekerheid, en Couwenberg vraagt zich af of we 'stuurloos op weg [zijn] naar de volgende eeuw.' Toonaangevende intellectuelen twijfelen aan de grondslagen van de moderne cultuur, zegt Metzger, en hij citeert opnieuw Couwenberg: 'Ze stellen [de grondslagen] op genadeloze wijze ter discussie en zetten allerlei uitgangspunten op de helling, zoals de idee van de mens als autonoom subject, de veronderstelling van objectieve maatstaven voor waarheid, goedheid en schoonheid, de vooruitgangs-gedachte, en de idee van universele normen en waarden zoals de rechten van de mens.' Postmodern relativisme, kortom, zoals we dat hierboven al in algemene termen hebben aangeduid. De 20-ers en 30-ers die de volgende eeuw de dienst uitmaken voeren benamingen als 'Generatie X' of 'Nix'. Toch lijken de Nederlanders niet ongelukkig: er is veel keuzevrijheid, het leven is niet grotendeels voorbestemd en op de geluk-ranglijst staat Nederland *vijfde* (dat is in ieder geval hoger dan het nationale voetbalelftal). Dit toegenomen individualisme

hoeven we echter niet per se te interpreteren als anti-sociaal, zoals ook in het rapport van het SCP en bij Loek Halman te lezen valt. De individualisering levert geen bewijzen voor zoiets als een *morele neergang*, betoogt Halman in zijn artikel ('Is there a moral decline?'). Waarden worden weliswaar niet langer noodzakelijk voorgeschreven door een traditie, maar ze zijn daarmee niet a-religieus of a-moreel. De mens is 'weliswaar minder gebonden aan instituties en tradities', vindt Metze, maar er blijft wel degelijk behoefte bestaan aan 'maatschappelijke solidariteit en aan regels, normen en waarden, juist om die individuele keuzevrijheid te waarborgen'. In Nederland is de individualisering ver voortgeschreden (afstand van religieuze tradities, zedelijke ruimdenkendheid), en Nederlanders stellen veel prijs op keuzemogelijkheden, maar de maatschappelijke betrokkenheid en participatie zijn nog steeds zeer groot. Ook wanneer zij zich terugtrekken in het privé-domein (vrienden, het gezin) waarderen zij daarin vooral de *sociale* aspecten. Nederlanders laten zich t.a.v. relaties ruimdenkend uit, maar de praktijk is conservatiever: men heeft voorkeur voor vaste relaties en voor een minder goed huwelijk boven de ongetrouwde status, en trouw blijven aan de partner staat hoog in het vaandel. Vaste verbindingen zijn nog steeds een doel van de meeste mensen, maar er is meer reserve bij het aangaan ervan.

Het SCP-rapport van 1994 onderscheidt *twee vormen van individualisering*. Tot op zekere hoogte vindt er een overgang plaats van het gezin naar het individu als basiseenheid van de samenleving ('huishoudensverdunding'), gepaard gaande aan een 'grotere diversiteit aan primaire levensvormen', waarbij eveneens wordt vastgesteld - aan de hand van de bloei van het vrijwilligerswerk - 'dat mensen in een individualiserende samenleving ook aan anderen denken'. De *tweede* vorm van individualisering hangt samen met de markt: lokale interpersoonlijke afhankelijkheden worden vervangen door afhankelijkheid van megastructuren, de markt, waarbij het individu kans krijgt om tot 'zelfzorg op maat' over te gaan - 'private consumptie' kortom. Het rapport ziet deze ontwikkeling als een vorm van dissociatie in bredere zin, en daarmee zou er een sterk verband bestaan met de *secularisatie* - 'de oplossing van traditionele ideologische verbanden en de vervluchting van traditionele waarden'. Dit soort dwarsverbanden is interessant: het zoeken naar nieuwe zingeving (1 op de 5 Nederlanders wordt een 'zoeker' genoemd) wordt daarmee zowel gekoppeld aan het fenomeen 'individualisering' als aan de 'secularisatie', maar indirect ook aan de toename van andere levensvormen; we staan dan meteen weer tot aan de knieën in de reeds gesignaleerde causaliteitskwestie.

#### 7.4.9 Ontkerkelijking en nieuwe zingeving

Een zeer belangrijke trend is de *ontkerkelijking*, die verder is

voortgeschreden dan elders in Europa. In 1991 meldde 44% van ondervraagden lid te zijn van een kerkgenootschap; het praktiserend deel ligt nog veel lager. De katholieken hadden het voortouw bij de ontkerkelijking. De afbrokkeling van de klassieke zuilen verliep parallel aan deze ontwikkeling. Een fundamentele doorbraak vond plaats in 1993: twee katholieke scholen fuseerden met een openbare mavo. Uit het patroon van *donaties* blijkt overigens, dat Nederlanders wel degelijk hechten aan het voortbestaan van de kerkgenootschappen; wellicht fungeren de kerken voor velen als een vorm van sociaal geweten - de kerken spelen in veler ogen een rol in de strijd tegen armoede, onrecht en verloedering. De Raad van kerken maakte zich sterk voor een publieke omroep (cultuur- en waardenoverdracht), het vluchtelingenwerk en de hulp aan asielzoekers etc.

### *Invloed op waarden*

Neergang van de georganiseerde religie heeft weinig te maken met 'anomie' - er waren altijd al Godloochenaars die lief waren voor kinderen en honden. Loek Halman concludeert dat er in de moderne maatschappijen geen sprake is van een gebrek aan duidelijke morele standaards. De mensen ontwikkelen hun eigen religie 'à la carte', 'they pick and choose what to believe and what to practice'. Halman citeert Charles Taylor, die heeft gezegd dat 'masses of people can sense moral sources of a quite different kind, one that don't necessarily suppose a God'. Volgens Halman is er, ook nu de rol van kerk en religie afneemt, geen neergang in moraliteit, maar slechts 'a change in background and legitimation of morality'. Ook het 'anything goes' (de uitdrukking stamt van Feyerabend) is in het geheel niet aan de orde, en Halman concludeert op basis van een internationale vergelijking dat er hooguit regionale verschillen in de 'civiele' moraal zijn - de Denen zijn bijvoorbeeld streng en de Hongaren nemen het niet zo nauw. 'Modern people are not a-religious, but increasingly they are believing in a more personal way. In the domain of morality it can be concluded that people do not become immoral, *but rather that their morality is increasingly based on personal considerations and convictions*' (cursivering onzerzijds). Er is geen morele neergang, maar slechts een morele *verandering*. We zouden hieruit kunnen concluderen, dat de mens het vermogen en de wens tot moraliteit heeft, en dat religie slechts één van de mogelijke wijzen is om aan die behoefte op een gestructureerde wijze tegemoet te komen (en overigens herinneren we hier maar weer eens aan Rorty's suggestie, dat we de noodzaak tot fundering *zelf* niet hebben gefundeerd).

De *speurtocht naar zingeving* gaat intussen onverminderd voort, en heeft hooguit andere bronnen aangeboord - secularisatie is bepaald geen synoniem voor 'a-religiositeit' of welke term men daarvoor ook wil aanwenden. Het bekendst zijn nu de 'bewustzijnsbewegingen' (of minder eerbiedig: de 'bewustzijns-

industrie') die al enige tientallen jaren, maar vooral sinds halverwege de jaren tachtig onder de verzamelnaam New Age door de Europese cultuur waren: volgens de filosoof Gadamer gaat het hier om een herleving van de romantische idealen, maar volgens andere waarnemers om een voortzetting van een Blavatskistisch 'Derde-Rijk'-denken met andere middelen (zoals de filosoof Peter Sloterdijk in een interview suggereert). Het zgn. Waterman-tijdperk is aangebroken (volgens astronomen is overigens zelfs dit onjuist): 'alles hangt met alles samen', luidt het adagium, het *holisme* zegeviert, samen met een zeker dwangmatig soort optimisme en een hang naar of de overtuiging van diepgaande verbindingen met de natuur (onvermijdelijk wanneer alles met alles moet samenhangen). Enerzijds lijkt de beweging gedomineerd door een egocentrische tendens, maar anderzijds lijkt juist het relationele aspect van het leven de volle aandacht te krijgen; op sterke en zwakke kanten van dit type denken is al door velen gewezen. New Age haalt zo te zien zijn gedachtegoed uit het Oosten, maar volgens de Duitse filosoof Peter Sloterdijk is het domweg afkomstig uit een oude Europese mystieke traditie, die ten onrechte weer op het Oosten is geprojecteerd; de Baghwan, Sai Baba en anderen hebben ook in Nederland vele volgelingen, en opvallend genoeg is de Maharishi inmiddels in het Nederlandse Vlodrop neergestreken, zoals Krishnamurti in de jaren dertig het Overijsselse Ommen tot vestigingsplaats koos. Alternatieve therapeuten en zelfs organisatie-adviseurs doen hun voordeel met de populariteit van het concept 'persoonlijke groei'. Toch lijkt de jongere generatie niet erg onder de indruk: New Age is vooral iets voor 30-40 jarigen, terwijl de jeugd in een levensbeschouwelijk Nix vertoeft en zich vooral druk maakt over het hebben van een goed leven; met 'anomie' en desoriëntatie heeft dat allemaal weinig te maken. 'Wie dit beeld overziet,' schrijft Metzger, 'krijgt bepaald niet de indruk dat de toekomstige generatie het spoor bijster is. Metzger overdrijft misschien, en het is zinnig om het gevaar te onderkennen dat we bij het beschrijven van 'de tijdgeest' al snel in ontoelaatbare generalisaties zouden kunnen vervallen, maar overdrijvingen kunnen soms verhelderend zijn.

## 7.5 Conclusie

Zoals we na deze morele rondvlucht (het was misschien niet veel meer dan een rondje-boven-Nederland-voor-het-personeel) mogen vaststellen, is er 'van alles' aan de hand, om met Schuyt te spreken, maar wat precies? Kunnen we deze regenboog van kleurschakeringen omschrijven alsof die uit één tint bestond? Het antwoord moet ontkennend luiden: we zien tal van trends die elkaar deels beïnvloeden, versterken of wederzijds veronderstellen, en - erger nog - we zien wel het 'naast elkaar', maar zelden of nooit het 'door elkaar'. Er is in beginsel niets wat ons verbiedt om een verhandeling of beleidsmaatregelen te baseren op *vermoedens* en

*interpretaties*, zolang we onszelf maar toegeven dat we niet met zekerheid kunnen vaststellen dat we het juiste spoor bewandelen. Wat doen we met ons Fingerspitzengefühl? Wanneer iets niet te bewijzen valt, betekent dat nog niet dat er niets aan de hand is, en als we het onderzoeksterrein 'fenomenologisch' benaderen kunnen we ook volhouden dat er iets aan de hand is wanneer we *denken* dat dat zo is. Ziet de meerderheid van de bevolking de toevloed van migranten als een probleem? Dan *is* er een probleem.

Alleen een team van sociologen, antropologen als politicologen zou misschien de *samenhang* zichtbaar kunnen maken waar wij naar zoeken, en gedurende ons onderzoek gingen we eigenlijk verlangen naar zoiets als een 'mentaliteits-geschiedenis' voor het contemporaine Nederland - waarvan men overigens al sporen aantreft in televisieprogramma's en Teleac-cursussen over Nederland en de Nederlanders, zoals die in 1996 en 1997 werden uitgezonden.

We hebben ook in dit hoofdstuk *niet kunnen aantonen dat de democratische normen en waarden rechtstreeks worden bedreigd*, en dat is an sich al een observatie van belang - een *resultaat* kortom. Maar als wij en zij het gevoel heerst, dat er op het gebied van normen en waarden 'van alles' gebeurt, dan lijkt het niet te driest om te veronderstellen dat we waakzaam moeten zijn, en dat we onze vermoedens moeten formuleren over de vereiste *kijkrichting*: waar komen de gevaren vandaan, *als* ze komen? Kunnen we ongewenste ontwikkelingen in de kiem smoren? Kunnen democratische waarden en normen worden beschermd, aangeleerd en gestimuleerd? In het slothoofdstuk zullen we alle lijnen proberen samen te nemen.

Zoals we hebben gezien bepleit Norman Cantor (maar niet alleen hij) *een culturele theorie van het eigentijdse* - een interessante suggestie, waar we in het slothoofdstuk nog op terugkomen. Het is vanouds - daar zijn de geschiedenis-filosofen het aardig over eens - problematisch om de eigen tijd te doorgronden en te overzien. We weten niet welke krachten uiteindelijk van doorslaggevende betekenis zullen blijken te zijn, en de issues-van-de-dag kunnen ons op een dwaalspoor brengen (en een belangwekkend filosoof als Lévi-Strauss is er juist van overtuigd dat de geschiedenis ons *niets* leert: een 'synchronische' analyse van eigentijdse codes is voor hem het enige vruchtbare). Wij sluiten ons aan bij Wittgenstein, die heeft gezegd dat men beide zijden van een grens moet kennen om iets over die grens te kunnen opmerken. We komen nu voor grenzen te staan, waarvan we alleen maar *onze* kant kennen, hetgeen erop neerkomt dat onze kennis onvolledig *moet* zijn - en is er überhaupt wel sprake van een grens? Spreken we hier eigenlijk niet over het grenzeloze van de *Zeitgeist*?



## **DEEL IV IS ER EEN PROBLEEM?**

### **8. ONDERZOEKSVRAGEN 3 EN 4 HERBEZIEN EN BEANTWOORD**

#### **8.1 Inleiding**

Zoals bekend, gaat onze derde onderzoeksvraag over de huidige situatie, gekoppeld aan de herformulering van vraag 2 in hoofdstuk 6 van dit rapport - 'de verankeringsproblematiek', zoals we de vraag kort kunnen aanduiden. In ons vorige hoofdstuk hebben we enkele belangrijke trends in kaart gebracht, naar aanleiding waarvan we conclusies wilden trekken over de *toekomst* van de belangrijkste waarden van onze rechtsstaat, zodat onderzoeksvraag vier kan worden beantwoord. In dit hoofdstuk proberen wij de verschillende draden bijeen te nemen en een samenvattend relaas met betrekking tot de vragen drie en vier te formuleren.

#### **8.2 Beoordeling van de huidige situatie**

In deze paragraaf moet 'het hoge woord eruit', zou je kunnen zeggen. Na het maandenlang bestuderen van documenten en met een verhoogd bewustzijn volgen van de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, hebben we ons een beeld gevormd van de huidige situatie, uitvoerig en toch nog beknopt beschreven in deel III. In de definitiestudie van november hadden we onze eerste indrukken al weergegeven:

'Onthechting van een gemeenschappelijk referentiekader en differentiatie van waarden en normen (nu zouden wij het herformuleren als het een in mindere mate aanwezig zijn van sociale waarden, competentie en mogelijkheden) zijn in het kader van ons onderwerp een probleem indien en voorzover daarmee aan het functioneren van de democratische rechtsstaat afbreuk wordt gedaan. Daarvan is sprake als een cultuur van wederkerige verantwoordelijkheid plaats maakt voor een cultuur van 'kom op voor jezelf', een cultuur van individuele rechten (..) Om het beeld niet te somber te maken, moet worden gezegd dat de hiervoor beschreven onthechting ook een groot goed betekent. Een ontplooiende mens met een hoge welvaart in een rustige maatschappij, is redelijk uniek in de wereld. Dat we zover zijn gekomen is mooi. De geschetste problematiek betreft vooral de vraag wat in het licht van de ontwikkelingen nodig is om dit grote goed ook in de toekomst te kunnen behouden, wat nodig is voor het onderhoud van het systeem'.

'Naar ons oordeel is de Nederlandse situatie wat betreft de geschetste cultuur voor verbetering vatbaar, zowel in de relatie tussen (groepen van) burgers onderling als in de relatie tussen burgers en overheid. Vrijheden worden teveel als individuele vrijheden geïnterpreteerd, de binding aan publieke normen en sociale verbanden is daardoor geproblematiseerd. De nadruk ligt meer op rechten dan op plichten.

We staan in dit oordeel niet alleen, gelet op de herleving van discussies binnen politieke partijen over normen en waarden en de verdere pogingen tot herstel die tot nu toe zijn waar te nemen. Het is zaak te bezien welke aangrijpingspunten er zijn voor een versterking van de aanwezigheid van noodzakelijke gemeenschappelijke normen en waarden.'

Deze observaties blijken bij nader inzien onverkort geldig te blijven, en we menen ze deels te hebben onderbouwd en verhelderd met onze beschrijvingen en analyses uit hoofdstuk zeven. De respondenten die wij al in de definitiestudie aan het woord lieten, spreken zich op vergelijkbare wijze uit. 'Burgers letten meer op hun rechten dan op hun plichten. Het algemene normbesef vervaagt, waardoor het vertrouwen tussen overheid en burgers en tussen burgers onderling vermindert. *Mensen voelen zich minder verantwoordelijk voor elkaar en voor de gemeenschap dan wenselijk is*'. Of: 'De vrijheden zijn te sterk als individuele vrijheden geïnterpreteerd; de binding aan publieke normen en sociale verbanden is daardoor geproblematiseerd'. En als vooruitwijzing naar onze latere bevindingen: 'De keuzevrijheid die mensen ten aanzien van de inrichting van hun eigen leven steeds meer hebben gekregen, gaat evenwel steeds vaker gepaard met een ook *zelf ontwikkeld normen- en waardenpatroon*. Een patroon waarin steeds minder ruimte is voor afstemming, cohesie met anderen.'

Een 'te smalle verankering bij burgers in de samenleving van de waarden verdraagzaamheid, solidariteit en betrokkenheid bij de publieke zaak' beoordeelden wij in hoofdstuk zes als een risico voor het functioneren van de democratische rechtstaat, en het zal inmiddels duidelijk zijn wat het verband is tussen onze algemene bevindingen naar aanleiding van de inventarisatie van relevante ontwikkelingen - een in vrijwel alle opzichten toenemende *pluriformiteit* en *diversiteit* - en de eventuele *bedreigingen* voor de democratische rechtstaat: *hoe groter de pluriformiteit van de samenleving, hoe meer nadruk er zal komen te liggen op de sociale waarden als verdraagzaamheid, solidariteit en gemeenschapszin*, zoals we die eerder in deze nota hebben geformuleerd - maar er valt méér over te zeggen, zoals we in de volgende paragrafen zullen zien.

Het zou daarbij een versimpeling zijn om te zeggen dat het probleem van het waardenpluralisme een probleem is dat zich lokaliseert binnen specifieke gebieden van de samenleving en dat er verder niet veel aan de hand is. Tenminste moet hier het adagium luiden: 'hun probleem is ook ons probleem'. Niet alleen van de overheid maar ook van de burgers en maatschappelijke organisaties zijn immers bijdragen nodig om de democratische levenswijze in de samenleving als geheel te bevorderen en te onderhouden.

Onze diagnose is *tweeledig*. Van een rechtstreekse, onmiddellijke bedreiging van de democratische levenswijze is

hoogstwaarschijnlijk geen sprake, maar we kunnen op grond van onze bevindingen wel vaststellen *dat er enkele ontwikkelingen zijn welke een risico vormen* wanneer we ons richten op de 'kweekvijvers' van de normen en waarden: het is alles globalisering en individualisering wat de klok slaat. Je zou ruwweg kunnen zeggen dat waarden overal dáár gevormd worden, waar mensen gedurende langere tijd, structureel, met een gezamenlijk doel en beoogd nut sociale activiteiten bedrijven - op school, in het gezin, op het werk; tijdens diverse vormen van ideologisch gefundeerde interactie komen waarden tot stand, en juist op deze terreinen valt te vrezen dat een wereld in de greep van *individualisering* (het vooropstaan van de belangen van individuen, het uiteenvallen van klassieke groepsverbanden, de nadruk op buurtpolitiek - Geert Mak sprak al over de opvallende opkomst van het 'buurtisme'), *globalisering* (verlies van betekenis van het nationaal territorium, communicatie over grote afstanden, zonder oogcontact en fysiek contact) en een steeds dominerender *marktwerking en concurrentie* weinig positiefs bijdraagt aan het genereren van de belangrijkste waarden (zoals we die verderop nog zullen samenvatten).

Voor de nabije toekomst maken we ons wel degelijk zorgen - niet alleen gebaseerd op de hier geschetste ontwikkelingen en trends, maar ook op basis van een moeilijker te concretiseren gevoel 'dat er iets niet in orde is' - wat dat ook waard moge zijn. Juist iemand als Richard Rorty heeft onlangs in zijn Spinoza-lezing in Amsterdam benadrukt, dat de democratie de komende decennia 'met alle middelen' verdedigd moet worden, waarbij het garanderen van een zekere materiële welstand overigens effectiever is dan het ontwikkelen van prachtige ideeën. Voor de Verenigde Staten ziet hij zelfs het risico van afglijden naar het fascisme, wanneer de kloof tussen arm en rijk niet gedicht wordt. In juli 1997 verschenen in de Nederlandse kranten alarmerende berichten over de gezondheidstoestand van personen met lagere inkomens.

De beschreven ontwikkelingen vragen hoe dan ook om *aandacht* en *waakzaamheid*. Natuurlijk, de belangrijkste sociale waarden vinden hun neerslag in de Grondwet, sociale wetgeving, huurrecht, arbeidsrecht enzovoort, en er valt, zoals we eerder vaststelden, beslist geen 'waardenvacuüm' te ontdekken, maar het is ons inziens alleen mogelijk om 'gevaarlijke' signalen of (vege) tekenen aan de wand waar te nemen *vanuit een bepaalde hypothese of denkkader*. We zouden - ietwat gewaagd personifiërend - kunnen zeggen dat een zelfbewuste samenleving, een samenleving die door zichzelf moreel of ideologisch 'gewaarschuwd' wordt, voor twee telt. 'Onze' zorg - en we zullen deze gedachten nog toelichten - zal dus vooral moeten uitgaan naar de *contexten* waarbinnen normen en waarden worden gevormd en onderhouden, naar de 'kweekvijvers', om het zo maar uit te drukken, van een *democratische ethiek*.

*Een sociologische 'voetnoot'*. Bij dit alles moeten we ons realiseren, dat beoordelingen van de 'huidige situatie' zijn gebaseerd op al dan niet uitgesproken of bewuste *eisen* die we aan de kwaliteit van ons leven stellen. Deze eisen kunnen in de loop der tijden wijzigen: zoals je zou kunnen beweren dat de 'woningnood' naar de maatstaven van de jaren '50 gemeten als probleem is opgelost, terwijl gezinsverdunding en zwaardere eisen aan het woongenot de ervaring van woningnood op min of meer hetzelfde niveau hebben gehandhaafd, zo berust een diagnose van problemen ook onvermijdelijk op verwachtingen en inzichten *van nu*. Hier kunnen we niets aan veranderen: onze eisen ontwikkelen zich ongemerkt met ons mee, ze bepalen onze blik op de wereld, een blik die nooit feitelijk is, maar 'altijd al' gekleurd wordt door wat we maar 'de tijdgeest' zullen noemen - het vigerende 'verhaal' over de realiteit, dat we elkaar binnen een cultuur vertellen. Herman de Dijn schrijft in *Filosofie Magazine* van juli 1997: 'De natuur van de mens is zodanig dat hij alleen kan overleven als hij serieus opgaat in de niet-natuurlijke wereld van betekenisverbanden en levensverhalen (en dus ook die van waarden - Strategiegroep). Ons leven vergt een voortdurende (re)constructie en (her)interpretatie van de betekenis die het heeft in de betekenisverbanden die onze wereld vormen'. Waarden veranderen, tot op zekere hoogte, en we kunnen slechts bestuderen hoe *deze* 'ficties' zich ontwikkelen en welke rol ze spelen in het sociale en politieke verkeer. Het blijft een brandende vraag in hoeverre een doelbewuste beïnvloeding ervan mogelijk of zelfs wenselijk is.

### 8.3 Beoordeling van de toekomstige situatie

We vonden geen onmiddellijke bedreiging, maar dat wil niet zeggen dat er geen risico's zijn; we zullen als gezegd een *kijkrichting* moeten bepalen: welke ontwikkelingen houden potentiële bedreigingen in? Wanneer we de belangrijkste conclusies uit *Besturen op de Tast* serieus nemen, komen we tot twee hoofdlijnen, een dubbele beweging die meteen ook een belangrijk conflict belichaamt: enerzijds vertoont de samenleving een steeds grotere *pluriformiteit* en *differentiatie* (in belangen, overtuigingen, culturele, politieke en economische aspecten en ook in de verwachtingspatronen en eisen van de burgers), en anderzijds nemen de sturingsmogelijkheden van de overheid bijna omgekeerd evenredig af: er is onvoldoende gezag, het bestuur raakt horizontaal georiënteerd, de machts-actieradius neemt af, bevoegdheden worden overgedragen (ofwel aan lagere overheden, ofwel supranationaal) en uitvoerende taken zijn in een hoog tempo uitbesteed, waardoor ook de controlerende taken moeilijker uit te oefenen zijn. Deze tegengestelde ontwikkelingen leveren ons inziens een *nieuwe situatie* op: waar de (sturings)mogelijkheden

van de overheid afnemen, krijgt de burger meer verantwoordelijkheden toebedeeld, en daartoe moet hij *ook meer bewustzijn en vaardigheden* ontwikkelen. In onze concluderende paragraaf komen wij hierop terug.

Over de hindernissen bij het vaststellen van oorzaken en gevolgen, en daarmee bij het extrapoleren naar toekomstige ontwikkelingen, spraken wij al eerder. Hoe moeilijk en soms wat overtrokken het ook mag lijken om iets over de toekomst te willen beweren, wie zich er op wil voorbereiden heeft geen andere keus dan het selecteren of ontwikkelen van scenario's - en *sommige* soorten koffiedik lijken 'transparanter' dan andere.

#### **8.4 Vitale aspecten van de democratische levenswijze**

Wat verstaan wij onder de 'democratische levenswijze'? Zeer voortvarend samengevat gaat het om eigenschappen en voorwaarden die de burger in staat stellen *om zich te bewegen en invloed uit te oefenen binnen een pluriforme en multi-culturele samenleving*, waarvan hij zowel de steunpilaar als de belichaming is of moet worden.

Jürgen Habermas is bij uitstek de contemporaine politieke filosoof die zich heeft beziggehouden met de moderne burger, zijn politieke verantwoordelijkheden en zijn communicatieve mogelijkheden; hij is ook degene die keer op keer het belang van een *gedeelde leefwereld* heeft benadrukt. In 8.4.3 zetten we uiteen wat wij eigenlijk bedoelen met 'de democratische levenswijze', die naar onze inzichten van doorslaggevend belang is voor het voortbestaan van 'de democratische rechtstaat' (en we zijn ons er wel van bewust, dat we hier op de rand van een tautologie verkeren).

##### **8.4.1 Omggaan met differentiatie: Habermas**

Hoewel we er niet al te uitgebreid op zijn denken in kunnen gaan, lijkt een korte blik op de filosofie van Habermas hier gerechtvaardigd. Deze leidende Duitse denker zoekt een fundament in de idee van de 'machtsvrije communicatie', op basis waarvan het mogelijk moet zijn de *feitelijke* maatschappelijke orde op haar normatieve geldigheid en legitimiteit te bekritisieren. Habermas wordt er door gezaghebbende tijdgenoten als Richard Rorty van beschuldigd een te groot vertrouwen te hebben in de maakbaarheid van de wereld via filosofische kennis van de Rede, en 'overdreven aandacht voor de normatieve basisidee van machtsvrije, overeenstemmingsgerichte communicatie zou juist het gevaar in zich bergen alle pluralisme in de samenleving de kop in te drukken. Afwijkende meningen zouden buiten de maatschappelijk erkende communicatiekanalen worden geplaatst'. Habermas houdt vast aan de gedachte dat '...slechts in het communicatieve handelen [de betrokkenen] hun verschillende *voornemens* [coördineren] *tegen de horizon van een gemeenschappelijk gedeelde leefwereld.*' De cursivering stamt van

onzelf, want dit punt is van cruciaal belang, wanneer we filosoferen over de democratische levenswijze. Volgens Habermas zijn het de rechtsnormen die 'ruimte [creëren] voor subjectieve vrijheden, dat willen zeggen voor subjectief erkende speelruimtes voor doelgericht handelen. *Dit op grond van een tenminste veronderstelde overeenstemming over de geldigheid of legitimiteit van de met die vrijheden verbonden wederzijdse verwachtingen*'. Habermas wijst erop, dat in veel gevallen informeel overleg onvoldoende is geworden om het pluralisme aan levensvormen en de veelheid van belangenconflicten sociaal te integreren; meestal *ontbreekt* een gemeenschappelijke leefwereld als achtergrond; moderne maatschappijen moeten daarom 'op een abstracter niveau geïntegreerd worden'. 'De rechtsorde is ondanks sancties van de kant van de staat, in haar geheel op een min of meer vrijwillige erkenning van de kant van de burgers aangewezen. *Daarom kan zij haar legitimiteit slechts uit een procedure putten, en wel uit een democratische procedure*'. Habermas voegt daar - en dat is van groot belang - aan toe: '*De overtuigingskracht van die procedure berust uiteindelijk op de openbare uitwisseling van informatie en redenen*'. Het gaat dus om communicatief handelen, machtsvrij in die zin dat de informatie op basis van redelijkheid en een verlangen naar overeenstemming wordt uitgewisseld. '...de rechtsstaat', zegt Habermas, 'veronderstelt de democratie, omdat wij onszelf, als degenen die aangesproken worden door de rechtsorde, tegelijkertijd als haar *mede-auteurs* begrijpen'. De democratische 'instituten van de vrijheid' kunnen volgens hem alleen functioneren voor een bevolking die aan de vrijheid *gewend* is, in een vrijheidslevende cultuur, *die zich met rechtsmiddelen nu eenmaal niet laat afdwingen*. 'Mijn ambitie bestond erin aan te tonen, dat private en publieke autonomie, mensenrechten en volkssoevereiniteit, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, dat wil zeggen: ik wilde in detail laten zien dat zij elkaar wederzijds *veronderstellen*', zo stelt hij tijdens een interview, opgenomen in de bundel *Denkers van deze tijd*.

Dit vinden wij belangwekkende gedachten, omdat de verantwoordelijkheid van de burger hier een grote rol krijgt toebedeeld: *de democratische levensvorm berust op instemming, inzicht in de eigen verantwoordelijkheid en deelname, die bovendien niet wettelijk kan worden afgedwongen*. Habermas maakt ook duidelijk dat aan een gedeelde leefwereld moet worden *gewerkt* middels communicatie, 'uitwisseling van informatie en redenen', die als enige factoren *de overtuigingskracht van de procedure* kunnen waarborgen. Democratie kun je leren en móet je leren, zoals de Amerikaanse filosoof Dewey al voor de oorlog betoogde, en een gedeelde leefwereld komt niet als manna uit de hemel vallen.

De taak en verantwoordelijkheid van de moderne burger behelzen, dat hij moet leren omgaan met differentiatie. *Indien er geen algemeen gedeelde waarden zijn*, of liever gezegd, wanneer niet

*alle* belangrijke waarden door *iedereen* gedeeld worden, wordt het belang van *overeenstemming over en draagvlak voor democratische spelregels* navenant groter - het 'abstractere niveau' waar Habermas over spreekt. En daarmee belanden we bij de spelregels die horen bij de 'democratische levenswijze', het onderwerp van de volgende paragraaf.

#### 8.4.2 Wat verstaan we onder democratische levenswijze?

Tijd om ter zake te komen! Wij volgen in onze omschrijving maar gedeeltelijk de socioloog Schuyt, die bij 'democratie als way of life' vooral aan *waarden* als vrijheid, gelijkheid en coöperatie denkt (waarbij over de eerste twee voortdurend ideologisch gekleurde meningsverschillen hebben bestaan), waar wij een meer instrumentele benadering volgen. Naar onze mening moeten zowel de minimaal gedeelde *sociale waarden* als de vereiste *voorwaarden* voor democratisch functioneren van burgers bij een omschrijving van het democratisch functioneren worden betrokken.

1. *Gedeelde sociale waarden*. We hebben ze al beschreven: ook wanneer we niet in dezelfde goden, toekomst en prioriteiten geloven, en ook waar we verschillen in onze visies op de rolverdeling tussen overheid, markt en burger en de speelruimte die deze partijen dienen te hebben, moeten we het eens zijn over waarden als *verdraagzaamheid* (respect voor gevoelens en belangen van anderen, tolerantie, vertrouwen), *solidariteit* (rechtvaardigheid en hulpvaardigheid) en *gemeenschapszin* (betrokkenheid van burgers bij de samenleving en bij de publieke zaak, hun burgerzin, of platter uitgedrukt, de mate waarin burgers in anderen dan alleen zichzelf geïnteresseerd zijn). *Zonder* deze gedeelde waarden ontbreekt het platform waarop we elkaar überhaupt kunnen ontmoeten; zonder een dergelijke gedeelde leefwereld zou ieder meningsverschil binnen de kortste keren ontaarden in loopgraven-gevechten, polarisatie, grootscheepse verspilling van tijd, geld en geduld, en op den duur misschien zelfs structureel in het soort gewelddadigheden waarvan we zelfs in Nederland niet gevrijwaard zijn gebleven: terrorisme en openbare geweldpleging. Toegegeven, met name dat laatste is een doemscenario waarvoor de betrokkenen tot op heden te verstandig zijn gebleken, maar een blind vertrouwen op de toekomst lijkt ons misplaatst; in een wereld waarin het individu steeds meer gewend is geraakt aan de bevrediging van zijn meeste behoeftes - en veel minder aan het vervullen van zijn *plichten*, als we de verschillende respondenten tenminste willen bijvallen - nemen volgens psychologen de neiging en het vermogen om tegenvallers te incasseren noodzakelijkerwijs *af*.

In dit land praten voor we de wapens opnemen; we streven niet naar polarisatie, maar naar consensus; we overleggen en we informeren elkaar op correcte wijze; we koesteren niet te zeer onze verborgen politieke of persoonlijke agenda's; we tonen respect; we

streven niet naar het onderste uit de kan - en er zullen meer voorbeelden te verzinnen zijn. Deze *spelregels* kunnen worden opgevat als toegepaste, geconcretiseerde waarden. Zij hebben het karakter van een norm: een wederzijdse verwachting om het gedrag naar een waarde te richten en zij stellen grenzen aan het gedrag. Hierbij kan het gaan om schriftelijke regels of ongeschreven maatstaven.

2. *De voorwaarden.* Wanneer burgers volwaardig willen functioneren (volgens de hier verdedigde opvattingen, wel te verstaan) moeten zij daar op twee vitale punten toe zijn uitgerust: hun persoonlijke competentie moet van een zeker niveau zijn, maar de inrichting en instituties van de maatschappij moeten hen ook in staat stellen hun burgerschap naar behoren uit te oefenen. Onder *persoonlijke competentie* vallen alle kwaliteiten die we tot de intellectuele en emotionele uitrustingsstukken van het individu mogen rekenen: kennis van en inzicht in politieke inrichtingen en procedures, algemene ontwikkeling, conceptuele en verbale vermogens, een zekere emotionele stabiliteit (die voorkomt dat de burger *coûte que coûte* zijn zin wenst door te drijven), en uiteindelijk alles wat direct of indirect tot het arsenaal van persoonlijke kwaliteiten kan worden gerekend<sup>17</sup>.

Maar zelfs op oorlogssterkte begint de moderne burger niets zonder de juiste *institutionele mogelijkheden*: zijn bestuurders moeten bereikbaar zijn, de infrastructuur moet hem tot communiceren in staat stellen, de besluitvormingsprocedures binnen het publieke domein moeten inzichtelijk en democratisch ingericht zijn, hij moet over voldoende faciliteiten beschikken om met medeburgers in overleg of onderhandeling te treden, hij moet op belangrijke ogenblikken *gehoord* worden.

#### 8.4.3 Wederzijdsheid en voorbeeldfunctie

Het behoeft wellicht geen betoog - maar toch! - dat deze persoonlijke en contextuele ruimte alleen werkelijk kan worden benut *indien de burger doordrongen is van de belangrijkste (drie) sociale waarden*, en hij met name voldoende *gemeenschapszin* heeft ontwikkeld, terwijl omgekeerd zijn gemeenschapszin ook wordt *aangemoedigd* wanneer hij bewegingsruimte heeft en voldoende *respons* krijgt op zijn politieke en maatschappelijke gedrag. Zijn loyaliteit wordt mede gevoed *omdat* hij weet dat hij bepaalde overtuigingen en spelregels deelt met anderen: een leefwereld wordt pas *wé*rkelijk gemeenschappelijk, als de burger zich *bewust* is van deze overeenstemming, die hem de overtuiging en kracht geeft in zijn positieve bijdrage te volharden, zoals het *mutatis mutandis* ook geldt, dat 'normverval' deels wordt veroorzaakt of in stand gehouden door het waargenomen normverval in de directe omgeving. Ook bij de moraal - net als bij

---

<sup>17</sup> Voor een nadere omschrijving van het begrip competentie wordt verwezen naar paragraaf 5.2.2 Het republikeinisme, oud en nieuw.

het recht - gaat het om Gemeenschappen en communicerende vaten, omdat we 'leven' in interactie, in het waarnemen van onszelf én anderen. Het wordt lastiger om over te steken bij rood licht, wanneer *niemand* dat ooit zichtbaar doet.

#### 8.4.4 Nog wat kanttekeningen bij democratisch burgerschap

Machiavelli's *Discorsi*, onlangs vertaald, bevat een messcherpe analyse van geschiedenis van de democratie van 510 tot 44 voor Christus, die uitmondt in de conclusie dat een vrije, democratische republiek domweg de meest *stabiele* regeringsvorm is, dat wil zeggen wanneer die een mengvorm is van alleenheerschappij, oligarchie en democratie; deze opvatting is niet gebaseerd op idealisme, maar het resultaat van een onbevooroordeeld onderzoek van de geschiedenis (we baseren ons hier op een samenvatting van Luuk van Middelaar, *Filosofie Magazine*, juli '97). Ook de Italiaan komt tot de nuchtere conclusie - in het begin van de zestiende eeuw! - dat het volk politiek geschoold moet worden, omdat een democratie noch gebaat is bij te *veel*, noch bij te *weinig* ambitie. Betrokken burgers zijn de basis van iedere democratie. 'Desinteresse is de kortste weg naar desintegratie'; politiek besef en politieke vaardigheden moeten worden gestimuleerd door het onderwijs. Het onderwijs 'brengt kritisch besef van het algemeen belang bij en waarborgt zo de maatschappelijke integratie'.

Maar er zijn ook andere geluiden. Marin Terpstra schrijft in hetzelfde tijdschriftnummer, in een artikel *De paradox van het conservatisme*, deels gebaseerd op het denken van de cultuurfilosoof Panajotis Kondylis, dat 'de historische gestalte van het burgerdom verleden tijd is'. 'Goed burgerdom is - door innerlijke tegenstrijdigheden - onhoudbaar geworden. Niet de burgerij, maar de massa's beheersen namelijk het toneel. Zij bepalen in belangrijke mate de consumptieve vereisten van de markten. *Niet de deugden, maar de massale aanspraken op vervulling van 'mensenrechten' bepalen de wereldpolitieke arena.* (cursivering onzerzijds). De soevereiniteit die in het begin van de Nieuwe Tijd nog bij de traditionele instellingen lag om vervolgens in een democratiseringsproces bij de burger uit te komen, komt nu uitsluitend toe aan de mens in massaverband'. Dit zijn harde woorden, en tegen de achtergrond van bijvoorbeeld de filosofie van Ortega y Gasset en Canetti's *Masse und Macht* de moeite van het overdenken waard. Wie bedoelen we met die burger die de democratische samenleving belichaamt? Hoe verhoudt hij zich tot de 'massamens'? Hoe elitair is eigenlijk het concept van die moderne, politiek bewuste burger die meedenkt en meebeslist? Hoe groot moet die 'kritische massa' - de uitdrukking is hier paradoxaal - van nieuwe burgers zijn? Hoe hoog wordt, kortom, de politieke lat gelegd?

## 8.5 Conclusie

De onderscheidingen die wij hierboven hebben aangebracht tussen de verschillende waarden en voorwaarden zijn ietwat kunstmatig en deels *for the sake of the argument* opgevoerd, maar om deze complexe materie bespreekbaar en benaderbaar te maken hebben we ons deze simplificaties toch maar veroorloofd. De rode draad is nu wel duidelijk: waar de overheid inboet aan sturingsmogelijkheden, moet de burger zich meer bewust worden van zijn verantwoordelijkheden. Hij kan geen luie consument meer zijn die wacht op de *filmvoorstelling*; hij is aanwezig geweest bij de samenstelling van het programma en hij heeft bij wijze van spreken mede de toegangsleeftijd ervan bepaald, omdat hij een moreel kader heeft waarbinnen afzonderlijke oordelen hun plaats hebben gekregen. Deze *mede-auteur* (Habermas) heeft geleerd te leven binnen een democratische samenleving en hij is ervan overtuigd dat spelregels en waarden moeten worden gerespecteerd - desnoods tegen zijn onmiddellijke eigenbelang in. Deze overtuiging heeft hij opgedaan tijdens zijn opvoeding, op school, op de universiteit, in contact met de overheden en in zijn werkomgeving - de contexten die wij de 'kweekvijvers' van normen en waarden hebben genoemd. Indien er bedreigingen zijn, dan moeten we die vooral zoeken in een mogelijk *tekort* aan contexten waarin normen en waarden worden geschapen en onderhouden.

## **DEEL V: VERSTERKING VAN DE DEMOCRATISCHE LEVENSWIJZE**

### **9 BELEID TOT NU TOE (VRAAG 5)**

#### **9.1 Beperkingen vooraf**

In dit hoofdstuk stellen we de *ontwikkeling van het overheidsbeleid* aan de orde, en dan met name die aspecten van het overheidsbeleid die inwerken op het functioneren van de democratische rechtsstaat en de 'democratische levenswijze'. We willen ons niet verliezen in een uitvoerige beschrijving van de vele beleidssectoren en de bijbehorende beleidsonderwerpen, reden waarom we deze in vogelvlucht zullen behandelen.

Uiteraard zijn recente beleidsontwikkelingen het meest relevant voor dit rapport, omdat vanuit een dergelijke beschrijving gezocht kan worden naar aangrijpingspunten voor beleidswijzigingen. Om praktische redenen zal niet verder worden teruggekeken dan de jaren zeventig; vanaf die periode deed zich immers (het ontbreken van) een (geëxpliciteerde) visie op de effecten van beleid op waarden en normen het meest voelen. De jaren tachtig en negentig laten een duidelijke en in zichzelf ook dynamische kentering zien.

Een andere beperking van deze analyse is, dat niet expliciet zal worden aangegeven welke facetten van de democratische levenswijze aan de orde zijn (waarden; burgerschaps-competentie en mogelijkheden voor de uitoefening van het burgerschap), omdat deze vaak met elkaar verband houden, waarbij de relatie tussen oorzaak en gevolg en de precieze samenhang van deze facetten met het beschreven beleidsterrein niet makkelijk zijn aan te geven en bovendien ook niet echt relevant zijn voor het vervolg van dit rapport. Een andere overweging is nog dat de effecten van bepaalde beleidsvoorstellen zelden of nooit direct in verband worden gebracht met de democratische levenswijze; veelal zijn bij de inrichting van het beleid laag-bij-de-grondser doelen gesteld die er indirect aan bijdragen. Waar in de hierna volgende beschrijving deze indirecte gevolgen worden beschreven, wordt dus niet meteen ook beweerd, dat deze effecten ook expliciet of impliciet werden beoogd.

#### **9.2 De verzorgingsstaat in hoogtijdagen: de overheid als supermarkt**

Tijdens de uitbouw en de vervolmaking van de verzorgingsstaat - eind jaren zestig en in de zeventiger jaren - was het overheidsbeleid gericht op de organisatie van collectieve voorzieningen, terwijl vergeten groepen eigen categoriale voorzieningen kregen. Bij de voortdurende uitbreiding van rechten

en voorzieningen is het niet verwonderlijk dat de bureaucratie geconcentreerd was op productie. Uitbesteden kwam toen niet veel voor en maakbaarheidsgedachten uitte zich in een baaiend van nieuwe planstelsels. De burger moest worden gegeven waar hij recht op had, conform de in die jaren geformuleerde politieke doelstellingen. Rechten en aanspraken van burgers waren dominant, en de verhouding overheid - burger werd in dit licht steeds eenzijdiger. DS'70 was de enige partij die al vroeg in deze periode een tegenkracht tegen deze uitdijende overheidsbureaucratie trachtte te introduceren door middel van bijvoorbeeld het profijtbeginnsel en het indammen van de uitdijende subsidiecultuur. Gezien de beperkte aanhang van deze partij mag in algemene termen worden geconcludeerd dat de jaren zestig en zeventig werden gedomineerd door een overheid die produceerde en rechten uitgaf aan burgers. Voor gehandicapten werd een eigen sociale werkvoorziening opgericht, voor werklozen werden 'uitkeringsfabrieken' georganiseerd. Er werden nieuwe opvangcentra ingericht, terwijl het middenveld in steeds grotere mate afhankelijk werd van overheidssubsidies, waarvan de hoogte overigens veelal slechts op basis van inputfactoren werd bepaald. Vele voorzieningen hadden het karakter van een 'open einde'.

Zoiets als een 'democratische levenswijze' werd door dit beleid niet of nauwelijks gestimuleerd. Er werd grote waarde gehecht aan politieke participatie, maar die richtte zich toch vooral op participatie in de politieke instituties of op protestacties die als te beïnvloeden partner in de eerste plaats de politieke instituties op het oog hadden. Het individuele dagelijkse gedrag van mensen stond in het normatieve licht van de *permissive society* en het individualisme van 'lekker jezelf kunnen zijn'. Waar gemeenschappelijke arrangementen in groepen bestonden en waar men de 'democratische levenswijze' gestalte poogde te geven, werden deze activiteiten in toenemende mate via subsidiestromen medebeïnvloed door de overheid.

### **9.3 Naar een wederkerige relatie tussen overheid en burger**

De tweede oliecrisis en de gevolgen daarvan voor de overheidsfinanciën, legden de basis voor een lange periode van economische teruggang en vermindering van de (groei van) overheidsuitgaven. De overheid begon zich langzaam maar zeker terug te trekken uit sectoren waar zij daarvoor nog prominent aanwezig was. De noodzaak tot bezuinigen én de pogingen die bezuinigingen te voorkomen verscherpten de blik op het misbruik van sociale voorzieningen. Tegelijk met de groei van de criminaliteit in die jaren ontstond een besef dat overheidsvoorzieningen er niet zijn om er ten onrechte gebruik van te maken. Ondertussen was door de 'naïeve' inrichting van het beleid, dat zich vooral richtte op de kant van de voorzieningen/verstrekkingen, een zekere

'maatschappelijke gemakkelijker' ontstaan over wat *nog wel* en wat *niet meer* gerechtvaardigd was. Een bijstandsuitkering en 'er wat bijklussen', niet-werken en kiezen voor een uitkering, dergelijke levenswijzen waren eigenlijk tamelijk geaccepteerd in bepaalde (en niet bepaald *kleine*) groepen in de maatschappij. Zwart werken in de horeca en de bouwsector was een wijd en zijd onderkend fenomeen, dat steeds minder werd gedoogd. Misbruikers gaven het argument dat moest worden gesneden in de collectieve en overheidsvoorzieningen onbedoeld meer gewicht, en het tegengaan van misbruik stond begin jaren tachtig hoog op de politieke agenda. Het strafrecht werd gemoderniseerd en ingenieuze constructies die opsporing van fraude in de bouw bemoeilijkten werden opgeruimd, bijvoorbeeld met behulp van de wet Ketenaansprakelijkheid. Open-einde- regelingen werden 'dichtgeschroeid', zoals het in het ambtelijk vakjargon werd genoemd.

Naast misbruikbestrijding (aan de 'achterkant' van het probleem) ontwikkelde zich meer en meer een beleid dat, voor wat betreft de relatie tussen overheid en burger, als *wederkerig* kan worden bestempeld. De verstrekking stond niet meer alleen centraal. Er werden barrières ingebouwd aan de voorkant, dus bij de aanvraag, in de vorm van eigen bijdragen.

Een verder strekkende vorm van wederkerigheid ontstond bij de (her)ontwikkeling van beleid. Nieuwe beleidssystemen werden geïntroduceerd, waar de overheid met de burger een wederzijdser verbinding aanging dan tot dan toe gebruikelijk was geweest. Een paar voorbeelden. Het Jeugdwerkgarantieplan hield in, dat leerlingen na hun opleiding een half jaar mochten lanterfant met uitkering, maar daarna kreeg je een baan, die bij weigering op het verlies van de uitkering kwam te staan. Of neem de nieuwe Algemene bijstandswet, waarin een uitkering wordt gekoppeld aan inspanningen om terug te keren naar de arbeidsmarkt.

De Algemene wet bestuursrecht: de rechtsbescherming wordt uitgebreid, maar de rechter krijgt ook de mogelijkheid om vormfouten van de overheid te sauveren in het nadeel van de burger.

HALT: Alternatieve straffen in de vorm van herstel van de aangebrachte schade. Inburgering: iedereen die zich rechtmatig in Nederland mag vestigen, is welkom, maar we vragen wel inspanningen om Nederlands te leren en het vak maatschappelijke oriëntatie te volgen.

Top of the bill van deze fase is de Sociale Vernieuwing, waar vooral op lokaal niveau het aanbod van voorzieningen, zoals het beheer van de openbare ruimte, meer op de behoefte van de (gezamenlijke) bewoners werd afgesteld. Bewoners werden geacht ook veel zelf te doen, en initiatieven werden beloond - *opzoomeren* is daar het werkwoord voor geworden. Deze wederkerigheid kwam in de titel van de eerste Rijksnota over Sociale Vernieuwing - 'Opdracht en Handreiking' - al tot uitdrukking.

De 'democratische levenswijze' kreeg in deze fase meer accent. Door de terugtocht van de verzorgende overheid kreeg het particuliere initiatief weer mogelijkheden om de eigen oorspronkelijke rol te hervatten, maar het opvullen van deze leegte ging niet vanzelf; dit is wellicht mede veroorzaakt door de omstandigheid dat de in deze fase aangebrachte wederkerigheid tussen overheid en burger nog te veel *tussen* het individu en de overheid was geconcentreerd. Sommige waarnemers verwijten de overheid, dat zij ten onrechte veronderstelde dat particuliere initiatieven of het middenveld de vrijgekomen ruimte wel zouden benutten, terwijl in de praktijk de anonieme markt deze ruimte heeft opgeëist - aldus Benjamin Barber in een interview met het Financieel Dagblad van 12 mei 1997<sup>18</sup>. Al met al is de democratische levenswijze met de hiervoor als voorbeelden aangeduide beleidsveranderingen hooguit een *indirect* onderwerp van beleid geweest.

## 10. AANGRIJPINGSPUNTEN VOOR BELEID (VRAAG 6)

### 10.1 Inleiding

Is de wederkerigheid tussen overheid en burger zoals in het vorige hoofdstuk geschetst, voldoende om de koude die ontstond door het afglijden van de warme deken van de verzorgingsstaat, te compenseren? Er zijn tekenen waaruit kan worden opgemaakt dat op het gebied van beleidshervormingen een volgende stap kan worden gezet. We denken aan beleidshervormingen waar niet zozeer de wederkerigheid tussen overheid en burger centraal staat, als wel de wederkerigheid tussen mensen *onderling*; waar tussen mensen wederkerigheid wordt gecreëerd, staat de overheid ernaast en scheidt zij de condities waaronder mensen en hun maatschappelijke organisaties invulling kunnen geven aan hun samenleven.

Wederkerigheid tussen mensen onderling, en daarmee een democratische levenswijze als het ware 'uitlokken', impliceert een ingrijpende herinrichting van beleidsprocessen, wellicht zelfs neigend naar een 'derde-generatie-verzorgingsstaat', waarin niet alleen materiële waarden (bestaanszekerheid, goede woningen en leefomgeving) of de wederzijdse rechten en plichten van overheid en burger de aandacht opeisen, maar ook de immateriële waarden tussen burgers onderling, in een meer op kwaliteit en gevoelsbeleving gerichte samenleving. In de volgende paragrafen zullen de contouren van dit nieuwe beleid worden geschetst en onderbouwd.

---

<sup>18</sup> McWorld bedreigt de burgerlijke samenleving, interview met Benjamin R. Barber; Financieel Dagblad van 12 mei 1997.

## 10.2 Kleine overheid, grote ambities en de relatie met burgerschap

Het advies van de Raad voor Binnenlands Bestuur, *Besturen op de tast*, geeft een helder beeld van de uitdaging waarvoor de overheid staat. Van de overheid wordt nog steeds veel verwacht, maar de samenleving waarin die overheid intervenueert is geleidelijk aan complexer geworden. De interventie van de overheid zal daarom niet meer in hoofdzaak kunnen worden ingericht volgens het zogenaamde 'centrale sturingsmodel'. Dit model, dat in wezen wordt gekenmerkt door een gesloten beleidsstijl waar eenzijdig de inhoud en uitkomst van beleid worden bepaald vanuit één punt (waar het politiek primaat zich op richt), is in een complexe omgeving met tegenstrijdige belangen en mondige burgers die deze behartigen, onbruikbaar, of in ieder geval onvoldoende *efficiënt* en *effectief* gebleken. Steeds meer zal de overheid juist - en slechts - door tussenkomst van derden, via (meta-)interventies, doelen kunnen realiseren; onder 'derden' verstaan we hier overigens burgers en hun organisaties. Burgers en organisaties moeten steeds meer verantwoordelijkheden die op de schouders van de overheid rustten gaan overnemen. De overheid heeft tot taak een heldere *setting* te creëren, waarbinnen die burgers en hun organisaties tezamen tot de oplossing van de 'overeengekomen' problemen kunnen komen. Co-productie en co-beleid zijn uitingen van de open bestuursstijl op basis waarvan in samenwerking met maatschappelijke groepen beleid tot stand komt; het gaat hier overigens om een sturingsconcept dat nog jong is en waarmee nu ervaring wordt opgedaan.

Deze door de Raad genoemde 'sturing via maatschappelijke groepen' stelt hoge eisen aan de burger. Voor een deel is dit een logisch gevolg van de individualisering en emancipatie van steeds grotere groepen burgers; anderzijds heeft de beschrijving in hoofdstuk 7 van de invloed van de ontwikkelingen op de burgers ook duidelijk gemaakt dat emancipatie en ontplooiing nog *niet garanderen* dat de voor de praktisering van burgerschap relevante waarden en normen ook voldoende 'geworteld' kunnen raken en daarmee permanent van kracht blijven. *Met name de plaatsen waar waarden en normen worden gevoed en gehandhaafd zijn door de ontwikkelingen geërodeerd*. Wil de overheid, in de geest van de geformuleerde problematiek uit *Besturen op de tast* adequaat in de samenleving kunnen interveniëren, dan zal zij moeten letten op deze contextuele factoren. Het vermogen waarden en normen te ontwikkelen en te handhaven zou daarmee een belangrijker - en vooral ook *expliciter* - object van beleid worden dan tot dusverre het geval is geweest, beleid dat dan zou worden ingezet als ondersteunend element voor het sturende vermogen van de overheid. Dit betekent dat de overheid ook in dit opzicht zèlf belang heeft bij een sterke verankering van de voor de democratische

rechtsstaat van belang zijnde waarden en normen.

### 10.3 Beleid dat gedrag van burgers verandert

Het vorm geven aan beleid dat het gedrag van burgers beïnvloedt is geen sinecure, weten we uit de praktijk van alledag, zeker als het gaat om fundamentele waarden en normen als de onderhavige. Naar onze mening moeten de volgende voorwaarden aan het beleid worden gesteld:

- Het beleid moet dicht bij de burgers, rekening houdend met hun belangen, worden geformuleerd en gehandhaafd;
- Gedragsbeïnvloeding vereist vooral de inzet van sociale instrumenten, deze zullen het meest effectief zijn. De sturingsinstrumenten 'gebod/verbod' en financiële prikkels werken slechts ondersteunend. We komen hierop in het navolgende terug (blz. 58).
- Het is zaak dat diverse beleidsinrichtingen elkaar ondersteunen, gelet op de uitstraling van het ene beleid op andere facetten van het dagelijks leven. Een voorbeeld: het is lastig als er naast een goed opvoedkundig instrument als HALT, een zeer fraudegevoelig sociaal zekerheidsstelsel zonder adequate handhaving wordt aangeboden.

Wij tekenen hierbij aan dat het beleid best betrekking mag hebben op een zeer beperkt onderdeel van de samenleving; de werking ervan kan immers gedragsbeïnvloedende werking hebben ook op het handelen van de burger buiten het bepaalde beleidsveld. Het strafstelsel van HALT kan opnieuw als voorbeeld dienen: alternatieve opvoedkundige straffen helpen slachtoffer en overtreder niet alleen met de betrokken delictverwerking, maar ook daarna in het dagelijks leven.

Alvorens in te gaan op concrete aangrijpingspunten voor beleid, eerst nog een nadere toelichting op de belangrijkste hiervoor genoemde voorwaarden.

*Regelkringen.* Als eerste voorwaarde werd genoemd dat de beleidsvorming plaats vindt zo dicht mogelijk bij de burgers. Deze voorwaarde sluit aan bij het door de Raad voor het Binnenlands bestuur aangeduide belang van sturing via maatschappelijke groepen, als sturingsconcept voor de overheid. Het sluit tevens goed aan op een recent concept in de Bestuurskunde, dat der 'regelkringen'. Dit concept is het theoretisch kader waarbinnen getracht wordt interventies van de overheid zodanig te organiseren dat *zo min mogelijk actoren* in de interventie-keten deelnemen. De probleem-hebber, probleem-oplosser en de probleem-veroorzaker zitten in dit concept zo dicht mogelijk bij elkaar<sup>19</sup>. Het gevolg is dat

<sup>19</sup> Een voorbeeld van een lange en een korte regelkring: *organisatie van de sociale werkvoorziening* in Nederland en in Frankrijk. In Nederland wordt bij elk bedrijf premie geheven, welke op nationaal niveau in fondsen worden gestort. Hieruit vindt overheveling

er minder allocatie-mechanismen optreden en dat de belanghebbende actoren dichter bij elkaar zitten en tezamen de gevolgen van afwenteling ervaren; hierdoor ontstaat meer draagvlak om de problemen op te lossen, de afwentelaar aan te spreken en afspraken ter voorkoming van de problemen na te komen. Bovendien is er voor de overheid een relatief eenvoudige positie: deze hoeft slechts de *condities* waaronder de actoren met elkaar de problemen oplossen te formuleren en te ondersteunen ingeval veroorzakers zich onttrekken aan de oplossing van de problemen. De kunst is om als architect het proces te ontwerpen en te bewaken en de (deelname aan de) geconstrueerde arena aan te sturen. Handhaving van het stelsel vindt plaats door de overheid, maar bij voorkeur door de groep zelf<sup>20</sup>. Ook in de Bedrijfskunde is de trend waarneembaar, dat productieprocessen zo worden ingericht dat de werknemers op de werkvloer meer in staat worden gesteld hun eigen problemen op te lossen, iets wat ook van hen wordt verwacht. Het fenomeen 'zelfsturende teams' is hier een voorbeeld van.

### Voorwaarde voor een goede samenleving van burgers en de

---

plaats naar alle gemeenten, die hiervoor werk scheppen. Burgers die aan de kant staan door uitsluitingsverschijnselen kunnen een beroep doen op de werk.

In Frankrijk moet elk bedrijf een quotum gehandicapte werknemers in dienst nemen. Als een bedrijf dat niet doet, moet een vast bedrag per fte worden overgeheveld naar een lokaal gemeentelijk fonds waaruit werk wordt geschapen.

In Frankrijk wordt probleemveroorzaker (bedrijf dat geen gehandicapten in dienst neemt) meteen op lokaal niveau (in de buurt) geconfronteerd met kosten waarvoor lokaal bestuur werk schept. In Nederland blijft die confrontatie uit: een bedrijf kan kiezen wel of niet gehandicapten in dienst te nemen en wordt daarvoor niet beloond met lagere of hogere afdracht. Ook de uitkering aan gemeenten is niet direct gerelateerd aan het gedrag van de bedrijven in de lokale gemeenschap.

Een ander voorbeeld is in een gemeente de '*werkgroep fiets*'. Een gemeente heeft structureel budget voor het oplossen van fietsknelpunten in de openbare ruimte. Een werkgroep fiets is ingesteld bestaande uit de ENFB, winkeliersverenigingen, Kamer van Koophandel en een ambtenaar voor de bewaking van specifieke belangen. Werkgroep krijgt simpele spelregels mee: inventariseer knelpunten en ontwikkel oplossingen. Per voorstel beslist de werkgroep. Als het een unanieme beslissing is volgt B&W altijd (hamerstuk). Als er geen unanieme beslissing is beslist B&W zelf materieel.

Als laatste voorbeeld: *de inrichting van het Museumplein*. 30 jaar lang kon geen goed plan ontwikkeld worden. Toen de noodzaak toenam, onder meer door de toenemende verkeerscongestie en uitbreidingsplannen van de drie aanliggende musea, is een andere wijze van voorbereiding gekozen. Alle partijen (bewonersorganisaties, winkeliersverenigingen, musea, Concertgebouw, deelgemeente en gemeenteraad) werden vertegenwoordigd in een werkgroep onder leiding van een onafhankelijke makelaar/regisseur. Deze groep stelde te samen een set van uitgangspunten op. Te samen werd ook een ontwerper uitgezocht van het masterplan dat aan deze uitgangspunten moest gaan voldoen. Toen dit plan tot stand kwam, was iedere partij het met de inhoud ervan eens.

<sup>20</sup> Regelkringen worden ook vanuit de christelijk-sociaal denken bepleit. J. P. Balkenende, hoogleraar aan de VU in deze discipline, bepleit in Trouw van 9 mei 1997 een vrouwenwekkende rechtsorde waar minder oriëntatie is op de regelgeving van de overheid en meer op onderlinge rechtsvorming door betrokkenen.

bevordering van samenwerking tussen burgers en instellingen is in wezen het volgen van een simpel recept, dat door Axelrod in 'the evolution of co-operation' is beschreven. Het draait om twee principes: bevorder open stappen gericht op samenwerking, versterk en beloon onderling vertrouwen en acties die deze veronderstellen. De tweede regel is: treedt hard op tegen degenen die zich daaraan willen onttrekken, de free-riders en afwentelaars. Het is duidelijk dat dergelijke modellen de gemeenschappelijke verankering van waarden en normen stimuleren; deze beleidssystemen kunnen in concrete beleidsonderwerpen toepassing van waarden en normen bevorderen.

*Sociale instrumenten.* Een meer traditionele indeling van overheidsinterventie is wel de trits dwang, transactie en overreding. Onder *dwang* vallen beleidsinstrumenten zoals regelgeving met ge- en verboden en vergunningen. Onder *transactie* vallen instrumenten die gewenst gedrag met prijsprikkels stimuleren (bijv. subsidies) en ongewenst gedrag financieel onaantrekkelijk maken (bijv. heffingen). De beleidsinstrumenten die onder overreding of aanbod van voorzieningen vallen zijn als *sociale instrumenten* aan te duiden. Met sociale instrumenten beoogt de overheid om door middel van overleg, overreding en het bieden van voorzieningen een gedragsverandering te bewerkstelligen. Onder sociale instrumenten valt een scala aan instrumenten, zoals: voorlichting (bijv. Postbus 51-spotjes), educatie, creëren van overleg- en werkstructuren met maatschappelijke organisaties, maatschappelijke activering: ontwikkelen van koplopersbeleid waarbij voorbeeldwijken of -gemeenten laten zien wat wel en niet kan, het ondersteunen (faciliteren) van initiatieven van anderen. Voor onze problematiek is het gebruik maken van sociale instrumenten het meest geëigend; het gaat immers om een beoogde gedragsverandering waarbij vrijwillige medewerking voorop staat. Wel moet onderkend worden dat dit terrein nog onderontwikkeld is en er veel onderzoek naar effectiviteit plaatsvindt<sup>21</sup>. Overigens is de keuze tussen dwang, 'transactie' en sociale instrumenten geen absolute keuze; transactie-instrumenten kunnen als flankerend beleid sociale instrumenten ondersteunen.

*Overheid en moraal.* Omdat waarden eigenlijk *niet vanuit de overheid kunnen worden overgebracht* (zoals Ruys de Beerenbroek al in de jaren '20 eens verzuchtte naar aanleiding van het modebeeld in die dagen), doch veeleer een product zijn van de samenleving zelf, is het beleid ten aanzien van deze ontstaans- en handavingsplekken nauwelijks concreet en zichtbaar van invloed op de waarden en normen (de conclusie in hoofdstuk 7 dat de maatschappelijke ontwikkelingen ook niet direct invloed op

---

<sup>21</sup> Inzet van sociale instrumenten in milieubeleid, Ma Oeh Pe, Michiel Dorenbosch en Marijke Spanjersberg; in Openbaar Bestuur, juni/juli 1997.

waarden en normen hebben is hier analoog van toepassing). Een overheidsbeleid op deze terreinen zal derhalve alleen *dán* effectief kunnen zijn wanneer de interventies mede gericht zijn op de voorwaarden waaronder deze ontstaans- en handhavingsplekken *zelf* gedijen, en wanneer dat beleid tevens indirect en impliciet van karakter is, omdat het anders, zoals we zagen, niet effectief zou zijn. De uitkomsten van een dergelijk beleid (welke waarden en normen komen sterker tot ontwikkeling?) zijn op grond van dit alles nauwelijks te voorzien.

Mag de overheid moraliseren? Ja en nee: zij voert beleid uit dat op waarden is gestoeld, en daarmee ‘moraliseert’ zij hoe dan ook impliciet: bepaalde types gedrag worden gestimuleerd, andere niet, of tegengewerkt. Wij maken ons in dit document druk over een te smalle verankering van sociale waarden. In het private domein heeft iedereen recht op zijn eigen waarden, waarbij het niet past om dogmatisch een bepaalde visie op te leggen (al tijdens de Tachtigjarige Oorlog moest Willem van Oranje tussen de Calvinisten door ‘laveren’, die een op persoonlijke religieuze overtuigingen gebaseerde verankering nastreefden die de katholieken vervreemde van de collectieve zaak der Opstand). Voor het publieke domein gelden echter andere wetten. Het moraliseren heeft daar niet alleen betrekking op het betrachten van respect en tolerantie (zoals we zagen noodzakelijke kenmerken van een gezond maatschappelijk verkeer), hetgeen wat ons betreft een open en expliciet karakter mag aannemen, omdat het om fundamentele voorwaarden gaat; ook Richard Rorty maakt om pragmatische redenen een strikte scheiding tussen het private en publieke. Het niet opleggen van een dogmatische visie omtrent het private bestaan, betekent niet dat een morele discussie ten aanzien van dit domein overbodig of ongewenst is, maar het oogmerk van zo’n discussie kan *niet* zijn om elkaar het eigen gelijk op te leggen; van belang is vooral om individuen te helpen *redelijk en verantwoord van hun vrijheid gebruik te maken*, ruimte te scheppen voor verantwoordelijkheidsbeleving (vrij naar Helen Dupuis). De overheid moet in ieder geval het goede voorbeeld geven, in die zin dat haar optreden getuigt van integriteit, doelmatigheid en doeltreffendheid.

#### **10.4 Concrete aangrijpingspunten: ‘kweekvijvers’ en normativiteit van de overheid**

Er zijn in hoofdlijnen twee wegen waarlangs gedragsbeïnvloeding op het terrein van de democratische levenswijze tot stand kan worden gebracht. Wegen die naast elkaar bewandeld zullen moeten worden.

De directe weg betreft de ‘kweekvijvers’, de plaatsen waar waarden en normen tot stand komen en worden gehandhaafd. Deze

kweekvijvers worden in deze paragraaf behandeld.

De tweede weg leidt indirect tot het doel. Hier gaat het om de normativiteit van de overheid zelf. De overheid (in de verschillende gedaante en op verschillende niveau's zoals mede-overheden, ZBO's e.d.) zal zelf een bepaalde normativiteit moeten uitstralen, wil zij het gewenste gedrag van burgers kunnen bewerkstelligen. In paragraaf 10.5 gaan we hier op in.

### **Kweekvijvers**

De in paragraaf 10.3 aangegeven bestuurskundige context geeft een goede invulling van de condities waaronder waarden en normen ontstaan en gehandhaafd worden. Zoals in paragraaf 7.2 al aangegeven, worden waarden en normen ontwikkeld en gehandhaafd in een context waar het individu wordt geconfronteerd met het gedrag en handelen van *anderen*; deze confrontatie krijgt meer effect naarmate vluchten moeilijker wordt en het contact langer duurt. Een gemeenschappelijke doorleefde ervaring, compromissen sluiten en de gevolgen daarvan ervaren, het leren conflicten te reduceren en way-outs te bedenken - dát zijn de processen die cruciaal zijn.

Bezien vanuit het individu zijn de volgende omgevingen belangrijk voor de ontwikkeling en handhaving van waarden en normen: het gezin

- de school, universiteit
- de leef- en werkomgeving, verenigingen (vrije tijd)
- het nationaal niveau (maatschappelijk debat en nationale informatievoorziening)

Dit kunnen de kweekvijvers voor de democratische levenswijze worden genoemd.

Het is echter van belang om vooraf stil te staan bij de breedte van deze domeinen en de actoren die daarbij van belang zijn. Het is immers bij lange na niet de overheid alleen die hier een taak heeft. Voor wat betreft de overheid hebben de provincies en gemeenten naast de rijksoverheid, een duidelijke taak. Vooral de gemeenten zijn van belang, gezien hun positie dicht bij de burger in de directe leef-werkomgeving. Maar daarnaast zijn vele andere actoren in het spel: scholen, woningbouwcorporaties, sportverenigingen, buurtverenigingen, welzijnsinstellingen, bedrijven, vakbonden, ondernemingsraden etc. etc.

Het belang van deze andere actoren, het middenveld, is groot: het is de boezem waaraan burgerschap wordt geleerd en gepraktiseerd. De ontwikkelingen zijn zeer divers (zoals we in punt 7.4.7 zagen) en de vraag is in hoeverre de overheid de juiste condities schept voor de vervulling door het middenveld van deze (impliciete) functie. In randvoorwaardelijke zin heeft het rijk een belangrijke functie, maar geconstateerd kan worden dat het rijk de verantwoordelijkheid hiervoor niet bewust gebruikt; met name waar financiële incentives of vermeende effectiviteitswinst in het verschiep liggen, wordt van rijkswege aangedrongen op

schaalvergroting van middenveldorganisaties en gemeenten. Deze processen verminderen de mogelijkheden voor maatschappelijke participatie: er resteren minder plaatsen waar burgers waarden en normen ontwikkelen en handhaven. De schaalvergroting leidt ook tot een professionalisering van de besturen; hierin is voor de 'gewone burger' minder plaats. Het belang van participatie wordt overigens ook in het bedrijfsleven gezien. Zeggenschap en betrokkenheid van de werkvloer bij de bedrijfsvoering wordt in toenemende mate van belang geacht. Onderzoekers wijzen er op dat bedrijven met een hoge mate van participatie, tot op hoge leeftijd zeer succesvol kunnen zijn<sup>22</sup>.

Op basis van onderzoek kan worden gesteld dat een tekort aan middenveld niet alleen een verlies aan broedplaatsen voor burgerschap oplevert, maar ook een wissel trekt op de economische kracht van de samenleving, alsmede op de politieke participatie<sup>23</sup>.

Daarbij moet worden bedacht dat het *gedrag* van de overheid zelf als voorbeeld een ondersteunende functie heeft, zonder welke de interventies op de genoemde terreinen sterk in effectiviteit afnemen.

### Het gezin

Het gezin is (of zou dat moeten zijn) de kern waarin de belangrijke waarden en normen worden geleerd en toegepast.

In het Nederlandse overheidsbeleid wordt op een groot aantal terreinen aandacht geschonken aan de maatschappelijke positie en de functies van het gezin<sup>24</sup>. De taak van de overheid omvat:

- het scheppen van voorwaarden waarbinnen het gezin zelf zijn kernfunctie van opvoeden en verzorgen kan vervullen (o.a. de sociale zekerheid);
- het ondersteunen en begeleiden van gezinnen bij het vervullen van die kernfunctie. Dit betreft algemene ondersteuning en begeleiding (o.a. regulier onderwijs, consultatiebureaus) en specifieke ondersteuning en begeleiding (o.a. opvoedingsondersteuning, speciaal onderwijs, jeugdhulpverlening);
- actief ingrijpen waar de kernfunctie ernstig wordt bedreigd, met name wanneer de rechten en ontwikkelingsmogelijkheden van het kind in het gedrang komen (o.a. justitiële maatregelen).

Dit overzicht laat zien dat voor een overheidsbeleid gericht op waarden en normen nauwelijks sprake is van een mogelijkheid tot handelend optreden in concrete situaties: het gezin behoort

<sup>22</sup> Ontleend aan een interview in Intermediair van 10 april 1997 met Arie de Geus, voormalig topmanager van Shell en auteur van het dit jaar verschenen boek *The living company*.

<sup>23</sup> Robert Putnam, *Making democracy work; civic traditions in modern Italy*; Princeton University Press, New Jersey, 1993.

<sup>24</sup> Notitie Gezin; De maatschappelijke positie van het gezin, nota van de Staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer, Rijswijk, september 1996.

immers tot het privé domein, waar alleen in extreme situaties overheidsinterventie toegestaan is. Langzamerhand bestaat er een groter draagvlak om *opvoedingsondersteuning* te versterken en via (slinkse) wegen toegang tot die ouders te krijgen die ondersteuning zouden kunnen gebruiken (projecten als Op Stap; hulp via zuigelingenverzorg e.d., initiatieven van de minister van Justitie<sup>25</sup>).

Voor ons is belangrijker om te onderkennen dat het gezin voor de ouders een activering tot burgerschap kan betekenen. Ouders willen invloed hebben op de leefomgeving van hun kinderen: de keuze van een school, het meebesturen van de sportvereniging, de inzet voor een veilige straat of een speelplaats. In dit licht is het gezin een push-factor voor maatschappelijke participatie en daarmee voor de ontwikkeling en handhaving van waarden.

### **Het onderwijs**

Het onderwijs is een belangrijk terrein voor de ontwikkeling en handhaving van waarden en normen. Het is een plek waar mensen langere tijd bindingen aangaan en een gezamenlijke historie verwerven. De opvoedkundige taak van het onderwijs is enigszins omstreden, doch de waarden en normen die tot de democratische levenswijze worden gerekend, zijn onderdeel van het curriculum van iedere school. Het is onze indruk dat juist deze waarden en normen tot voor kort vooral *impliciet* aan de orde komen; onderwijs gaat uit van waarden die niet rechtstreeks worden genoemd, zij zitten als het ware in het 'verborgen curriculum' van een school.

Wij sluiten ons aan bij het pleidooi van de Raad voor het Binnenlands Bestuur in het advies 'Besturen op de tast' om in het onderwijs meer aandacht te besteden aan burgerschap en een aantal essentiële waarden die ten grondslag liggen aan ons rechtsbestel. Toepassing van bepaalde lesmethoden (zoals groepsopdrachten met deadlines), bepaalde gebruiken van beheer van de school (zoals inzet van leerlingen bij schoonhouden van de school (-omgeving)), kunnen het bewustzijn van de democratische levenswijze versterken. Zo kan de school als kweekvijver van waarden en normen een democratische levenswijze stimuleren door zelf een bepaalde normativiteit uit te stralen.

Beleidsvernieuwing zal zich hier moeten richten op schoolleiders en directies. Hiervoor zijn de procesmanagement-centra van OCW het voertuig.

Recentelijk is een (her-) waardering van de pedagogische

---

<sup>25</sup> De minister van Justitie vermeldde tijdens de studiedag van het Nederlands Studiecentrum voor Criminaliteit en Rechtshandhaving op 16 oktober 1996 het voornemen van het kabinet bepaalde (probleem)gezinnen eventueel onder dreiging van verdergaande maatregelen zoals ondertoezichtstelling van kinderen, ondersteuning in de opvoeding van kinderen te laten accepteren. Daarnaast overweegt de minister van Justitie proefprojecten met een systematisch aanbod van opvoedingsondersteuning aan risicogroepen (genoemd werden jonge en alleenstaande ouders).

opdracht - heroriëntatie op opvoedende taak van de school in aansluiting op ouders/gezin - te onderkennen. Ook wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van lesmateriaal voor onderwijsinstellingen om leraren bij onderwijs in waarden en normen beter te ondersteunen. Een vergelijkbaar issue is de campagne Veilige School; ook sociale veiligheid en sociaal gedrag (tegen pesten, voor samenleven) komen hier ruimschoots aan bod.

Ook de *betrokkenheid van ouders bij de school* (meer dan een ouderavond bezoeken) kan de democratische levenswijze en het besef van waarden en normen versterken: het versterkt de verbinding tussen opvoeding thuis en op school en geeft uitdrukking aan een vorm van participatie van burgers in hun omgeving. Voor een deel geldt ook hier dat schoolleiders door een grotere kennis zelf veel kunnen doen. Ook de lagere overheid kan middelen beschikbaar stellen om ouders die participeren te ondersteunen (bijv. via cursusaanbod). Voor een ander deel geldt dat de schoolgrootte en de afstand tussen schoolbestuur en de school (scholen) zelf van invloed zijn op de participatie van ouders. Onderkend moet worden dat door verschillende beleidsoperaties de schoolgrootte en de schaal van de schoolbesturen sterk zijn vergroot (toerusting en bereikbaarheid, TWAO, 'lumpsum-financiering' VO e.d.). Deze beleidsoperaties zouden op deze effecten moeten worden beoordeeld en waar nodig bijgesteld.

Tenslotte merken we op dat *volwasseneneducatie* een steeds belangrijker rol in de samenleving vervult. Niet alleen om tijdens de jeugd opgelopen onderwijsachterstanden in te halen, maar ook om 'bij te blijven' bij tal van ontwikkelingen. Deze 'éducation permanente' zou ruimte moeten bieden om kennis van de democratische levenswijze, zoals hiervoor beschreven, in de lessen te incorporeren.

### **De leef- en werkomgeving**

Ook in de dagelijkse leef- en werkomgeving kunnen maatregelen worden getroffen die de ontwikkeling en handhaving van waarden en normen kunnen versterken. Indachtig de in algemene termen beschreven veranderingen van beleidssystemen (zoals regelkringen), kan erover gedacht worden om de confrontatie tussen mensen die problemen *veroorzaken* en mensen die ze *ondergaan* als middel in te zetten. Gedacht kan worden aan het aanstellen van een toezichthouder in een flatgebouw. Ook het succesvolle HALT-beleid (opvoedende straffen voor first-offenders) is een voorbeeld van confrontatie van de dader met de schade die is veroorzaakt - de overtreder moet de schade herstellen. Voor volwassenen is hiervoor een breed scala aan taakstraffen voorhanden, en ook deze wijze van straffen neemt een hoge vlucht. Blijvende inzet van Sociale Vernieuwing is eveneens een goed voorbeeld, met name waar het de opbouw van *buurtnetwerken* betreft en de zelfredzaamheid van mensen bevordert; de

leefbaarheid wordt in dat kader bevorderd door buurtconciërges, buurtgroepen en buurtbeheer.

In het kader van Sociale Vernieuwing en daarna in het kader van het Grote Stedenbeleid wordt de individuele participatie bevorderd door de mogelijkheden gesubsidieerd werk te aanvaarden. Het sociale zekerheidsstelsel wordt meer en meer activerend van karakter. Het Integraal Veiligheidsbeleid, dat langzamerhand een het hele land dekkende uitvoering geniet, versterkt de context van veiligheid, als één van de belangrijkste voorwaarden voor samenwerkingsgerichte initiatieven.

De *woonomgeving* is naast het genoemde beheer ook meer en meer onderwerp van beleid door middel van de bevordering van gemengd wonen. Meer woningdifferentiatie in tot nu toe eenzijdige wijken. Daardoor vermindert het aantal mensen dat voor een betere woning de wijk verlaat, hetgeen stabiliteit vergroot en daarmee de mogelijkheden langer blijvende gemeenschappelijke banden aan te gaan.

*Handhaving.* Zoals ook wel uit de beschrijving van de regelkringen in paragraaf 10.3. bleek, kan de samenleving alleen goed functioneren als er voldoende vertrouwen bestaat. Vertrouwen dat de ander geen misbruik maakt van de open op samenwerking gerichte houding van de ander. Hiervoor is de overheid (of anderen onder regie van de overheid) noodzakelijk ter handhaving (we verwijzen nog eens naar de voetnoot 48 van Balkenende). Degene die zich als free-rider de vruchten toeigent, moet snel en accuraat worden gepakt. Het strafrechtstelsel is helaas nog inefficiënt. De hoge vlucht van gefiscaliseerde mogelijkheden is dan ook indicatief voor de behoefte aan dergelijke handhaving. Om de overheid meer mogelijkheden terzake in handen te geven, als voorwaarde voor introductie van regelkringen, is het gewenst dat meer effectieve handhavingsinstrumenten ter beschikking komen. Overigens moet afgezien van de technische handhavingmethoden, ook gekeken worden naar mogelijkheden om de handhaving binnen de groep, de kring van betrokkenen, te leggen. We herinneren hier aan de studie van H.J. de Ru, 'De algemene wet gaat voor de bijzondere wet', over de handhaving buiten het strafrecht om, via het privaatrecht, door de betrokkenen onderling<sup>26</sup>. Voorbeelden van een dergelijke handhaving zijn:

1. buurtrechtspraak: lokale scheidsmannen/vrouwen die bemiddelen in veel voorkomende conflicten in de buurt: overlast, erfafscheidingen, spelende kinderen op straat 's avonds laat e.d.;
2. 'de klok': overlast van spelende kinderen heeft geleid tot klachten die samen met de kinderen werden opgelost: de gemeente betaalde voor een klok waarop iedereen kan zien dat

---

<sup>26</sup> Prof. mr H.J. de Ru; De algemene wet gaat voor de bijzondere wet, notitie over een nieuw wetgevingsbeleid, CDWO, Ministerie van Justitie.

het tijd is om vanaf het afgesproken tijdstip (21.00 uur) heel zachtjes te doen.

### **Het nationaal niveau**

Hoewel de ontwikkeling en handhaving van waarden en normen vooral in de directe confrontatie tussen mensen plaatsvindt, is het nationale niveau in dit verband ook van belang. Aanvaarde codes en afspraken over betamelijkheden worden in de media veelal impliciet bevestigd. Conflicten tussen belangen worden afgerond door besluiten die voldoen aan de vereisten van een democratische levenswijze, als er rekening is gehouden met de deelbelangen, als de procedures goed gevolgd zijn, als de argumenten eerlijk zijn gewisseld, als er niet gesjoemeld is met beleidsinformatie en dergelijke.

Maar ook *expliciet* kan de ontwikkeling en handhaving van waarden en normen aan de orde komen. Het debat over de integriteit van de overheid is een recent voorbeeld. De viering van 150 jaar Grondwet is een eenmalige actie die dit evenzeer kan bevorderen. Vraag is veeleer of er niet meer permanent een moment moet worden gevonden waar essentialia als waarden en normen aan de orde komen. Dit kan bijvoorbeeld door de instelling van 'een week van de democratie' en door de oprichting van een bureau dat de discussie hierover steeds opnieuw aanwakkert, inspelend op de actualiteit. Daarbij moet wel het accent liggen op de *doelen* (een waarde is uiteindelijk niets anders dan een *doel*), in plaats van de juridische vertaling ervan in een norm. Het verbod op discriminatie kan men beschouwen als de *uiting* van een doel: we willen vredig en veilig met elkaar leven.

### **10.5 Normativiteit van de overheid zelf**

Het hiervoor geschetste beleid behelst grotendeels pogingen om bij mensen waarden en normen te ontwikkelen en te handhaven die voor de democratische rechtsstaat van belang zijn, maar ondertussen blijft de overheid zelf een factor van belang. Al wordt de macht van de overheid meer met anderen gedeeld, de publieke aandacht voor overheidsgedrag is nog erg groot en daarmee de impact van de normativiteit ervan. Een ten onrechte verstrekte gouden handdruk maakt veel goeds kapot.

Dat betekent dat blijvend aandacht zal moeten worden besteed aan de invloed van het voorbeeldgedrag van de overheid ten opzichte van de mensen. Geëigende paden als integriteit, zorgvuldige motivering, echt luisteren en er ook naar handelen, e.d. moeten nog veel meer dan tot nu toe geschiedt, leidraad vormen. De nadruk die de laatste tijd wordt gelegd op een goede beleidsvorming, waar inspraak wordt verruild voor coproductie van beleid en die inmiddels als interactieve beleidsvorming bekend staat, is een signaal dat ook hier werkelijk blijvende aandacht voor

bestaat - al moet gezegd worden dat de reden om met coproductie te werken eerder is ingegeven door de behoefte aan effectieve beleidsvoorstellen, dan door de behoefte aan een normatieve overheid. Een vergelijkbaar signaal valt te onderkennen bij de beleidsuitvoering, waar steeds meer rekening wordt gehouden met de gebruikers: kwaliteitshandvesten, citizen's charters, cliëntenraden, klachtrechten e.d. zijn hier de verschijningsvormen van.

Wij willen nog wijzen op een indirecte spanning binnen de overheid zelf. In het politieke bestel is een duidelijke ontwikkeling zichtbaar van oude ideologische, door waarden en normen bepaalde geschillen, naar een veel pragmatischer op economische continuïteit gerichte benadering. Er is, naast de aandacht voor waarden als sociale cohesie en solidariteit, een nieuw krachtenveld ontstaan in de articulatie van waarden in de vorm van 'werk' en 'consumptie'. De overheid in de democratische rechtsstaat verkeert daardoor in een dubbelpositie, die het des te meer noodzakelijk maakt oog te blijven houden voor het voeden en instandhouden van het 'cultureel kapitaal'.

Voor de normativiteit van de overheid kunnen fundamentele beginselen welke in de ethiek en het recht centraal staan zowel een richtsnoer als een toetssteen zijn. Een opsomming daarvan is ons aangereikt door drs G.M.A. van der Heijden, verbonden aan de Universiteit van Amsterdam (zie bijlage 3). Ook hier geldt dat de praktijk veelal sterker is dan de leer.

## **DEEL VI UITDAGINGEN VOOR BINNENLANDSE ZAKEN**

### **11. DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT EN BIZA (VRAAG 7)**

#### **11.1 Inleiding: BiZa en democratie**

We naderen het einde van ons verhaal. We hebben kennis gemaakt met diverse benaderingen van de democratische samenleving, en we hebben getracht de toestand te beschrijven - hoe impressionistisch soms ook - van het democratisch Nederland. We hebben 'gevaren' geanalyseerd en het beleid beoordeeld, zoals dat reeds wordt uitgevoerd of nog uitgevoerd zou kunnen worden. Het wordt nu tijd om ons betoog toe te spitsen, overigens zonder de illusie dat we ons 'probleem' op eenvoudige wijze kunnen isoleren uit een omgeving en vervolgens met 'de oplossing' komen.

BiZa is, zoals het ook in de recente brochure *Zicht op Binnenlandse Zaken* beschreven staat, verantwoordelijk voor 'een goed functionerend openbaar bestuur, een veilig Nederland en een professioneel en betrouwbaar ambtenarenapparaat'. BiZa bestrijkt terreinen als de bestuurlijke inrichting van Nederland, de Grondwet, rampenbestrijding, maar ook de kwaliteit van de rijksdienst. Dit taakveld behoort tot de meest algemeen geformuleerde van alle Ministeries, en zo, zouden we kunnen zeggen, *hoort* het ook. Historisch gezien zijn de meeste andere departementen uit BiZa voortgekomen, op basis van noodzakelijke taakafsplittingsen, en BiZa is in zekere zin het 'moederdepartement' gebleven. Deze rol roept soms enig verzet op, maar wordt niet diepgaand betwist; er moet immers een instantie zijn die 'het geheel' in de gaten houdt. De 'zorg voor een goed functionerende democratie' staat *expressis verbis* voorop, en het fundament - het democratisch bestel - moet als solide basis kunnen fungeren voor het uitvoeren van beleid op vele, verschillende terreinen. De houding die BiZa daarbij aanneemt is die van 'partner in het maatschappelijk krachtenveld', zoals de brochure het uitdrukt, en niet die van 'almachtig en regelzuchtig bestuurder'.

BiZa heeft dus haar *specifieke* taken, maar ook de hierboven kort aangeduide coördinerende 'moeder-rol'. Aandacht voor democratische waarden en ruimer de democratische levenswijze, onderwerp van het onderhavige betoog, is vanuit *beide* invalshoeken van grote betekenis, voor zover het onderscheid op sommige punten niet wat kunstmatig is; in dit hoofdstuk wordt het onderscheid wel signaleerd, maar niet scherper aangezet dan noodzakelijk.

Zoals we in het vorig hoofdstuk al zagen, vormt aandacht voor het democratisch gehalte van het samenleven al in meer of mindere mate de basis van het vigerend beleid, en het valt dus *niet* te verwachten of te wensen dat er zich op dit gebied een *cesuur* moet

voordoen, een radicale breuk in de ontwikkeling. Wel is de projectgroep van mening, dat *aandacht voor de democratische levenswijze nog duidelijker en explicieter dan voorheen een voorwerp van aandacht en zorg van ons ministerie moet worden*, omdat, zoals we hebben getracht te onderbouwen, de 'kweekvijvers' van democratische waarden - gezin, school, universiteit, de leef- en werkomgeving, het 'nationale niveau', de praktijk van het huidige openbare bestuur - onder druk staan door deels globale ontwikkelingen, of naar onze verwachting in de nabije toekomst onder druk komen te staan.

BiZa kan daarbij kiezen voor *twee benaderingen*: de ontplooiing van afzonderlijke (beleids)initiatieven (1), die echter gebaseerd zijn op een permanente, geïnstitutionaliseerde zorg voor de democratische levenswijze (2). De bestaande beleidsinitiatieven zijn in hoofdstuk 10 al doorgenomen, terwijl ook al suggesties voor vervolgebeld zijn gedaan, maar wat de *tweede* benadering betreft valt er meer te zeggen. Wat betekent het wanneer wij de aandacht voor sociale waarden, competentie en institutionele mogelijkheden tot het uitoefenen van burgerschap een permanent karakter willen geven? In paragraaf 11.3 komen wij hierop terug met onze suggestie voor een instituut dat expliciet tot taak heeft de toestand van de democratie te *monitoren*.

Dat de problematiek wijdvertakt is hebben we inmiddels wel afdoende duidelijk gemaakt, en er is *dus* geen eenvoudig recept - voor zover de metafoor van de 'kwaal' al de juiste zou zijn. Aandacht voor democratische levenswijze moet uitstijgen boven de gedachte van het remediëren van problemen; zij moet ook een actieve kracht zijn, gericht op het *bereiken* van iets - een *positief ideaal* kortom, dat overigens zijn inspiratie wel degelijk ook kan putten uit gesignaleerde knelpunten en maatschappelijke onvrede. De afgelopen hoofdstukken hebben, hopen wij, duidelijk gemaakt hoe breed het onderwerp is, en wanneer we willen uitstijgen boven een impressionistische klaagzang over het verval van Waarden - vanouds al deel uitmakend van 'het algemene, geruststellende gezwets', zoals Botho Strauss dat heeft genoemd - dan is permanente en fundamentele analyse van 'de tijdgeest' noodzakelijk. Het is misschien geen 'vijf voor twaalf', maar we kunnen wel trachten te verhinderen dat het ooit 'zo laat' wordt, en dat kan alleen vanuit een helder beeld van de situatie die we graag zouden zien ontstaan, die we wenselijk achten, en uiteraard voor zover die nog geen realiteit is. De veelgehoorde leuze dat Nederland *klaar* is delen we niet, al begrijpen wij de atmosfeer ervan wel - nog afgezien van het feit dat iets wat 'in orde' is ook moet worden *bewaakt* - en naar onze smaak moeten we verhinderen dat Nederland, meegesleurd door nationale en internationale ontwikkelingen (zie hoofdstuk 7) op een bepaalde manier, sluipend, bijna *heimelijk*, toch weer 'onklaar' raakt - niet economisch ditmaal, maar sociaal en maatschappelijk.

## 11.2 De bijdragen van BiZa

We hebben gezien dat BiZa haar reguliere taken moet uitvoeren, waarbij het vanzelfsprekend is of zou moeten zijn dat zulks geschiedt vanuit een helder bewustzijn van de vaak *impliciete* democratische waarden die eraan ten grondslag liggen. Daarnaast speelt BiZa een coördinerende rol, die men, met enige goede wil, op zich trouwens weer een specifieke taak zou kunnen noemen, omdat geen andere instantie ‘het totaal bewaakt’ of zou kunnen bewaken. Uitgaande van deze dubbele taakstelling komen wij met enkele suggesties voor de bijdrage van BiZa aan het ideaal, dat zich expliciet en impliciet aan de basis van ons betoog bevindt. Op basis van het beschrevene vatten wij het een en ander nog eens samen; we herhalen ons hier en daar, maar in het kader van de duidelijkheid lijkt ons dat geen onoverkomelijk vergrijp. Het gaat, zoals gezegd deels om activiteiten die reeds ontplooid zijn of *in statu nascendi* verkeren.

1. Bestaande activiteiten en beleid van BiZa moeten meer worden gericht op, of uitgaan van, het aspect democratische levenswijze. In brede zin moet BiZa, vanuit haar ‘moeder-rol’ en coördinerende taakstelling, mede de *nationale infrastructuur creëren en bewaken*, in die zin dat een democratisch verloop van procedures en brede maatschappelijke besluitvorming gewaarborgd is; wij herinneren hier nog even aan wat Koenis facilitaire normen en waarden noemde (paragraaf 7.3). BiZa schept mede de settings waarbinnen het democratisch proces kan plaatsvinden; dit komt overeen met wat door verschillende auteurs is opgemerkt over de rol van de moderne staat, die niet zozeer is uitgespeeld, alswel gewijzigd. Maatgevend bij dit alles is de legitimiteit van de democratische procedures, zoals bij Habermas beschreven; we moeten het eens zijn over de procedures, wanneer we het niet volledig eens zijn over alle concrete waarden en ideeën.
2. *Synergie*. Vanuit een beeld van de democratische waarden en op basis daarvan moet worden onderzocht waar bestaande (beleids)activiteiten van onderdelen van BiZa elkaar nog verder kunnen versterken. Het gaat om afstemming en synergie tussen beleidsterreinen als Bestuurlijke en financiële organisatie, Integraal veiligheidsbeleid, Grote stedenbeleid en de Integratie van minderheden, dit alles vanuit de invalshoek van de democratische levenswijze en democratisch gehalte van maatschappij. De activiteiten op deze terreinen wijzen duidelijk uit dat het BiZa om méér gaat dan de institutionele vormgeving alleen, ook nu al kan de zorg voor de democratische levenswijze, hoewel vaak impliciet, naar onze mening worden gezien als een overkoepelend integrerend concept. Als zodanig zou het tevens kunnen dienen om witte vlekken in het BiZa-

- beleid op te sporen.
3. *Beleid continueren*. In hoofdstuk 10 is het huidige beleid samengevat; dit onderdeel herhalen we hier niet. Verder is het voortzetten van de huidige activiteiten en discussies gewenst, zoals bijvoorbeeld het debat met politieke partijen over rekrutering, de gedragslijn met betrekking tot benoemingen van Commissarissen der Koningin, burgemeesters en korpschefs; voorts het debat rond de herindeling van de gemeentes (waarbij vanuit onze optiek van belang is na te gaan hoe bij schaalvergroting door flankerend beleid binding van burgers aan de lokale gemeenschap behouden kan blijven), de uitvoering en evaluatie van de inburgering van allochtonen e.d. En ook voortzetting of intensivering van het beleid ten aanzien van *integriteit* (de voorbeeldfunctie van de overheid!).
  4. *Informatievoorziening*. BiZa draagt zorg voor de nationale informatievoorziening en beleid t.a.v. instrumenten als Internet, Overheidsloket 2000, Toegankelijkheid overheidsinformatie, projecten die nu al (mede) bij BiZa lopen; het belang ligt vooral bij openbaarheid en inzichtelijkheid van het openbaar bestuur, democratische eisen kortom die de burger aan zijn overheid kan en moet stellen. De vraag hoe de nieuwe technologische mogelijkheden verder kunnen worden benut voor het versterken van de democratische levenswijze, verdient onze aandacht. Dit geldt evenzeer voor de mogelijkheden die lokale of regionale radio- en televisieomroepen in dit opzicht bieden.
  5. BiZa verwerft zich een beter inzicht in de mechanismen die de beleving van democratische waarden, en in relatie daarmee, het gedrag bepalen. Zij inventariseert de mogelijkheden van de inzet van *sociale instrumenten* zoals eerder beschreven en evalueert, voorzover dit reeds kan, de inzet van deze instrumenten (effectiviteit, bereik van doelgroepen). Op andere beleidsterreinen heeft BiZa reeds ruime ervaring opgedaan met voorlichting gericht op overreding van doelgroepen om gedrag te wijzigen - één van de sociale instrumenten, Dichter bij ons onderwerp kan worden geleerd van de voortreffelijke, maar eenmalige, campagne '150 jaar Grondwet'.
  6. In het algemeen moet gedrag dat strookt met democratische waarden door de overheid, en dus BiZa, worden aangemoedigd, en free riding en misbruik worden afgestraft. Wat dit laatste betreft verdient het aanbeveling de verdere toepassingsmogelijkheden na te gaan van *beleidsinstrumenten van het type 'dwang' en 'transactie'*, zoals als bestuursdwang, bestuurlijke boetes en fiscalisering.
  7. *Maatschappelijke activering*, het mede helpen vergroten van het probleemoplossend vermogen van de samenleving zèlf, door versterking van autonomie en zelfsturing door maatschappelijke organisaties. Voorbeelden kunnen worden ontleend aan de Sociale Vernieuwing. BiZa past hierbij een meta-sturende rol, gericht op het organiseren van het samenspel tussen belanghebbende partijen.

8. BiZa kan overgaan tot het *initiëren en ondersteunen van integratiekaders*. Bij het streven om het probleemoplossend vermogen van de samenleving te vergroten door de centrale sturing terug te dringen, moeten verticale communicatiekanalen (tussen bestuursniveaus) en horizontale (tussen instanties op hetzelfde niveau) worden ingericht of verbeterd - processen verlopen niet goed wanneer communicatiekanalen verstopt zitten of absent zijn. Op dit punt is nadere studie gewenst. We willen er natuurlijk niet voor pleiten om onnodige structuren toe te voegen; het gaat om het effectiever verbinden van verschillende functionele en territoriale schaalniveaus.
9. BiZa stimuleert mede een grotere betrokkenheid bij het bestuur van de moderne burger en zijn organisaties, met name op het Middenveld; wij verwijzen hier nog eens naar de analyse van *Besturen op de Tast*. Zorgt de overheid voor *werkbare, procedurele kaders*, dan kan de burger zijn verdergaande rol bij de democratische besluitvorming daadwerkelijk beter invullen (denken aan het weloverwogen inzetten van referenda). Alle departementen waar het middenveld een rol speelt, zouden zich duidelijk de breekbaarheid van deze sociale infrastructuur moeten realiseren. BiZa kan ervoor zorgen dat dit aspect op de agenda's blijft staan.
10. Extra aandacht voor (de opvoeding tot) democratische waarden in *onderwijs en gezin*, waarbij de laatste, zoals we zagen, het moeilijkst te beïnvloeden is. Hier ligt uiteraard ook een rol voor het ministerie van Onderwijs.
11. BiZa moet haar externe, *coördinerende rol* naar andere overheden en maatschappelijke organisaties ook vanuit de democratische grondgedachte, verder gestalte geven. We denken aan het ontplooiën van nieuwe activiteiten, zoals *monitoring*, onderzoek, advisering, voorlichting, het stimuleren en faciliteren van initiatieven van derden die een raakvlak hebben met het beschermen en stimuleren van de democratische levenswijze. Bij monitoring denken we ook aan beoordeling van beleidsvoornemens op effecten voor de democratische levenswijze en aan evaluatie van bestaand beleid, beide aan de hand van een te ontwikkelen toetsingskader. Enkele van onze gesprekspartners wezen in dit verband op het ontbreken van voldoende samenhang, hetgeen in beleidsstukken van verschillende departementen tot uitdrukking komt in de uiteenlopende appreciatie van zaken als marktwerking en concurrentie enerzijds en sociale cohesie en solidariteit anderzijds. Voorts: overleg en coördinatie met andere departementen vanuit de democratische optiek, met name VWS, OCW, SZW en Justitie. acties hebben niet veel zin
12. *Een permanent debat over waarden*. Incidentele wanneer ze niet vanuit een permanente en duidelijk herkenbare invalshoek plaatsvinden. Ten einde die invalshoek overtuigend te profileren, moet er *structureel* aandacht zijn voor het democratisch gehalte van de samenleving; het gaat immers niet om een problematiek,

die zich netjes aan abonnements-seizoenen houdt. Dit kan geschieden door steeds weer terug te komen op dit aspect, maar organisatorisch en politiek is dit wellicht niet zo overtuigend. In de volgende paragraaf doen we daarom een suggestie voor een structurele aanpak, die ervoor moet zorgen dat de 'ideologische amnesie' in toom wordt gehouden: de oprichting van een 'waakhond'-instituut.

### 11.3. Nader toegelicht: het permanente debat. Een instituut.

Wanneer we het democratisch gehalte van de samenleving voortdurend op de maatschappelijke (en politieke?) agenda willen hebben, is het niet voldoende om af en toe een initiatief te ontplooien, of zelfs maar de formulering van de BiZa-taakstelling aan te scherpen. Iets *doen* heeft andermaal de voorkeur boven intentieverklaringen, maar we spreken dan wel over iets doen vanuit een *verscherpt algemeen bewustzijn*.

Beleid is altijd ideologisch gekleurd, maar het *parti pris* is meestal impliciet (zoals bij de curricula in het onderwijs). Zoals we eerder beweerden, zien we echter grote voordelen in openlijke aandacht voor democratische waarden - niet om ze op te dringen of met geweld af te dwingen, al is dat wellicht niet per definitie ongewenst, maar om ze tot permanent en expliciet *richtsnoer* te maken bij het politiek en bestuurlijk handelen. We moeten steeds de vinger aan de democratische pols houden; de bestuurlijke praktijk moet regelmatig worden *gemonitored*, waarbij we denken aan een analyse van de gevolgen van gevoerd beleid, doorlichting van beleidsintenties, het entameren van publieke debatten over beleid en de politieke en maatschappelijke actualiteit, et cetera. Om dit democratisch bewustzijn een fysieke en logistieke *uitvalsbasis* te geven lijkt het dienstig om een **instituut, orgaan** of relatief onafhankelijk opererende **afdeling** op te richten. Dit instituut zal zich bezighouden met het heden én de toekomst van het democratische gehalte van onze samenleving. Het analyseert de huidige toestand op basis van een *toekomstvisie* (er moet wel zoiets als een *meetlint* zijn), het brengt op gezette tijden bedreigingen en uitdagingen in kaart en formuleert ook *beleidssuggesties*. De adviezen van dit instituut hoeven niet bindend te zijn, maar ze vormen wel *ankerpunt* bij het ontwikkelen van visies en het formuleren van oordelen; het loutere bestaan van het nieuwe instituut alléén al zou, nog afgezien van zijn activiteiten, al een positieve kracht moeten belichamen, in die zin dat *het denken over democratische waarden over een permanent forum kan beschikken*. We denken daarbij aan een *brede* taakstelling, niet aan een instituut dat 'bekeuringen' uitdeelt. Ook *het evalueren van beleid*, dat tot op heden geen ondubbelzinnige, organisatorische thuisbasis heeft gekend, zou vanuit de onderhavige optiek systematischer dan tot dusverre het geval is geweest ter hand kunnen worden genomen.

Er mag geen misverstand over bestaan dat het instituut zijn bestaansrecht niet alleen kan ontlenen aan het aspect van de waarden en normen in de democratische rechtsstaat, het aspect dat in onze studie centraal staat. Wij hebben met onze suggestie het bredere terrein voor ogen van 'de zorg voor de democratische rechtsstaat' in formele en materiële zin.

Dit **Instituut voor de Democratie** - zoals we het voor het gemak maar even zullen noemen - kan bij haar analyses ruimschoots gebruik maken van het cijfermateriaal van bestaande instituten (dat, zo zei een medewerker van het CBS, als gevolg van bezuinigingen bij aanleverende organisaties overigens *schaarser* dreigt te worden en wellicht ook niet meer op overtuigende wijze kan worden *geaggregeerd* tot betekenisvolle trendbeschrijvingen). Het is ons opgevallen dat het CBS, het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Instituut voor Toegepaste Wetenschap e.d. het nodige waardevolle materiaal publiceren, maar *het overkoepelende perspectief*, zowel filosofisch-ideologisch als organisatorisch, lijkt tot op zekere hoogte te ontbreken; oprichting van een instituut zou ook leiden tot een *focusing* en aggregatie van bestaande kennis, wat de bruikbaarheid en voorspellende waarde ervan kan vergroten; in het gunstigste en minst bescheiden geval kunnen de medewerkers van het instituut een *dwingend totaalbeeld* formuleren - een beeld dat natuurlijk ook tegenspraak en weerstand mag oproepen, als onderdeel van het monitoring-proces zelf. Om het in ambtelijke termen uit te drukken: het democratisch 'probleem' zal er een duidelijke eigenaar *bij* krijgen. Het instituut krijgt de vrije hand bij het organiseren van debatten en enquêtes, en bij het formuleren van 'trends'; het analyseert naar hartelust de *Zeitgeist* (een zekere academische vrijheid lijkt ons hier van groot belang), en het krijgt de ruimte om een eigentijdse Culturele Theorie à la Norman Cantor te formuleren. die het vigerende, 'politiek correcte' relativisme niet bij voorbaat gehoorzaamt. Het samenwerken van verschillende disciplines lijkt vereist: economen, politicologen, filosofen, historici - zij allen kunnen een bijdrage leveren. Hoe het instituut ingericht en ingebed moet worden lijkt ons het object van een vervolgstudie en -aanpak. Duidelijk is wel, dat het instituut aan de leiband mag lopen van *geen enkel* ministerie, dus ook niet aan die van Binnenlandse Zaken, wanneer het instituut onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken wordt gebracht: *onafhankelijkheid* mag onder geen voorwaarde een dode letter blijven; ons ministerie zal dus een satelliet in het leven roepen, die verder op eigen kracht rond de democratische planeet moet blijven draaien.

#### 11.4 Het slot van een verhaal, het begin van iets nieuws?

De democratische rechtsstaat is nog geen patiënt, maar we willen

verhinderen dat hij er één wordt. De 'postmoderne' overheid creëert kaders, maar de burger zelf zal actiever moeten worden. Openbaarheid van bestuur en toegankelijkheid van openbare informatie moeten kunnen worden gegarandeerd; de burger krijgt meer speelruimte, maar hij zal moeten zorgen dat hij die ruimte waard is en dat hij haar voldoende benut.

Het totaalbeeld is complex. Ten overvloede wijzen we erop dat leven en besturen vanuit een verscherpt democratisch bewustzijn - gedragen door respect en tolerantie, minimaal noodzakelijk bij een soms zeer groot onderscheid in waarden en wereldbeelden - een *conditio sine qua non* zijn om in onze wereld cynisme en afzijdigheid, een vluchten in 'amoreel' consumentisme te voorkomen - voor zover die moderne burger dat *zelf* tenminste op prijs stelt (wil hij zelf echter niet beslissen, dan *wordt* er over hem beslist). Dit democratisch bewustzijn moet worden gestimuleerd en *geprikkeld*, want niets is zomaar vanzelf eeuwig; de kweekvijvers van het democratische moeten worden onderhouden, verzorgd of zelfs verbeterd. Zowel overheid als burger - en het onderscheid is relatief - hebben hier een taak. Met deze korte studie hopen we een bescheiden bijdrage te hebben geleverd aan de zorg en aandacht voor het democratische karakter van onze kleine, snel veranderende samenleving.

## Bijlage 1

### SAMENSTELLING VAN DE STRATEGIEGROEP DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT

Opdrachtgever: Bestuursraad

Begeleider vanuit de Bestuursraad: drs A.H.C. Annink, DGMP

In de ontwerpfase, waarvan deze rapportage de afsluiting vormt, was de strategiegroep als volgt samengesteld:

drs L.C.J.(Joost) Anema (DGMP), opdrachtnemer en projectleider

mr A.(Alexander) van Dam (BVD), lid tot januari 1997

drs L.Th.(Ted) de Hoog (O&I)

mw drs I.C.H.(Irene) Koopman (DGOOV/POL), lid tot mei 1997

mw drs G.J.(Grada) Lautenbach (DGOB/IBI)

O.M.A.A.(Omar) Ramadan, (stageaire), projectsecretaris en lid tot juli 1997

mr J.M.(Jeroen) den Uyl (DGOB/IBI), lid tot september 1997

drs P.J.(Paul) Velt (DGMP/PMR)

drs ing. E.J.(Jos) Verwey (DGOOV/B&R).

Administratieve ondersteuning: R.S.(Roy) Nankoe, tot maart 1997

**DEELNEMERS AAN DE RONDE TAFEL GESPREKKEN**

Prof. mr dr J.P. Balkenende; Vrije Universiteit, Faculteit Economische Wetenschappen en Econometrie

Prof. mr dr P.B. Cliteur; Rijks Universiteit Leiden, Afdeling Encyclopedie van de Rechtswetenschap

Dr P. Dekker; plv. hoofd afdeling Bestuur en Beleid, Sociaal en Cultureel Planbureau

Prof. dr J.W. Duyvendak; Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Wijsbegeerte

Mr J.H. van den Heuvel; directeur Bestuurszaken, Directoraat-Generaal Milieubeheer, ministerie van VROM

Mevrouw J.B. Irik; hoofd Instituut Sociaal Raadslieden Den Haag en gemeenteraadslid te Amsterdam

Dr A.A.M. Kinneging; Rijks Universiteit Leiden, Afdeling Encyclopedie van de Rechtswetenschap

G. de Kleijn; directeur Dienst Openbaar Onderwijs Rotterdam en voorheen projectleider Sociale Vernieuwing

Mevrouw T. van den Klinkenberg; voorheen adviseur Sociale Vernieuwing en projectleider Grote Stedenbeleid te Den Haag

Prof. dr H.P. Kunneman; Universiteit van Humanistiek Utrecht

Prof. dr J.M.G. Leune; Voorzitter Onderwijsraad en verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen

Dr A.P.N. Nauta; Waarnemend voorzitter Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

A. Schagen; directeur van de Buurtontwikkelingsmaatschappij in de wijk Valkenbos/Regentesse te Den Haag

## **BEGINSELEN VOOR EEN NORMATIEVE OVERHEID**

Drs G.M.A. van der Heijden, werkzaam aan de Universiteit van Amsterdam, geeft in een brief aan de strategiegroep een opsomming van 17 fundamentele beginselen welke in de ethiek of moraal en in het recht centraal staan. Tezamen zijn zij naar ons oordeel zowel richtsnoer als toetssteen voor de normativiteit van de overheid (en andere organisaties).

### **1. correcte bejegening**

Het beginsel van correcte bejegening eist dat actoren bij de totstandkoming van een beleid rekening houden met omgangsvormen die in de samenleving gebruikelijk zijn.

### **2. verbod van willekeur**

Het verbod van willekeur eist dat actoren een consistente beleidslijn volgen

### **3. zorgvuldigheid**

Het zorgvuldigheidsbeginsel eist dat actoren zich grondig verdiepen in alle feiten en belangen die relevant zijn voor het te voeren beleid.

### **4. evenredigheid**

De middelen die een actor inzet om een doel te bereiken, mogen niet zodanig belangen schaden, dat door zijn beleid een onevenredige verhouding ontstaat met het belang waarvoor het nastreven van het doel dient.

### **5. noodzakelijkheid**

Het noodzakelijkheidsbeginsel eist dat de beleidsvorming de selectie omvat van de juiste doeleinden tot het te behartigen belang.

### **6. geschiktheid**

Het geschiktheidsbeginsel eist dat de beleidsvorming de selectie omvat van de juiste middelen tot het bereiken van het gestelde doel.

### **7. redelijkheid**

Het redelijkheidsbeginsel eist dat een beleid is gebaseerd op een redenering die verbanden legt tussen oorzaken en gevolgen, en tussen doelen en middelen die realistisch, of rationeel zijn.

### **8. specialiteit**

Actoren dienen de rechtstreeks bij het beleid betrokken belangen af te wegen.

### **9. relativiteit**

Het relativiteitsbeginsel eist dat in de beleidsvorming de juiste actor de juiste belangen vertegenwoordigt.

**10. verbod van détournement de pouvoir**

Het verbod van détournement de pouvoir houdt in dat actoren bij het voeren van beleid hun (wettelijke) bevoegdheden niet tot een ander doel gebruiken, dan tot de doeleinden waartoe deze gegeven zijn.

**11. vertrouwen**

Het vertrouwensbeginsel vereist dat een beleid geen eerdere toezeggingen omtrent dit beleid doorkruist.

**12. gelijkheid**

Het gelijkheidsbeginsel vereist in een beleid een gelijke behandeling van gelijke gevallen, en ongelijk naar de mate van ongelijkheid.

**13. motivering**

Het motiveringsbeginsel eist dat aan het beleid een argumentatie ten grondslag ligt die naar de huidige maatschappelijke verhoudingen overtuigend is.

**14. subsidiariteit**

Het subsidiariteitsbeginsel eist beleid op het juiste niveau van (de)centralisatie.

**15. opportuniteit**

Het opportuniteitsbeginsel eist beleidsvoering op het juiste tijdstip.

**16. rechtszekerheid**

Het rechtszekerheidsbeginsel eist dat een beleid duidelijk en kenbaar is.

**17. legaliteit**

Het legaliteitsbeginsel eist dat een beleid geen schending betekent van regels uit wetten en andere regelingen.

## WEERGAVE DEBATTEN: VISIES OP BURGERSCHAP

Deze notitie bevat een weergave van de debatten die zich richten op de democratische rechtsstaat in verschillende (ideaaltypische) gedaanten. Vaak zijn dit debatten over de inhoud van burgerschap. Het is geen gemakkelijke materie, in die zin dat het niet meevalt om aan debatten van filosofische aard (communitarisme versus republikeinisme versus individualisme), politiek actuele aard (christen-democratie versus liberalisme versus sociaal-democratie) en wetenschappelijke aard (markt- versus participatiedemocratie) de aspecten te ontleen die van belang zijn voor ons onderwerp. Wellicht moet deze beschouwing dan ook deels gezien worden als illustratie; de waarden en normen van belang voor de democratische rechtsstaat vinden hun accentuering/concretisering niet in de drie debatten - hoewel dat wel de reden was waarom we deze debatten in beschouwing nemen. Wat ze daarin wel vinden is hun oorsprong.

### 1. Debat 1: communitarisme, republikeinisme en individualisme

Het debat over de inhoud van burgerschap, en daarmee ook over de inhoud van de waarden en normen van belang voor de democratische rechtsstaat tussen de drie stromingen van het communitarisme, republikeinisme en individualisme is in hoge mate een politiek filosofisch debat.

#### 1.1. Communitaristische deugdethiek

De filosofische kerngedachte van het communitaristische denken<sup>1</sup> is dat morele (en andere) begrippen pas in hun maatschappelijke context betekenis verwerven. Vandaag de dag wordt ethiek vaak onterecht opgevat als een poging het morele af te leiden uit verondersteld onafhankelijke individuen, terwijl moraal juist een morele *gemeenschap* vereist, zoals een taal een taalgemeenschap vergt.

Het communitarisme, dat wil zeggen als filosofische stroming in huidige academische debatten, heeft het vooral gemunt op liberale opvattingen van rechtvaardigheid. Rechtvaardigheid krijgt in de liberale maatschappijvisie prioriteit boven andere morele idealen, omdat de concepties van het goede radicaal worden geprivatiseerd. De werkelijke reden om rechtvaardigheid een dergelijke status toe te schrijven, althans volgens de communitaristen, is de desintegratie van het sociale netwerk en de teloorgang van spontane gemeenschapssolidariteit.

Uit de rol van de deugdethiek in de loop der geschiedenis blijkt, dat niet verenigbare ethische opties niet worden uitgesloten in de deugdethiek, maar dat deze juist beter worden erkend dan in moderne benaderingen, die met een beroep

---

<sup>1</sup> We baseren ons bij de beschrijving van het communitarisme hoofdzakelijk op Alasdair McIntyre. Zie ook "De communitaristische deugdethiek van Alasdair McIntyre" uit *Een kwestie van behoren* van F. Mortier en K. Raes. MacIntyre heeft naast de, voor de Anglo-Amerikaanse ethiek dominante, analytische methode, ook oog voor historische en socio-culturele aspecten van de ethiek. Ook Sandel wordt door Mortier en Raes aangehaald als een communitaristische criticaster van moderne ethiekontwerpen.

op de onderlinge onmeetbaarheid van verschillende ethische opties vervallen in nihilisme. De deugdethiek zou het probleem echter op juiste waarde inschatten, doordat zij een gemeenschappelijk kader veronderstelt. Ethische vragen worden gesteld vanuit de maatschappelijke contexten, en de ware betekenis van deugden kan alleen worden achterhaald door criteria voor het goede te vinden in praktijken. Dit leidt degene die ethische vragen wenst te beantwoorden tot het stellen van zijnsvragen. Deze nadruk op contextualiteit leidt tot een afkeer van theoretische benaderingen van morele problemen.

MacIntyre stelt dat er drie stadia zijn, die doorlopen moeten worden om de praktijken te begrijpen waarin deugden als een intern goed gelden. Dit is wezenlijk om deugden zelf te doorzien. Ten eerste dienen we ieder menselijk leven te zien als een geheel, waarin conflicten tussen verschillende vereisten van verschillende praktijken beslecht kunnen worden, waarin een hiërarchie is aan te brengen tussen diverse (morele en andere) goederen, en waarin tenslotte integriteit een beoefenbare deugd is. Het tweede stadium vergt een verhalende zoektocht naar het goede. Deze zoektocht is eigenlijk zelf het goede. Het laatste stadium heeft een traditie als gemeenschappelijk referentiepunt nodig. De conclusie luidt dat een gemeenschap een geheel aan waarden kent, waar haar identiteit aan ontleent wordt. Het goede geniet hierbij prioriteit over het juiste, wat in tegenstelling is met de dominante opvatting van verdelende rechtvaardigheid (zoals bijvoorbeeld verwoord door de liberale filosoof John Rawls), waar het goede bepaald wordt door externe standaarden. De deugdethiek baseert zich echter op een intern ideaal van uitmuntendheid.

Communitaristen benadrukken dus de waarde van gemeenschapszin. Dit betekent in concreto het aanhangen van waarden zoals solidariteit, broederschap en naastenliefde, of, samengevat, het sociale en politieke verantwoordelijkheidsgevoel.

### 1.2. Het republikeinisme, oud en nieuw

Het republikeinisme kent een oude traditie, die recentelijk nieuw leven is ingeblazen<sup>2</sup>. Pluraliteit van normen en waarden wordt in het republikeinisme wellicht nog het meest als een probleem ervaren, dat wil zeggen op het niveau van de natiestaat. Het hiervoor behandelde communitarisme zal weliswaar zeer veel moeite hebben met een te grote diversiteit aan normen en waarden op het niveau van de gemeenschap, zij zal diversiteit op statelijk niveau - dus diversiteit tussen de verschillende gemeenschappen - ongemoeid laten. Sterker nog; het is verdedigbaar te stellen dat communitarisme pluriformiteit van normen en waarden op dat niveau vereist.

Het is vooral omdat verondersteld wordt dat loyaliteit en burgerzin inboeten bij een te ruim en divers assortiment aan normen en waarden, dat republikeinen hiermee moeite hebben. Een omschrijving van het republikeinisme kan misschien nog het beste worden verduidelijkt aan de hand van één van de voorwaarden van een republikeinse regeringsvorm. We hebben het hier over een "nieuwe homogeniteit".

---

<sup>2</sup> Voor wat betreft de politieke consequenties van het republikeinisme voor de inrichting van de democratische rechtsstaat (of de republiek, zoals hij het zelf noemt) doen we vooral een beroep op Herman van Gunsteren (zowel de WRR-publikatie *Eigentijds burgerschap* als zijn *Culturen van besturen*). In deze paragraaf is veelal letterlijk gebruik gemaakt van zijn beschouwingen.

Uit het feit dat men spreekt van een *nieuwe* homogeniteit blijkt wel dat het republikeinisme zich vaak bedient van een nostalgische greep naar het verleden. Er is ooit een tijd geweest waarin pluriformiteit, door haar beperktheid, geen probleem vormde. Naar die tijd wordt terug verlangd.

Er is, in theorie, een drietal manieren om in de huidige situatie een nieuwe homogeniteit van normen en waarden te verkrijgen. Ten eerste kunnen bestaande normen en waarden van een overheersende gemeenschap als uitgangspunt worden genomen. Een tweede mogelijkheid is het streven naar consensus over dergelijke normen en waarden. Tenslotte kan het ontstaan van dergelijke algemeen gedeelde normen en waarden indirect bevorderd worden door de voorwaarden hiervoor te scheppen. Uitgangspunt in al deze strategieën is dat burgerschap en het maatschappelijk functioneren bepaalde gemeenschappelijke waarden en normen veronderstellen.

Het dient duidelijk te zijn dat daar waar hierboven gesproken wordt over het verlangen naar een nieuwe homogeniteit en een afkeer van te veel pluriformiteit, het republikeinisme het heeft over de sociale waarden en normen, waartoe ook de normen en waarden van belang voor de democratische rechtsstaat behoren. Voor de zogeheten individuele waarden en normen is het bestaan van universeel geaccepteerde of geschapen waarden en zekerheden niet noodzakelijk. We hebben het dan over vraagstukken waar de overheid geen directe taak heeft in het beïnvloeden van de normen en waarden van de burgers. Een dergelijke gemeenschappelijkheid dient met betrekking tot deze onderwerpen, daar waar zij in de plurale samenleving feitelijk ontbreekt, niet artificieel te worden geschapen of tot streefdoel te worden verheven. De ontwikkeling en handhaving van rechtvaardige manieren van omgaan met pluraliteit is hier een taak van de republiek. De term 'republiek' duidt een politieke gemeenschap aan waarin burgers, zij die regeren en geregeerd worden, de dienst uitmaken. Van Gunsteren verkiest deze term boven 'democratische rechtsstaat' omdat het bereik van de democratie - alleen in de politiek of ook in bedrijven en andere maatschappelijke verbanden - is betwist, en verdergaande juridisering van de maatschappij omstreden.

Deze visie vervalst niet in een volstrekt relativisme. De handelingspraktijken die in het onderlinge verkeer ontstaan, zullen steeds getoetst moeten worden aan eisen van rechtvaardigheid. Waar gemeenschappelijke handelingspraktijken ontstaan en gedeeld worden door verschillende groepen kan de overheid ze verbindend verklaren om 'uitvretergedrag' te voorkomen. Daar waar zij niet ontstaan maar wel nodig zijn kan de overheid ze eveneens opleggen, maar dan duidelijk vanuit de publieke sfeer en niet op indirecte wijze door het stimuleren van consensus daarover in de samenleving.

De overheid heeft ook een eigen handelingsverantwoordelijkheid. Mede door haar optreden articuleert de overheid wat burgerschap is, bijvoorbeeld door openlijk uit te komen voor normativiteit in het publieke verkeer en in de organisatie van pluraliteit.

Het is belangrijk om te wijzen op het essentiële verschil tussen republikeinisme en communitarisme, opdat ze niet over één kam worden geschoren als zijnde stromingen die reageren op de dominantie van de liberale theorie en individualistische stroming. Inderdaad leggen zowel communitarisme als

republikeinisme nadruk op het gegeven dat burger zijn betekent dat je tot een historische gemeenschap behoort. Individualiteit wordt daaraan ontleend en in termen daarvan bepaald. Oordeelkundig handelen is in deze visie zich bewegen binnen de grenzen van het binnen de gemeenschap acceptabele. Dankzij loyaliteit en opvoeding daarin floreren zowel de gemeenschap als de daartoe behorende individuen<sup>3</sup>. Het essentiële verschil is echter dat daar waar het communitarisme verschillende, redelijk autonome gemeenschappen naast elkaar veronderstelt in de natiestaat, het republikeinisme ervan uitgaat dat er slechts één gemeenschap is, te weten die natiestaat. In het communitarisme is de natiestaat dan ook niet “de gemeenschap” - daar waar al deze deugden tot stand dienen te komen - dat is de lokale gemeenschap. De republiek laat slechts beperkte ruimte voor het bestaan en ontstaan van lokale gemeenschappen en tempert hun excessen. De *publieke* gemeenschap, de republiek dus, biedt de maatstaven over wat de lokale gemeenschap vermag.

Moed, toewijding, militaire discipline en staatsmanschap zijn de klassieke republikeinse deugden. We hebben het dan echter over een voorbije tijd. Tegenwoordig is de invulling van het republikeinisme aangepast aan de omstandigheden van de moderne tijd. We spreken dan ook van neo-republikeinisme<sup>4</sup>.

Er is een tweetal deugden dat in een neo-republikeinse regeringsvorm essentieel is. We hebben het hier over competentie en loyaliteit.

Competentie van burgers betreft de oordeelkundigheid en vaardigheden waarvan zij in de burgerschapspraktijk blijf geven. Veel situaties waarin burgers handelen kenmerken zich door pluraliteit en verandering. Competentie kan worden omschreven als het zelfstandig en oordeelkundig omgaan met pluraliteit en loyaliteitsconflicten.

Competentie is niet een vast gegeven, maar afhankelijk van specifieke situaties en het optreden van andere mensen. Het gaat er niet slechts om in een *gegeven* situatie juist te handelen. In het competent handelen wordt ook vorm gegeven aan een situatie: het definiëren van de werkelijkheid wanneer we een probleem formuleren, het ontwikkelen van methoden om met een geval om te gaan. Het gaat om een ‘reflectie tijdens het doen’ in relatie met anderen en met de omgeving. Een eenduidige meetlat van competentie ontbreekt. Dat komt omdat competent handelen meer is dan de praktische toepassing van theorieën en regels. Men

---

<sup>3</sup> Omwille van de volledigheid hier ook de bezwaren die tegen deze redeneertrant bestaan:

- 1) Inzicht in het nut of de noodzaak van een gemeenschap biedt onvoldoende basis om zo'n gemeenschap in stand te houden en ertoe te behoren (het aspect haalbaarheid).
  - 2) Gemeenschappen zijn notoire vrijheidsbeperkers (het aspect wenselijkheid).
- Het inzicht dat individualiteit, autonomie en oordeel niet zonder een gemeenschappelijke basis kunnen bestaan, hoeft dus niet tot het omarmen van het gemeenschapsperspectief te leiden. Gemeenschap is zowel onmisbaar als gevaarlijk. Het zal duidelijk zijn dat deze bezwaren met name uit het liberale kamp zijn te horen.

<sup>4</sup> De bezwaren tegen deze verouderde conceptie van republikeinisme liggen voor de hand:

- 1) Het militaire is gevaarlijk in de politiek.
- 2) Te weinig aandacht voor economie en handel en de zachtere kanten en vervullingen van het private leven.
- 3) Het republikeins perspectief verabsoluteert één gemeenschap en heeft onvoldoende waardering voor de eigen betekenis en diversiteit van andere gemeenschappen.

moet weten welke regels wanneer van toepassing zijn, men moet kunnen omgaan met onzekerheid, met conflicterende waarden en wensen en met unieke situaties. Een competente burger neemt echter niet elke situatie als gegeven aan. Soms past hij de situatie wat aan bij zijn eisen. En soms stelt hij grenzen, zegt hij 'nee' tegen situaties.

Competent optreden is wel tot op zekere hoogte te leren, maar dan vooral in de praktijk. Onderdelen van competentie, zoals een praktische oordeelkundigheid ten aanzien van de toepassing van regels, het kunnen omgaan met imperfecties en met het eigen falen en het verkrijgen van inzicht in een situatie, vergen vooral veel oefening in de praktijk. En daarnaast valt te leren van de ervaringen en verhalen van anderen.

Naast het cruciale element van oordeelkundigheid omvat burgerlijke competentie ook elementen zoals 'civility', omgangsvormen, timing en omgaan met leugens en corruptie.

Loyaliteit, de tweede deugd die een neo-republikeinse burger dient te beschikken, duidt op het hebben van een eigen plaats in een vertrouwde omgeving van mensen en dingen, op het hebben van een vanzelfsprekende binding die niet op calculatie berust. Het is de republiek die het verkeer tussen loyaliteiten van zijn burgers regelt. Om dit te kunnen doen moet zij zelf op loyaliteit van haar burgers kunnen rekenen. Burgerloyaliteit betreft dan loyaliteit ten aanzien van de republikeinse manieren van omgaan met pluraliteit. De belangrijkste factor daarbij is de binding aan burgerschap, het burger willen en kunnen zijn in deze historisch ontwikkelde gemeenschap met haar eigen taal, parlement en dergelijke.

Loyaliteit is evenzeer als vroeger nodig voor burgerschap, maar de inhoud ervan is anders. Het thuis van de hedendaagse burger is de publieke sfeer in zijn republiek en zijn vertrouwde omgeving is de hele creoliserende, plurale wereld. Die ziet hij op de televisie, de producten daarvan vindt hij, in rijkere landen, in de winkels, en de effecten van het wereldgebeuren merkt hij in rijke en arme landen.

De manier waarop in het (neo-)republikeinisme loyaliteit wordt ingepast in een ideale regeringsvorm doet denken aan corporatisme. Dat is niet geheel onterecht, omdat er inderdaad een grote overeenkomst bestaat in de door beide gehanteerde gedachte dat het individu een unieke, doch ook enigszins onbeduidende plaats inneemt in het grotere geheel van de samenleving. Die samenleving, of de republiek zo men wilt, staat of valt bij de (deugdelijkheid) van de burgers. Maar dat geldt ook omgekeerd.

### 1.3. Het individualisme

In deze visie, ook wel liberalistische visie, wordt de nadruk gelegd op het individu als antithese van de gemeenschap. In de liberalistische conceptie is een burger slechts burger als gevolg van zijn relatie met de overheid. De relatie met medeburgers is exclusief privaat van aard. De opvatting dat men zich niet mengt in de privé sfeer van anderen, past hierbij. Het individualisme is nauw verbonden met het liberalisme (zie ook 2.1).

Waar het vroeger vanzelfsprekend was dat je iemand te hulp schoot, wordt dat nu als abnormaal ervaren, aldus is de algemene ervaring<sup>5</sup>. Dit is onder meer te

---

<sup>5</sup> We baseren ons bij de beschrijving van het individualisme in relatie met de normen en waarden van belang voor de democratische rechtsstaat voornamelijk op een tweetal artikelen. Dit zijn "De

verklaren door middel van de ontzuiling. De norm je op bepaalde gebieden te bemoeien met anderen was sterk verankerd in de zuilenstructuur. Nadat Nederland ontzuild was, ging deze norm verloren. Er is echter sprake van een opvallende discrepantie. Enerzijds zorgden de jaren zestig en zeventig ervoor dat niemand zich mengde in de privé sfeer van anderen. Er was sprake van een individualisering die Vuijsje ertoe brengt te verklaren dat “wij één van de meest geïndividualiseerde naties ter wereld” zijn. Aan de andere kant is het zo dat deze tijd ervoor gezorgd heeft dat het te hulp schieten van een hulpbehoevende *en masse* ervaren wordt als bemoeizucht (“je neus in iemands zaken steken”). Wat de private moraal betreft doet dus iedereen waar zij of hij zin in heeft, zonder acht te slaan op de mening van anderen, maar bij de publieke moraal moeten alle neuzen dezelfde kant op staan. Nu kunnen we juist spreken van een sterke groepsmentaliteit.

Deze nieuwe norm, dat afzijdigheid in de publieke sfeer, met name ten aanzien van normen en waarden, het uitgangspunt is, is uitgegroeid tot een intrinsieke deugd. Dat komt ook doordat we weten dat er nu organisatie en instanties zijn, die wat aan menselijke ellende moeten doen. Dit klopt echter niet helemaal, omdat ook in situaties waarin persoonlijke hulp wordt verlangd (een drenkeling), afzijdigheid de norm lijkt. Bovendien past de neiging om je af te schermen van al het onrecht in de wereld perfect in de trend naar een minder bemoeizuchtige overheid. Geen instanties dus, die ons van onze plichten verlichten.

Deze tegenstrijdigheid zie je ook bij de gedachte dat (slechts) artsen, docenten, geestelijken en maatschappelijk werkers ons normatief mogen bejegenen. Ook hier heeft de beduchtheid ten aanzien van privacy zijn intreden gedaan. Zo erg zelfs dat de overheid in de jaren tachtig hulpverleners wettelijk ging verplichten vermoedens van bijvoorbeeld seksueel kindermisbruik te melden. Vaak keek men de andere kant op, beducht als men was zich te bemoeien met andermans zaken. Deze houding van non-interventie heeft slachtoffers gemaakt. De normen en waarden zijn veranderd van je bemoeien met anderen (binnen je zuil) in zowel de private als de publieke sfeer, naar afzijdigheid in beide domeinen.

Er is, zo stelt men vaak, een contrast waar te nemen tussen de jaren '50, waarin zelfopoffering en het wegcijferen van jezelf ten behoeve van de wederopbouw centraal stonden, en de jaren '70, die zich kenmerkten door zelfontplooiing en het voor jezelf opkomen. Sindsdien, zo is de opvatting, zijn de normen en waarden alleen maar verzwakt. Terwijl de kerkelijke en wereldlijke overheden in onzekerheid verkeren over de inhoud van de normen en waarden die ze propageren, wordt de hedendaagse moraal steeds meer bepaald door de markt. Een gevolg hiervan is dat de eigenschappen die ons het best in staat stellen om op de markt te functioneren (als producenten of consumenten dus) vandaag de dag het meest op prijs worden gesteld: creativiteit, flexibiliteit, assertiviteit. Van Galen betwist deze gedachtegang. Het is niet zo dat het marktdenken<sup>6</sup> onze waarden en normen fundamenteel bepaalt, aldus Van Galen. Het consumentistische ethos zou helemaal niet prevaleren. Het is veel meer het

---

bemoeial in de ban” van Herman Vuijsje in het *NRC* van 4 november 1995 en “Slechte tijden? Goede tijden!” van John Jansen van Galen in *de Groene Amsterdammer* van 18 december 1996.

<sup>6</sup> Van Galen heeft het hier over “de neoliberale politiek die sedert 1975 in verschillende westerse landen wordt gevoerd”. Volgens de auteur heeft deze politiek ons waardepatroon *niet* fundamenteel veranderd. Dat valt te betwijfelen.

“welbegrepen eigenbelang” dat aan de basis staat van de huidige normen en waarden. Vrijwilligerswerk is in overeenstemming met moderne normen en waarden, mits daar zelfontplooiing uit gehaald wordt.

In deze redenering valt het dus wel allemaal mee met de zogenaamde teloorgang van de normen en waarden. Deze zijn slechts geïndividualiseerd, wat *niet* betekent dat ze doordrenkt zijn van marktdenken. Individualistische normen en waarden kunnen (via “onze eigen God in ons eigen hartje”) best altruïstische achtergronden hebben. Solidariteit en zelfverwezenlijking zijn verenigbaar.

Er kunnen vraagtekens worden gezet bij analyses zoals die van Van Galen. Het is zeer plausibel te veronderstellen dat marktdenken en individualisme samenhangen en dat ze in de één of andere vorm invloed uitoefenen op tal van maatschappelijke terreinen, ook dat van de moraal. De calculerende burger en verlicht eigenbelang zijn niet voor niets termen van deze tijd. Nogmaals, het is niet zo dat de hedendaagse normen en waarden louter en alleen bepaald worden door rationeel marktdenken, maar dit heeft er wel (beperkte) uitwerking op.

## **2. Debat 2: liberalisme, christen-democratie en sociaal-democratie**

Over tal van issues wordt verschillend gedacht in de samenleving. Milieubeleid, kernenergie, beëindiging van het leven, drugsbeleid, sociale zekerheid, teveel om op te noemen. In een democratische rechtsstaat wordt hier een gemeenschappelijkheid van waarden en normen opgelegd en wordt naleving waar nodig afgedwongen. Deze moraal is de uitkomst van het politieke debat. Gemeenschap veronderstelt een gedeeld respect voor regels die op deze wijze tot stand komen, zowel in formele als materiële zin. Het tweede debat dat we hier behandelen is met name het debat van het politieke spectrum in Nederland; de driedeling in liberalisme, christen-democratie en sociaal-democratie is typerend voor ons land. Door met het liberalisme te beginnen kan duidelijk worden hoe dit debat samenhangt met het vorige, namelijk door de overeenkomst tussen liberalisme en individualisme.

### 2.1. Het liberalisme

Liberalen maken a priori een onderscheid tussen twee terreinen van het menselijk leven: dat van de burger en dat van de privé-persoon. In die zin is het zeker waar dat het liberalisme respect heeft voor het individu, maar dat betekent nog niet een benadrukking van het individualisme. Juist op het terrein van het burgerschap, het lid zijn van een gemeenschap, spreekt het liberalisme wel degelijk de sociale kanten van het mens-zijn aan. Het individu is burger en onderdeel van het geheel, maar ook meer dan dat, en dat laatste is niet minder essentieel. Zaken die tot het publieke domein behoren, vragen om een zekere consensus. Zaken die tot het private domein behoren, laten daarentegen een morele pluriformiteit toe. Ten aanzien van dat tweede, private aspect van zijn bestaan behoort de staat zoveel mogelijk neutraal te zijn. Ten aanzien van het private bestaan past in liberaal perspectief verdraagzaamheid, geen dogmatisch opleggen van een bepaalde visie. Uiteraard betekent dit niet dat een morele discussie ten aanzien van dit private bestaan overbodig of ongewenst is. Maar de inzet van zo'n discussie is niet om consensus te krijgen of om elkaar het eigen gelijk op te leggen, maar om individuen te helpen redelijk en verantwoord van hun vrijheid gebruik te maken.

De verschillende liberale opvattingen en de opvattingen van de nog te bespreken andere politieke stromingen zijn op het punt van getolereerde pluriformiteit toonaangevend. Heterogeniteit is voor liberalen niet alleen uit het oogpunt van tolerantie volkomen legitiem, een gemeenschap is ook op die heterogeniteit gebaseerd. Dit maakt dialoog belangrijk, maar wijst ook op grenzen het met elkaar eens te worden.

De deugden die liberalen noemen zijn respect voor regels, eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid, spaarzaamheid, inzet voor de publieke zaak, fatsoen en verdraagzaamheid.

## 2.2. De christen-democratie

De christen-democratie is op veel punten te vergelijken met het hier boven behandelde communitarisme<sup>7</sup>. Ook hier wordt vaak gestreefd naar een nieuwe homogeniteit, daar waar deze van doorslaggevende betekenis is. Christen-democratie en communitarisme delen het uitgangspunt dat burgerschap en het maatschappelijk functioneren bepaalde gemeenschappelijke waarden en normen veronderstellen. Het specifieke aan de christen-democratie is dat zij deze gemeenschappelijkheid zoekt in een bijzonder fundament. Terwijl het communitarisme haar gedeelde waarden en normen in principe overal zou kunnen vinden, put de christen-democratische ideologie uit de christelijke religie. Op basis van de uitgangspunten gerechtigheid, solidariteit, rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid wordt gekozen voor een verantwoorde samenleving, een sociaal-ecologisch georiënteerde markteconomie, een sociale rechtsstaat. Hoewel alle politieke stromingen, dus ook het hiervoor behandelde liberalisme en de hierna te bespreken sociaal-democratie, uiteraard staan voor de beginselen die zij verkondigen, is alleen de christen-democratie actief op zoek naar wat het republikeinisme "een nieuwe homogeniteit" noemt. Zoals we al zagen gaat het liberalisme uit van een neutrale overheid wat betreft het aan de man brengen van beginselen, en zoals we nog zullen zien, heeft ook de sociaal-democratie in de kern een oplossing waarbij het niet de overheid zelf is die burgers actief normen en waarden probeert op te leggen.

De wijze waarop de overheid volgens de christen-democraten vorm moet geven aan de normen en waarden van de burgers is tweeledig:

1. de overheid moet binnen haar staatsrechtelijke taak normen en waarden gewoon afdwingen
2. verder bestaat er behoefte aan directe beïnvloeding van de moraal d.m.v.
  - a) moreel appel door politieke partijen
  - b) vertrouwen op andere private organisaties (o.a. kerken)
  - c) overheidsbeleid dat bovenstaande faciliteert
  - d) overheid draagt zelf moraal uit (openbaar onderwijs, publieke omroep)

Het is met name deze laatste mogelijkheid van directe beïnvloeding van de moraal die de christen-democratie niet deelt met het liberalisme. Zoals hierboven betoogd,

---

<sup>7</sup> In onze beschrijving van de christen-democratie in relatie met waarden en normen van belang voor de democratische rechtsstaat baseren we ons voor een groot deel op Klop, de plaatsvervangend directeur van het wetenschappelijk instituut voor het CDA. Hij geeft in een bijdrage in *Trouw* aan hoe hij de taak van de verschillende actoren ziet bij een poging tot herstel van gemeenschappelijkheid, een taak die ook het communitarisme tot haar pakket rekent.

is het daar gebruikelijk de overheid te zien als een neutrale arbiter. In de volgende paragraaf zullen we zien hoe de sociaal-democratie omgaat met het vraagstuk van de wenselijkheid van gemeenschappelijke waarden en normen voor volledig burgerschap en de taak van de overheid daarin.

We kunnen stellen dat de deugden die christen-democraten noemen, gaan om een moraal voor het samenleven: goed ouderschap, vakmanschap, nabuurschap, vriendschap, burgerschap en goed ondernemerschap. De verantwoordelijke samenleving omvat dan waarden als gemeenschappelijkheid, institutionele pluriformiteit en 'social responsibility'.

### 2.3. De sociaal-democratie

De sociaal-democratie staat voor een actieve overheid en doorziet, zo mogen we aannemen, net als de andere politieke stromingen het belang van waarden en normen voor het maatschappelijk functioneren. Wat ligt er meer voor de hand dan te stellen dat sociaal-democraten staan voor gemeenschappelijke waarden en normen die door de overheid verkondigd moeten worden?

Niets is echter minder waar. Een overheid die zelf moraal uitdraagt (mogelijkheid 2d in de vorige paragraaf), stuit dan ook niet alleen bij liberalen op verzet. Ook de sociaal-democratie heeft hier moeite mee, zij het wellicht minder. Hoewel het uiteraard moeilijk is om te spreken over het standpunt in deze van dé sociaal-democratie (of christen-democratie of liberalisme), kan toch wel gezegd worden dat de overheid als directe actor in de vorming van moraal niet het ideaal is in de sociaal-democratische ideologie.

Een directe beïnvloeding van de moraal door de overheid - voor de christen-democratie een legitieme wijze van moraalpolitiek - wijst het liberalisme van de hand. We hebben gezien (zie 2.1.) waarom; de overheid wordt verondersteld binnen het privé-domein neutraal te zijn. Het is nu juist deze veronderstelling die niet voorkomt in het gedachtegoed van de sociaal-democratie; sterker men ontkent dat dit mogelijk is. De overheid is niet neutraal. De sociaal-democratie is lange tijd minder een beschrijving van een democratisch socialistisch ideaalbeeld geweest, maar meer een beschrijving van de status quo, en hoe hier mee om te gaan<sup>8</sup>. Het inzicht dat de overheidspolitiek in hoge mate bepaald wordt door de gevestigde orde, het establishment en de waan van de dag, heeft de sociaal-democratie ertoe gebracht de overheid te *gebruiken*. Niet omdat zij goed op zich is, maar omdat zij anders voor kwade zaken gebruikt kan worden.

Dit verhaal is voornamelijk van toepassing op de geschiedenis van de arbeidersbeweging, maar kan ook goed gezien worden in het licht van onze problematiek omtrent normen, waarden, en de rol van de overheid hierin. De overheid dient gebruikt te worden om burgers in staat te stellen een "juist" patroon aan normen en waarden te ontwikkelen. Dit is iets anders dan in de christen-democratie, waar ervan uitgegaan wordt dat de overheid weet welke (christelijke) waarden en normen juist zijn, en die dus aan de man brengt. Het is ook iets

---

<sup>8</sup> Karl Marx, één van de peetvaders van onder andere de stroming van de sociaal-democratie heeft zich maar weinig gewaagd aan beschrijvingen van een communistische heilstaat, blauwdrukken van socialistische maatschappijen en dergelijke. Wat hij wel gedaan heeft is een analyse van de bestaande situatie geven, waar kapitalisme hoogtij vierde.

anders dan het liberalisme, waar verondersteld wordt dat de overheid geen invloed dient te hebben in het privé-domein. De sociaal-democratie denkt dat de overheid, indien men niets doet, wel degelijk ten dele bepaalt hoe de moraal van een samenleving eruit gaat zien. Zij bepleit dan ook dat de overheid gebruikt moet worden “de infrastructuur” (zie hoofdstuk 2) te onderhouden.

De controverse (tussen voornamelijk liberalen en sociaal-democraten) is in deze terminologie eigenlijk hoe ver de overheid mag gaan in onderhoud<sup>9</sup>. Sociaal-democraten die via een oproep de burger solidair willen maken met de minder bedeelden, begeven zich volgens menige liberaal waarschijnlijk op het gebied van het actieve moraalridderschap, los van de vraag of dit goed overheidsbeleid is. Sociaal-democraten zullen dit echter weerleggen en stellen dat mensen over bepaalde eigenschappen, vrijheden en gelijkheden moeten beschikken om gezamenlijk normen en waarden te kunnen vormen die het maatschappelijk functioneren (waaronder de democratische rechtsstaat) bestendigen.

De deugden die sociaal-democraten noemen zijn enerzijds formele waarden als vrijheid en gelijkheid en anderzijds inhoudelijke waarden als solidariteit, vriendschap, altruïsme, gemeenschapszin.

### 3. Debat 3: markt- en participatiedemocratie

In de academische wereld woedt een debat tussen adepten van marktdemocratie versus voorstanders van participatiedemocratie. Deze tweedeling tussen verschillende concepties van de democratische rechtsstaat is de strategiegroep in grote mate ingegeven door de gesprekken die we tot nu toe gehad hebben met externe deskundigen. De Amsterdamse politicologen Fennema en Buijs noemden deze tweedeling letterlijk, de Leidse bestuurskundige Berkhout sprak over het essentiële verschil in organisatiestructuren waar een bestuur of een management aan het hoofd staat, en ook Kees Breed gaf toe veel ontleend te hebben aan de gedachtegangen van de participatieve democratie.

#### 3.1. Marktdemocratie

"En wij definiëren: de democratische methode is die institutionele regeling om tot politieke besluitvorming te komen waarbij individuen de beslissingsmacht verkrijgen door middel van een concurrentiestrijd om de stemmen van de burgers."

Met deze woorden in *Kapitalisme, socialisme en democratie* zette Joseph Alois Schumpeter<sup>10</sup> in 1943 een trend. Hij definieerde in deze enkele zin wat zou uitgroeien tot de dominante wijze om democratie te beschouwen. De Oostenrijkse Amerikaan had een marktmodel voor ogen, waarbij politici als ondernemers fungeren die op zoek zijn naar consumenten. De kiezer is deze consument, die met zijn stemrecht een essentieel betaalmiddel in handen heeft. Door de marktwerking

<sup>9</sup> Op het terrein van de meningsverschillen tussen de ideologie van de sociaal-democratie en het gedachtegoed van het liberalisme zijn boekenkasten vol verschenen. Een beknopte en recente verwoording van het sociaal-democratische perspectief (versus het liberalisme) is te vinden in Wöltgens, Thijs, *De nee-zeggers. Of de politieke gevolgen van het economisch liberalisme*, Amsterdam, Prometheus, 1996.

<sup>10</sup> Schumpeter, Joseph A., *Kapitalisme, socialisme en democratie*, Hilversum, C. de Boer jr. & Paul Brand, 1963 [1943], p. 229.

gedwongen zorgt de politicus ervoor dat haar of zijn verkiezingsbeloften, partijprogramma en beleidsprioriteiten het beste aansluit bij de belangen van het electoraat.

De vraag is welke waarden en normen verbonden zijn met marktdemocratie. Men zou hier in de verleiding kunnen komen om rationaliteit te beschouwen als zo'n waarde. Dat zou mooi passen bij de democratie-definitie van Schumpeter, die melding maakt van "een concurrentiestrijd". In de marktdemocratie zou het toch minstens nodig zijn dat de burgers een juiste afweging kunnen maken welke potentiële volksvertegenwoordiger hun belangen het beste kan behartigen. Becker<sup>11</sup> stelt echter:

"Het beeld van de rationele mens (...) wees Schumpeter af. (...) Zolang het om kwesties gaat die de mensen direct raken en die overzichtelijk zijn, valt het mee (...), maar hoe ingewikkelder de politieke vraagstukken worden, des te meer (...) wordt hun wil (...) gemaakt (...) door politieke reclame."

En hier raken we het fundament van het marktmodel voor democratie. Er zal nimmer een uitspraak gedaan worden over "de kwaliteit van het overheidsbeleid; het is slechts een bepaalde manier om de politieke leiders aan te wijzen."<sup>12</sup>

De reden dat het marktmodel van democratie niet meer is dan een methode huist vooral in de opvatting dat burgers incompetent zijn ten aanzien van complexe politieke vraagstukken. Ze bereiken geen consensus langs de weg van rationaliteit en deliberatie. Dit niet alleen omdat men de burger in de politieke arena, zoals Schumpeter<sup>13</sup> het zelf stelt, "als infantiel zou beschouwen", maar ook omdat er van een algemene wil geen sprake is. En overeenstemming via rationele weg vergt toch een notie van algemeen belang, iets waar in een marktdemocratie geen sprake van kan zijn. Ieder heeft zijn eigen belangen, en politici die daarop inspelen kunnen een geslaagde transactie plegen op de politieke markt.

Toen Schumpeter<sup>14</sup> op zoek ging naar "de voorwaarden waaraan volgens mij moet worden voldaan wil de democratische methode een succes zijn", ging hij in onze terminologie op zoek naar waarden. Zijn zoektocht eindigde als volgt:

"De eerste voorwaarde is dat het politieke mensenmateriaal [lees: politici] (...) van voldoende hoge kwaliteit moet zijn. (...) De tweede voorwaarde (...) is dat de werkelijke reikwijdte van de politieke besluitvorming niet te ruim wordt gesteld. (...) Als derde voorwaarde moet de democratische regering (...) kunnen rekenen op de diensten van een goed getrainde bureaucratie, en een traditie van integriteit. (...) De vierde serie voorwaarden kan worden samengevat onder de uitdrukking democratische zelfbeheersing. Iedereen zal (...) bereid [moeten] zijn tot aanvaarding van (...) alle besluiten die worden uitgevaardigd door de wettelijk bevoegde autoriteiten. (...) Tenslotte vereist een werkelijke concurrentie om de leiding een grote mate van verdraagzaamheid jegens meningsverschillen."

Het is niet moeilijk om uit deze voorwaarden idealen of waarden te destilleren.

<sup>11</sup> Becker, Uwe, "Democratische norm en democratie-theorie. Een historiografische schets.", in Becker, Uwe (red.), *Maatschappij, Macht, Nederlandse politiek. Een inleiding in Politieke Wetenschap*, pp. 207-30, tweede, herziene druk, Amsterdam, Het Spinhuis, 1991, p. 221.

<sup>12</sup> Fennema, Meindert, *De moderne democratie. Geschiedenis van een politieke theorie*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1995, p. 250.

<sup>13</sup> *Kapitalisme, socialisme en democratie*, p. 223.

<sup>14</sup> Idem., pp. 245-50.

Sprekend over de hoge kwaliteit van politici doelt Schumpeter op zeer specifieke deugden waarnaar zij zouden moeten leven. Zo is daar ten eerste het vermogen leiderschap uit te dragen. De krampachtige houding van wat Schumpeter klassieke democraten noemt om politici zo min mogelijk als leiders te zien, heeft tot allerlei ellende geleid. Zij schreven “het kiezersvolk een volstrekt onwerkelijke mate van initiatief toe die er praktisch op neerkwam dat men het leiderschap ontkende.”<sup>15</sup>

Een politieke elite hoeft echter helemaal geen probleem te vormen. Indien het goed wordt aangewend, heeft leidingsgezindheid bij politici juist een bestendigende invloed op de democratische rechtsstaat. De politieke elite moet dan wel afkomstig zijn uit “een sociale laag, zelf product van een streng selectieproces, die zich als vanzelfsprekend met politiek bezighoudt. Die politieke klasse moet (...) de nieuwe mensen die zij opneemt, integreren, waardoor ook de nieuwe leiders bepaalde politieke tradities, beroepscode en gemeenschappelijke opvattingen overnemen.”<sup>16</sup>

Naast leidingsgezindheid en -bekwaamheid dienen politici ook te beschikken over ondernemerszin, een deugd die hen in staat stelt zich op een bepaalde manier onkreukbaar op te stellen. Politieke leiders dienen namelijk “in de verkiezingstijd als echte demagogen slag te leveren om de kiezersgunst, [maar] op het moment dat zij door een verkiezingsoverwinning met het politieke gezag bekleed worden plotseling staatsman [te] zijn.”<sup>17</sup> Dit mag overkomen als een vreemd soort van gespletenheid, en wellicht zelfs als een vorm van kiezersbedrog, maar zo wordt dat in het marktmodel van democratie niet gezien. De reden daarvoor is dat men ervan uitgaat dat de complexe materie van politieke vraagstukken een competentie vergt, die alleen door specialisten geleverd kan worden. Omdat marktdemocratie niet alleen maar de efficiëntie van de markt kent, maar ook de controle van de democratie omarmt, moeten deze specialisten wel stemmen winnen. En dat betekent dus kiezers overreden die zelf niet bekend (kunnen) zijn met de werkelijke aard van politiek. Politieke leiders moeten dus zowel deskundig als overtuigend zijn.

De gedachte dat de wil van de politicus, die in een uitzonderlijk invloedrijke positie in het besluitvormingsproces verkeert, een zware stempel drukt op de uitkomsten van het politieke spel, kan men moeilijk onderdrukken. Schumpeter gaat er echter van uit dat dat niet tot onevenwichtigheden leidt. Hij kan deze verwachting uitspreken omdat hij goede politici behalve leidingsgezindheid en ondernemerszin ook nog een derde waarde toedicht. We hebben hier van doen met een relativeringsvermogen, zodat politici hun

“persoonlijke voorkeuren maar in zeer geringe mate een rol laten spelen. (...) [Zij] moeten zo veel mogelijk hun eigen programma afstemmen op de wensen van de kiezers. Alleen dan zal het mechanisme van de consumentensoevereiniteit ook in de politieke arena goed functioneren. In plaats van de kiezers te leiden (...), moeten de schumpeteriaanse politici zich door de kiezers laten leiden.”<sup>18</sup>

Consumentensoevereiniteit, om in de terminologie van Fennema te blijven, is de best mogelijke volkssoevereiniteit. Politici die beschikken over deugden als

<sup>15</sup> Idem., p. 230.

<sup>16</sup> *De moderne democratie*, p. 252.

<sup>17</sup> Idem., p. 252.

<sup>18</sup> Idem., p. 252, cursivering toegevoegd.

leidingsgezindheid en -bekwaamheid, maar ook over de onkreukbaarheid van ondernemerszin en het relativiseringsvermogen ten opzichte van hun eigen voorkeuren, zullen de democratie eer aan doen.

Er wordt echter met twee maten gemeten. Van de politicus verwacht het marktmodel van democratie allerlei lovenswaardige deugden. En dat moet ook wel, wil de uitzonderlijke positie die politici, of beter gezegd politieke leiders, bekleden, nog langer verdedigbaar zijn. De politieke actoren in een democratie zijn echter niet alleen maar politicus; sommigen heten burger. De waarden die de burger in de marktdemocratie zou moeten naleven doen veel minder lovenswaardig aan.

Ten eerste hecht de marktdemocratie waarde aan de calculerende burger. Door zich als calculerende burger op te stellen, zorgt het marktmechanisme ervoor dat de beste politici aan de macht komen. Zoals al eerder naar voren kwam, gaat men ervan uit dat een algemene wil of belang fictie is. Geheel in lijn met haar voorstelling van politiek als een markt, zorgt een “onzichtbare hand” er dan ook voor dat in verkiezingen het hoogste belang van het hoogste aantal wordt behartigd<sup>19</sup>. Hier ligt nog niet zo zeer het probleem—of het zou moeten zijn dat we de werking van de markt in twijfel trekken en de gedachte verwerpen dat in het vrije spel van vraag en aanbod per se nutsmaximalistie plaatsvindt. De moeilijkheid ligt hem bij de tweede waarde van Schumpeteriaans burgerschap. Zoals Schumpeter<sup>20</sup> het zelf zegt:

"De kiezers buiten het parlement moeten de arbeidsverdeling respecteren tussen henzelf en de politici die zij kiezen. Zij moeten tussen de verkiezingen het vertrouwen niet te snel opzeggen en zij moeten begrijpen dat wanneer zij eenmaal iemand hebben gekozen, het politieke optreden zijn zaak is en niet die van hem. Dat betekent dat zij ervan moeten afzien hem voor te schrijven wat hij moet doen."

Politieke apathie, dat is duidelijk een waarde die de burger in het marktmodel van democratie hoog in het vaandel dient te dragen. Bemoeienis met de besluitvorming tussen de verkiezingen door is in deze redenering geen deugd. Terughoudendheid in het politieke spel als een burgerlijke waarde past niet alleen goed in het beeld dat Schumpeter heeft van het electoraat, het past ook geheel in het concept van marktdemocratie in het algemeen. "Net zoals de consument zich niet bemoeit met de fabricage van het product dat hij koopt—dat is immers de taak van de ondernemer—zo moet de kiezer zich niet bemoeien met de uitvoering van overheidsbeleid."<sup>21</sup>

### 3.2. Participatiedemocratie

Participatiedemocratie kent vele uiteenlopende varianten, en evenveel verschillende aanhangers. Ze zijn het er in ieder geval allen over eens dat het

<sup>19</sup> Dit uitgangspunt, gericht op het grootste geluk van het grootste aantal, is afkomstig van het utilisme, zoals Jeremy Bentham dat twee eeuwen geleden voor het eerst propageerde. De mens, geregeerd door pijn en genot, streeft naar nutsmaximalisatie. "Daarmee was de juridisch-normatieve basis van de maatschappijtheorie vervangen door een empirisch-analytische", wat ook blijkt uit de twee elementen die de *founding father* van het utilisme uitdroeg: "[1] Het enige criterium voor overheidsbeleid is het nut voor de individuele burger. (...) [2] de noodzaak van een democratische controle van de regering [geschiedt] door middel van algemeen kiesrecht." (*De moderne democratie*, p. 110) Beide zijn duidelijk waarneembaar in marktdemocratie.

<sup>20</sup> *Kapitalisme, socialisme en democratie*, p. 249.

<sup>21</sup> *De moderne democratie*, p. 253.

bestaande marktmodel van democratie aan vervanging toe is. Waar de ene auteur echter de nadruk legt op de politieke sfeer, benadrukt de andere de economie, waar de één<sup>22</sup> voorzichtig spreekt van "a rebalancing of forces already present in the system", heeft de ander<sup>23</sup> grootse dromen over "a new driving mechanism, a new rationality, a new (...) logic." De discussie of participatieve democratie voornamelijk een zaak is van politieke of economische hervormingen<sup>24</sup> en de vraag of dit mogelijk is zonder al te veel fundamentele veranderingen in het huidige systeem, maakt de breuk tussen verscheidene adepten van participatiedemocratie vaak groter dan de kloof met de aanhangers van het marktmodel van democratie. Becker<sup>25</sup> lijkt een beknopte maar weinig omstreden definitie te hanteren als hij zegt dat "wat vandaag de dag 'participatorische democratie' genoemd wordt (...) een organisatie van de maatschappij [is] waarin de mensen zoveel mogelijk van de dingen die hen betreffen, zelf regelen 'by voluntary co-operation', met name op lokaal en bedrijfsniveau."

Bij deze definitie komt een drietal aspecten aan bod. Ten eerste vindt er geen enorme overdracht van beslissingsbevoegdheid aan de politieke leiders plaats, zoals in de huidige marktdemocratie, maar dienen "de mensen zoveel mogelijk van de dingen die hen betreffen, zelf [te] regelen". Ten tweede wordt de vraag of de pijlen voornamelijk op de politieke dan wel economische sfeer gericht dienen te zijn, in het midden gelaten door te spreken over "lokaal én bedrijfsniveau". Tenslotte, en hier stuiten we op de kern van participatiedemocratie, is er sprake van vrijwillige samenwerking. Dit suggereert een notie van algemeen belang, maar sluit het geforceerd opleggen van één bepaald beeld van het goede uit; samenwerking dient vrijwillig te zijn.

Terwijl een marktmodel van democratie dus vooral doet denken aan vrijheden die ervoor zorgen dat er genoeg concurrentie blijft op de markt van politieke ondernemers, veronderstelt participatiedemocratie *daarnaast* ook nog een principe van participatie. Niet alleen moeten potentiële politici genoeg rechten hebben om hun ideeën aan de kiezer te brengen, ook zal deze kiezer een stok achter de deur moeten hebben om desnoods de zaken zelf maar op orde te gaan stellen.

Barber<sup>26</sup> geeft een aanzet tot het benoemen van een drietal waarden die het

<sup>22</sup> Barber, Benjamin, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984, p. xv.

<sup>23</sup> Wood, Ellen Meiksins, "Democracy against Capitalism. Renewing Historical Materialism", Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 292.

<sup>24</sup> Een vergelijking tussen Benjamin Barber en Ellen Meiksins Wood maakt dit specifieke verschil van inzicht duidelijk. Terwijl Meiksins Wood vanuit de gedachte dat "the capitalist market is a *political* as well as an economic space" stelt dat "*democracy* needs to be reconceived not simply as a political actor but as an economic one" (idem, p. 290), ziet Barber dat heel anders. Zijn favoriete versie van "*politics* in the participatory mode" bestaat uit een stelsel "where conflict is resolved in the absence of an independent ground through a participatory process of ongoing, proximate self-legislation and the creation of a *political* community capable of transforming dependent, private individuals into free citizens and partial and private interests into public goods." (*Strong Democracy*, p. 132, cursivering toegevoegd) Hier niet de gedachte dat "the most promising place to start is in the democratic organisation of production, which presupposes the reappropriation of the means of production by the producers [lees: werknemers]." (Ellen Meiksins Wood, p. 292)

<sup>25</sup> "Democratische norm en democratie-theorie.", p. 216.

<sup>26</sup> *Strong Democracy*, resp. pp. 173, 200 en 209.

participatieprincipe ondersteunen, te weten "political talk, (...) the means by which political judgement is cultivated", "political will, (...) the ability to create or modify reality" en "common work", wat zo veel wil zeggen als het in de praktijk brengen van beide. Wat we hier zien is dat de waarden gericht zijn op de burger, en niet, zoals in het marktmodel van democratie, uitsluitend op de volksvertegenwoordiger. Dit verschil vloeit voort uit het feit dat beide democratieconcepten met elkaar van inzicht verschillen over wie de belangrijkste actor is in het politieke spel; de burger of de politicus. Uiteraard gaat aan een keuze voor de één of de ander een vooronderstelling vooraf dat die politieke actor bekwaam genoeg is om het spel te spelen. Een criterium voor dergelijke bekwaamheid is de wijze waarop de democratische rechtsstaat functioneert.

In de marktdemocratie staan de waarden van ondernemerszin, leidingsgezindheid en relateringsvermogen in schril contrast met de waarden van calculerend burgerschap en politieke apathie. Dat komt dan ook omdat deze categorieën waarden voor respectievelijk politici en burgers zijn, en het de eersten zijn die de normen en waarden in ere dienen te houden. In de participatieve democratie rust die last op de schouder van de burger. Logische gevolgtrekking hiervan is dat er vanuit gegaan wordt dat de burger over de politieke bekwaamheid beschikt die in marktdemocratie alleen aan politici wordt toegeschreven. Dat is ook zo. Maar omdat participatiedemocratie als proces in plaats van als toestand gezien moet worden, is niet te zeggen of politieke bekwaamheid een waarde is die verondersteld wordt aanwezig te zijn óf gegenereerd zou worden. Het is namelijk beide. Carole Pateman<sup>27</sup> toont deze paradox nog het beste in *Participation and Democratic Theory*:

"Once the participatory system is established (...), it becomes *self-sustained* because the very qualities that are required of individual citizens if the system is to work successfully are those that the process of participation itself develops and fosters."

Dit lijkt tegenstrijdig; de waarden ("qualities") die nodig zijn om een systeem van participatieve democratie tot een succes te maken, zijn de waarden die tot stand zullen komen na het instellen van dat systeem. De vereisten van een goed functionerende democratische rechtsstaat zijn tegelijkertijd de resultaten ervan. Democratie beschouwen als proces, dus als *democratisering*, betekent echter dat de democratische rechtsstaat geen dichotomie is van wel of niet aanwezige waarden. Participatieve democratie is geen dichotomie, maar een variabele.

Barber gaf een aanzet met "political will, talk and work", waarvan de tweede gevangen zou kunnen worden in termen als deliberatie en communicatie. Breed<sup>28</sup> zegt over dit laatste bijvoorbeeld: "Het communicatieproces heeft een zelfstandige betekenis gekregen. In plaats van het te beschouwen als louter een instrument om een doel te bereiken, (...) hecht men tegenwoordig ook waarde aan het proces zelf." Communicatieve vaardigheden kunnen dus als waarde bestempeld worden. We zouden dit kunnen onderverdelen in gedetailleerdere vaardigheden die van nut zijn in het uiten van je mening over politieke onderwerpen. Spreekvaardigheid, de

<sup>27</sup> Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970, p. 25.

<sup>28</sup> Breed, Kees, *Democratie na 2000. Zingeving, vrijheid en politiek in de narratieve maatschappij*, Kampen, Kok Agora, 1996, p. 73.

kunde om helder te argumenteren, en de bereidheid om open te staan voor alternatieven van anderen komen in ons op. Het gaat erom dat mensen zichzelf gaan zien als deel van de politieke gemeenschap, en in de algemene wil hun eigen wil waarnemen. De samenwerking die hiermee gepaard gaat, dient uiteraard, zoals in de inleiding van dit hoofdstuk benadrukt, vrijwillig te zijn. De transformatie van particuliere waarden (“values”) in gemeenschappelijke normen en waarden (“norms”) die Barber<sup>29</sup> voor ogen heeft, geeft de kern van het verhaal aan:

“This form of [participatory] politics is anything but ‘value-free’ (...), but the autonomy of the democratic process under strong [lees: participatieve] democracy equalises value inputs. It gives to each individual’s convictions and beliefs an equal starting place. (...) The test of legitimacy is whether an individual value has been changed in some significant way to accommodate larger—that is, more common or public—concerns. If a value emerges from the political process entirely unchanged (...), then either it remains a private value masquerading as a public norm or it denotes a prior consensus that has been revealed by the political process. (...) For what is crucial is not consent pure and simple but the active consent of participating citizens who have imaginatively reconstructed their own values as public norms through the process of identifying and empathising with the values of others.”

Wat voor ons hieruit blijkt, is dat naast communicatieve en deliberatieve waarden er voor de burger ook waarden als relativiseringsvermogen vereist zijn. Men dient niet vast te houden aan de eigen overtuiging als anderen betere argumenten hebben. Deze waarde waren we ook al bij het marktmodel tegengekomen, maar dan slechts voor politici.

Naast “political will and talk”, hier vertaalt in respectievelijk relativiseringsvermogen en een aantal communicatieve en deliberatieve waarden, vermeldde Barber ook “common work”. We zouden dit op kunnen vatten als het vermogen te kunnen samenwerken. Hierbij komen een aantal sociale vaardigheden kijken. Te denken valt aan omgangsvormen en coöperatieve gebruiken waarbij vertrouwen een grote rol speelt<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> *Strong Democracy*, pp. 136-7.

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld Asperen, Trudy van, “Bedreigd burgerschap”, in Van Asperen *Het bedachte leven. Beschouwingen over maatschappij, zingeving en ethiek*, 2<sup>de</sup> druk, Amsterdam, Uitgeverij Boom, 1993, pp. 27-54 of ook Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.