

KOORTSIGE BURGERS, KALME OVERHEID

Rutger Claassen

- Hoogleraar Politieke Filosofie en Economische Ethiek, Universiteit Utrecht.
- Reacties welkom, op: r.j.g.claassen@uu.nl
- Essay geschreven voor Expeditie RWS2050 (toekomstverkenningen van Rijkswaterstaat).
- Datum: 19 November 2019.

Inleiding

Nederlanders verwachten veel van hun overheid, en wie veel verwacht komt regelmatig bedrogen uit. De Nationale Ombudsman, Reinier van Zutphen, drukt die verwachtingen helder uit:

"De overheid kan niet zeggen, nu ga ik niet meer over deze werknemer van een beschutte werkplek, of over deze mevrouw die vanuit de Wmo afhankelijk is van een rolstoel, of de man die de last van schulden zwaar op zijn schouders voelt drukken. Dat kan gewoon niet. Het blijven jouw burgers! En als die in de knel komen, dan zorg je ervoor dat ze geholpen worden. Dat is jouw verantwoordelijkheid. Dan sta je als ambtenaar op van je bureau en kijkt wat je voor die mensen kan doen."¹

Vanuit dit perspectief maakt Van Zutphen zich zorgen over de veelheid van (soms zelfs particuliere) instanties waarnaar de overheid haar taken delegeert. Wie garandeert er dan nog dat de burger gehoor krijgt met zijn vragen en klachten?

Dat die verwachtingen hooggespannen zijn, blijkt ook uit alle protesten die we recent in Nederland zagen: de boeren, de bouwers, en de leraren hielden massale stakingen. Ook bij andere onderdelen van de overheid, zoals bij de rechtspraak en de sociale advocatuur, de universiteiten, de jeugdhulp, etc. wordt regelmatig de noodklok geluid. Het gaat daarbij om complexe afwegingen, zoals die tussen milieu en bedrijvigheid, om werkdruk en salaris, maar ook, wederom, om verwachtingen. De stakers verwachten helderheid van de overheid, zodat ze weten waar ze aan toe zijn. En ze verwachten goede voorwaarden om hun beroep te kunnen uitoefenen. Te vaak lijkt de overheid voor een dubbeltje op de eerste rang te willen zitten (zoals bij de leraren), of alle partijen tevreden te willen houden (zoals bij de boeren), en daardoor lastige keuzes voor zich uit te schuiven.

Ten slotte zien we te veel politieke affaires, waarin Ministeries proberen om de vuile was binnen te houden; van de bonnetjesaffaire tot de burgerdoden in Irak, van het WODC tot de misdaadcijfers van asielzoekers. Telkens blijkt de neiging te bestaan de zaken mooier voor te stellen dan ze waren, om zodoende naar buiten toe geen politieke schade op te lopen. De houding lijkt er één te zijn van: 'Vooral doorlopen mensen, er is hier niets te zien!' Bestuurskundige Paul 't Hart hekelde recent de neiging tot afrekenen in de media, die maakt dat overheidsorganen onder een angstcultuur zijn gaan leiden. Risico- en reputatiemanagement voeren de boventoon, niet het inhoudelijke gesprek hoe zaken beter georganiseerd kunnen worden. Alweer: een spiraal van

¹ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2019/nationale-ombudsman-de-overheid-verdwijnt-voor-burgers-steeds-meer-uit-het-zicht-maar>

hoge verwachtingen, in reactie daarop een defensieve opstelling, die de zaak alleen nog maar erger maakt wanneer saillante feiten uiteindelijk toch uitlekken.²

Al deze voorbeelden hebben twee kenmerken gemeen. Ten eerste zijn overheid en burgers tegenover elkaar komen te staan, als potentiële tegenstanders in plaats van bondgenoten. Ten tweede hebben hun conflicten veel te maken met een dynamiek van hooggespannen verwachtingen. Hoe daarmee om te gaan?

1. Politieke beelden: vijand, vader of vertegenwoordiger

Verwachtingen hebben alles te maken met beelden: beelden die we van onszelf hebben en van anderen? Hoe zien we de overheid? Drie klassieke beelden uit de politieke filosofie kunnen hier een leidraad vormen. De eerste twee beelden zijn aan elkaar tegenovergesteld. Beide zijn ongezond en onwenselijk, ieder op een eigen manier. Toch komen ze heel veel voor.

Het eerste beeld is dat van de overheid als een vijand, een bezetter, een onderdrukker die niet te vertrouwen is. De Duitse filosoof Carl Schmitt meende dat de politieke gemeenschap gedefinieerd moet worden aan de hand van het begrippenpaar 'vriend en vijand'. Tegen je vijanden ben je bereid oorlog te voeren. Degenen voor wie je bereid bent te sterven, zijn je landgenoten. Dit zijn je vrienden, met wie je in een politieke gemeenschap kunt samenleven.³ Op Schmitts stelling is veel aan te merken, bijvoorbeeld omdat zij bij voorbaat alle niet-landgenoten tot vijand bombardeert. Maar wat wel nuttig is, is de suggestie dat een vijandschapsrelatie geen gezonde politieke relatie kan zijn. Met vijanden moeten we hier niet alleen denken aan een buitenlandse bezettingsmacht, zoals de Duitsers hier te lande tijdens de Tweede Wereldoorlog. Ik bedoel ook een macht die ogenschijnlijk uit het volk zelf voortkomt, maar daar toch als een onderdrukker over regeert. Van Saddam Hoessein tot Assad, van Xi tot Poetin. Wat dergelijke heersers karakteriseert, is dat sommige groepen burgers van hen niets te verwachten hebben. De Tibetanen of Oeigoeren verwachten niets (dan slechts) van Xi, homo's niets (dan slechts) van Poetin, etc. Er is voor die burgers reden tot een fundamenteel wantrouwen in de overheid. Vijand is het correcte beeld van de overheid voor deze groepen burgers, die zullen teruggrijpen op andere mensen of groepen (de kerk, familie, ondergrondse verzetsnetwerken) om zichzelf te voeden en beschermen, en misschien zelfs te wapenen tegen die macht van de staat. Door de geschiedenis heen, en ook vandaag in tal van landen, is dit de instinctieve manier waarop burgers zich tot hun overheid verhouden.

Het tweede beeld van de staat is die van een vader. In dit beeld wordt de staat gezien als een quasi-familiale macht. Ook dit beeld heeft een bepaalde historische plausibiliteit. Kleinere politieke eenheden (stammen en clans, dorpen en nederzettingen) begonnen vaak als 'extended families', uitgebreide familieverbanden. De overheid is hier een goedaardige, zorgzame instantie, die waakt over het welzijn van de hele gemeenschap. Maar ook in een moderne context komen we dit beeld tegen. De Franse filosoof Michael Foucault vatte dit idee met de term 'pastorale macht'. Hij claimt dat de moderne staat een voortdurende zorg uitoefent over het geestelijk en lichamelijk welzijn van burgers, zoals een pastor over het zielenheil van zijn parochianen.⁴ Hier is sprake van blind vertrouwen in een leidsman (of -vrouw) die niets dan het goede voor ons wil. Ook in Nederland zijn we nog wel eens geneigd om in familiale beelden over de staat te denken:

² <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-angst-moet-uit-de-ambtenarentorens-waarschuwt-bestuurskundige-paul-t-hart-b7472759/>

³ Carl Schmitt, *Der Begriff Des Politischen* (Berlin: Dunker & Humblot, 2015).

⁴ Michel Foucault, *Security, Territory, Population. Lectures at the College de France 1977-1978* (New York: Palgrave Macmillan, 2007).

'Vadertje Drees' gaf ons de AOW. Hoewel daar iets liefdevols uit spreekt, is het familiebeeld is overigens niet louter positief. De uitdrukking 'vadertje staat' wordt nu meestal gebruikt door sprekers die de overheid een al te grote bemoeizucht willen aanwrijven. De overheid is als familie niet anders dan onze echte familie: een potentiële bron van liefde en geborgenheid, maar soms ook van frustratie en verdriet.

Beide beelden komen dus voor. We kunnen burgers niet verwijten wanneer zij de overheid zo waarnemen; sommige overheden gedragen zich zo dat deze beelden toepasselijk zijn. Maar we kunnen wel zeggen dat beide een ongezonde, onwenselijke situatie vertegenwoordigen in de relatie overheid-burger. Dat is evident waar het gaat om het eerste beeld: niemand wil graag dat de eigen staat een vijand is. Het beeld van de vijand drukt uit dat de burger buiten de overheid staat, uitgesloten is van zijn diensten. Het beeld van de vader drukt echter uit dat de burger al te innig aan de boezem van de staat gedrukt is; er in zekere zin mee samenvalt. De Engelse filosoof John Locke maakte een groot punt van het onderscheid tussen 'ouderlijke' en 'politieke' macht. De eerste, de macht van de ouders tegenover de kinderen, berust op een natuurlijke oorsprong (bloedband). De staat heeft echter geen natuurlijke macht over burgers; politieke macht is een sociale constructie.⁵

Daarmee komen we bij het derde, en wat mij betreft meest geschikte beeld om de relatie tussen overheid en burger te beschrijven: dat van de vertegenwoordiger. De overheid vertegenwoordigt de burger. Geen gewelddadige onderdrukking, geen liefdevolle zorg, maar respectvolle vertegenwoordiging is de beste beschrijving van de relatie tussen beide. Dit type relatie wordt verbeeld in de metafoor van het 'politieke lichaam'. Om die metafoor te begrijpen, moeten we terug naar het jaar 1651.

2. Het politieke lichaam

In dat jaar bracht de Engelse filosoof Thomas Hobbes zijn meesterwerk uit, de Leviathan.⁶ De Leviathan is een zeemonster dat in het Bijbelboek Job voorkomt. Hobbes gebruikte dit monster om de ontzagwekkende kracht van de staat mee uit te drukken. Hij liet voor de voorkant van zijn boek een afbeelding maken waarin we de politieke Leviathan zien uitgebeeld als een koning die hoog boven het landschap uittorent.⁷ De bijbehorende tekst is een citaat uit Job, dat stelt dat zijn macht op aarde onvergelijkbaar is. Eén van de meest verrassende aspecten van de afbeelding is dat het lichaam van de koning is gemaakt van allemaal andere lichamen. De koninklijke figuur neemt de burgers fysiek in zijn lichaam op. De burgers constitueren het politieke lichaam, dat de Staat is.

⁵ John Locke, *Two Treatises of Government*, ed. Ian Shapiro (1689; repr., New Haven: Yale University Press, 2003).

⁶ Thomas Hobbes, *Leviathan*, ed. Richard Tuck (1651; repr., Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

⁷ Het beeld is overal op het internet te vinden. Zie bijvoorbeeld:

<https://www.college.columbia.edu/core/content/frontispiece-thomas-hobbes%E2%80%99-leviathan-abraham-bosse-creative-input-thomas-hobbes-1651>



De theorie van het 'politieke lichaam' was in Hobbes' tijd een vernieuwing. Vanaf de late Middeleeuwen dateert de opvatting dat de macht van Staat weliswaar gepersonifieerd is in het lichaam van de Koning, maar ook daarvan onderscheiden. Kort en goed: de Koning kan doodgaan, maar de Staat leeft altijd voort. Het politieke lichaam is onsterfelijk. Dit betekent dus ook dat de Koning nooit samenvalt met de Staat, deze nooit in bezit heeft alsof deze zijn persoonlijke bezit is. De Staat is een symbolische uitdrukking van het feit dat een bepaalde groep burgers een eenheid vormt: één land. Het is aan de Koning om die eenheid in zijn daden vorm te geven, door de Staat te leiden, en zo de burgers te representeren. De kragt van de Leviathan verbeeldt dat in het lichaam van de Leviathan de Koning (vandaag: de regering) de burgers leidt. Maar de Staat is geen van beide. Hij staat tussen Koning en burgers in, is een gedeeld bezit. Om het hedendaags te zeggen: de Staat der Nederlanden is niet het

kabinet Rutte-3. Hij is ook niet één van de 17 miljoen Nederlanders, en ook niet hen allemaal. Hij is dat wat alle Nederlanders samen tot één land maakt. Aan de regering om inhoud te geven aan wat dat betekent voor het dagelijks beleid.

Twee centrale kenmerken van de staat komen in dit beeld samen. Ten eerste is de staat wezenlijk hiërarchisch.⁸ Het beeld van de Leviathan geeft aan dat de Staat de ultieme kracht heeft. De macht is soeverein, zij kent geen uitdagers. De staat functioneert niet als een markt, waarin verschillende partijen elkaar beconcurreren. Er is maar één staat, het is een wezenskenmerk van de staat om in eigen huis geen rivalen te hebben. Elke macht binnen de Staat is gedelegeerde macht: afgeleid van de hoogste macht, en slechts functionerend zolang die hogere macht dit toestaat. Dit is een wezenlijk verschil met de Middeleeuwse, feodale orde, waarin de macht versplinterd was, verdeeld over een veelheid aan partijen (denk aan de rivaliteit tussen kerk en staat; maar ook aan de vaak oplaaiende strijd tussen de koning en de adel, en de zelfstandige rol van steden en gilden). Ook vandaag is dit nog relevant. Burgers vragen om conflictbeslechting als zij er onderling niet uitkomen, zij kijken naar de staat als de instantie die het laatste woord heeft. Bedrijven vragen om een level playing field, om een overheid die de marktreghels vaststelt, bijvoorbeeld als het gaat om de milieueisen die nodig zijn om klimaatverandering tegen te gaan. De staat moet boven iedereen blijven uittorenen.

Ten tweede is de staat gebaseerd op de burgers. De burgers bevinden zich op de afbeelding binnen het lichaam van de staat. Filosofisch bestaat de staat bij gratie van een sociaal contract, waarbij burgers een staat oprichten om hun vreedzaam samenleven mogelijk te maken. Dit beslecht nog niet de relatie tussen romp (burgers) en hoofd (regering). Hobbes meende dat de regering min of meer absolute macht over burgers moest kunnen hebben; anders kon de vrede niet gewaarborgd blijven. Latere filosofen vonden dat die absolute macht zelf een bedreiging zou zijn voor burgers, en pleiten voor meer democratische verhoudingen. Als we die latere lijn volgen, dan is het hoofd altijd slechts tijdelijk aan de macht, voor zolang als de burgers het dulden. Het belangrijkste is hier dat politici en andere overheidsdienaren de macht beschouwen als iets dat

⁸ Dit kenmerk staat dus op gespannen voet met het 'horizontaliseringsperspectief' genoemd in de RWS notitie. Zie ook wat hierna wordt gezegd over het marktbeeld.

aan hen is geschonken, zonder dat het ooit hun persoonlijke bezit wordt; iets dat toevertrouwd is op voorwaarde dat het niet misbruikt wordt.

Het beeld van het politieke lichaam suggereert precies de juiste verhouding tussen overheid en burgers. Het scheidt een bepaalde afstand tussen beide (ze vallen niet op natuurlijke wijze samen, zoals in het beeld van de familie), maar toont ook hun verbondenheid in één lichaam. De andere twee beelden kunnen als waarschuwing gelden, die permanent op de achtergrond aanwezig zijn. Het is soms verleidelijk voor burgers en overheid om elkaar te zien als vijand, of als vader-kind. De kunst is de verleiding te weerstaan om één van die twee extremen te schieten. Laten we met deze filosofische beelden terugkeren naar de politieke realiteit. Als de overheid zich in één politiek lichaam bevindt met haar burgers, hoe moeten zij dan hun onderlinge verhoudingen bezien? Hoe de gezondheid van dit politieke lichaam te behouden in de 21^{ste} eeuw?

3. De samenleving: een koortsig lichaam

De voorbeelden waarmee we begonnen duiden allemaal op een verstoorde relatie tussen overheid en burgers. Waaruit komt die voort, en hoe moet de overheid reageren?

Het lichaam van onze samenleving maakt een nogal koortsige, overspannen indruk. Dat is ook niet verwonderlijk. De snelheid, onzekerheid en complexiteit zijn in de moderne samenleving enorm toegenomen.⁹ Door toegenomen economische activiteit is de ruimte drukbezet, en komen diverse functies (landbouw, wegen, woningbouw, natuur) bij het minste of geringste met elkaar in botsing. De betogingen van bouwers en boeren bewijzen hoe moeilijk het is al deze functies met elkaar te verenigen. Door ontzuiling en individualisering zijn mensen op zichzelf aangewezen voor het vormen van hun waarden; en bij het minste of geringste komen ze met elkaar in botsing. De recente Zwarte Piet-demonstraties tonen dit ook weer aan – hier zijn echte verschillende van mening, over wat nu wel of niet discriminatie is. Door technologische ontwikkelingen zijn dingen mogelijk die tot voor kort sciencefiction waren (zelfrijdende auto's, automatische gezichtsherkenning); maar willen we die zaken wel? Bij het minste of geringste komen meningen ook daarover met elkaar in botsing. Door globalisering wordt een rol van Nederland in de wereld gevraagd. De Nederlandse militaire betrokkenheid in Irak en Syrië is daar een voorbeeld van. En de wereld komt ook binnen, door vluchtelingenstromen en arbeidsmigratie. Kortom: er is een hele hoop stof voor politiek conflict, die in hoog tempo op de overheid afkomt. Het lichaam overlaadt het hoofd met kopzorgen.

Al deze kopzorgen delen twee elementen, die samen leiden tot een dilemma. Enerzijds is er sprake van een behoefte aan een sterke overheid, beantwoordend aan het klassieke beeld van het 'hoofd' van het politieke lichaam.¹⁰ Precies omdat de samenleving zo complex is, moet er iets van coördinatie zijn, een plek waar knopen worden doorgemaakt en richting wordt aangegeven. Deze behoefte komt van de veeleisende burger, die wil dat zijn problemen worden opgelost. Anderzijds wordt fel betwist wat dan dat antwoord moet zijn. Precies omdat de problemen zo onoverzichtelijk zijn, voorspellingen onzeker, en burgers pluriform in hun waardenoriëntaties, zijn er allerlei botsende ideeën over wat in een gegeven situatie het beste is om te doen. Dan is het niet gemakkelijk voor de overheid om een richting te kiezen. De overheid heeft te maken met niet

⁹ Hier komen dus enkele elementen uit het 'VUCA' perspectief en 'wicked problems' perspectief, maar ook 'globaliseringsperspectief' en 'technologisch perspectief' uit de RWS notitie naar voren. Ik zie deze zaken als onderdeel van de diagnose van wat er met de samenleving aan de hand is, niet zozeer als perspectief op de overheid. Hoe de overheid daarop reageert zie ik als een tweede, aparte vraag (waarop horizontaliserings-, bedrijfs- en renaissanceperspectief antwoorden bieden).

¹⁰ Dit is het 'renaissanceperspectief' uit de RWS-notitie.

alleen een veeleisende maar ook een verdeelde burger. Een veeleisende maar eensgezinde burgerij is voor de overheid nog behapbaar. Denk aan de mobilisatie tijdens een oorlog: een hele inspanning, maar alle neuzen staan dezelfde kant op. Omgekeerd, een verdeelde maar weinig eisende burgerij, is voor een overheid ook geen groot probleem. Men kan de problemen dan op zijn beloop laten. Echter, wanneer beide samenkomen ontstaat de vraag naar een werkelijk politiek antwoord.¹¹

In deze omstandigheden is het niet verwonderlijk dat burgers heen- en weer slingeren in hun beeld van de overheid. De hoge verwachtingen beantwoorden aan het familiale beeld, want in een familierelatie helpt men elkaar om problemen op te lossen. Maar de moderne burger levert het blinde vertrouwen dat familierelaties kenmerkt daar niet meer bij. Integendeel, zodra een verwachting teleurgesteld wordt, is de neiging in een vijandige houding te schieten. Geen van beide helpen om een gezonde verhouding te creëren. Hoe dan wel? Eén oplossing, die de afgelopen decennia aan populariteit heeft gewonnen, is om de relatie tussen burger en overheid als een marktrelatie te herdefiniëren.

4. Het markt-perspectief op de overheid

Het markt-perspectief op de overheid is een poging om de politieke relatie tussen hoofd en lichaam te privatiseren. Die strategie botst wezenlijk met de twee kenmerken van het politieke lichaam die ik eerder noemde.

Ten eerste is het wezenlijk hiërarchische beeld van de overheid (hoofd van het lichaam) het tegenovergestelde van dat van een marktrelatie.¹² Op de markt zijn alle relaties horizontaal. De markt is een speelveld waarbij elke speler geconfronteerd wordt met mogelijke contractpartners, en met concurrenten. Met betrekking tot beide geldt echter dat er geen machtsrelatie is. Het spel is – idealiter – er één van vraag en aanbod, waarbij iedereen in vrijwilligheid handelt. Echter, de overheid moet macht uitoefenen, wetten formuleren en afdwingen, knopen doorhakken, ook als mensen protesteren. Het marktbeeld schept dus een valse schijn van egalitarisme, van gelijkwaardigheid. Daarvan kan in relatie tot de overheid geen sprake zijn. Het is belangrijk om dit machtsaspect te blijven benoemen, omdat alleen zo we ook kunnen waken voor misbruik van macht. De overheid kan niet op de knieën, als een gelijke, tussen burgers gaan zitten, omdat haar positie van haar vereist dat zij macht over hen uitoefent. Dit toch te veinzen schept rolvervaging, en verkeerde verwachtingen.

Ten tweede, zonder zo'n soevereine macht kan er geen sprake zijn van een integrale afweging van alle belangen. De overheid formuleert het 'algemeen belang'. Dat vereist een bepaalde neutraliteit, en onpartijdigheid. Dat is natuurlijk een idealisering: het zijn altijd politieke partijen die, vanuit een meerderheidspositie, formuleren wat in hun ogen het algemeen belang is. De minderheid kan daar een andere opvatting over hebben. Toch is die fictie belangrijk. Zij is wezensvreemd aan marktpartijen, die geen enkele druk of dwang voelen om namens anderen te denken of handelen – zij vertegenwoordigen alleen hun eigen, private belang. Marktpartijen concurreren daarin met elkaar, maar de overheid concurreert met niemand (hoogstens met buitenlandse overheden). Natuurlijk is er wel concurrentie om de macht, binnen de overheid. Dat

¹¹ De filosoof Jeremy Waldron definieert politiek als dat wat nodig is wanneer 1) iedereen in een groep beter af is wanneer er centrale coördinatie plaats vindt (dan wanneer die niet plaatsvindt), maar 2) er onenigheid is over welke coördinatie moet plaatsvinden. Jeremy Waldron, *Law and Disagreement* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

¹² Het hier volgende is dus een kritiek op het 'bedrijfsperspectief' genoemd in de RWS notitie.

is ook gezond. Maar dat is wezenlijk anders dan de concurrentie op de markt, die ten behoeve van het eigenbelang is.

Een marktbeeld van de overheid lijkt dus een *contradictio in terminis*. Nu zou men kunnen tegenwerpen dat dit wellicht geldt voor de Ministeries; maar de bredere collectieve sector bestaat uit van oudsher private partijen (scholen, ziekenhuizen), die later verstatelijkten. Waarom zouden die niet als quasi-commerciële partijen opnieuw uitgevonden kunnen worden? Ook al kan de 'kernoverheid' zich niet als markt organiseren, de uitgebreidere collectieve sector biedt daartoe toch wel mogelijkheden? Het gaat hier bijvoorbeeld om quasi-marktwerking waarbij patiënten als klanten moeten shoppen tussen zorgaanbieders.¹³ Hier valt meer over te zeggen dan in dit bestek mogelijk is, en dat is in de voorbije decennia ook gedaan. Maar het 'vermarkten' van publieke diensten heeft in ieder geval niet geleid tot een verandering in verwachtingen van de burger. Alle marktwerking in de collectieve sector ten spijt, de burger rekent het nog steeds de overheid aan wanneer de publieke dienstverlening niet op orde is. De medialogica speelt hierop in, zodat misstanden in de collectieve sector het nieuws halen, leiden tot Kamervragen, die weer leiden tot overhaaste reacties, etc. Deze dynamiek duidt erop dat het vermarkten van diensten de behoefte aan een krachtdadige overheid niet wegneemt.

Als de Staat een politiek lichaam is, dan probeert een markt-perspectief om de verschillende ledematen van het lichaam te ontkoppelen, zodat zij als aparte circuits kunnen functioneren. Dit is een poging tot complexiteitsreductie, die begrijpelijk is als reactie op de toegenomen spanningen in het lichaam. Maar omdat alles met alles verbonden is, is zij gedoemd tot falen. Het is het ontwijken van het politieke probleem.

5. Het hoofd koel houden

Naast het privatiseren (ontwijken) van onderdelen van het politieke lichaam, zijn er nog twee onwenselijke strategieën. De ene is om niets te doen: het overspannen lichaam blijft in een staat van verlamming (paralyse), zonder oplossing. De andere is om al te ferm de wil van de meerderheid te volgen: het lichaam komt in beweging en kiest hals over kop wat de meerderheid haar ingeeft, en drukt de zaak door. Geen van beide zijn duurzame oplossingen. Een (over)verhit lichaam vraagt erom het hoofd koel te houden. De enige uitweg is: wel in beweging komen, maar behoedzaam. Dat vergt nogal wat geduld en creativiteit, en politieke sensitiviteit. Drie kenmerken lijken me van centraal belang.

Een kalme overheid luistert naar zowel minder- als meerderheden. Het is gemakkelijk om een mandaat van een politieke meerderheid te vertalen in politieke actie. Maar in landen als de VS en de VK zien we dagelijks hoe meerderheidspolitiek leidt tot een polarisatie aan de kant van de minderheid. Dit kan uiteindelijk leiden tot verlamming, bijvoorbeeld wanneer Democraten het Congres beheersen maar een Republikeinse president de uitvoerende macht heeft. Het kan ook leiden tot heftige slingerbewegingen, wanneer de meerderheden elkaar telkens afwisselen en dan het beleid van de voorganger proberen ongedaan te maken. Dit alles kan alleen voorkomen worden als ook minderheden tellen. Daarom moet de overheid in conflictgevallen alle belangen zorgvuldig in kaart brengen. In feite treedt de overheid dan op als een soort omgevingsmanager, die contact houdt met alle relevante partijen, zorgt dat niemand over het hoofd wordt gezien en

¹³ Zie bijvoorbeeld Julian Le Grand, *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition* (Princeton: Princeton University Press, 2007). Zie als reactie mijn eigen opvatting in Rutger Claassen, "Markets as Mere Means," *British Journal of Political Science* 47 (2017): 263–81.

de verschillende visies waar mogelijk op elkaar afstemt.¹⁴ Niet elk politiek probleem kan worden opgelost op een manier waarmee iedereen kan leven. Maar het is echt belangrijk de neiging voor een 'quick win' te onderdrukken. Dat vergt het investeren in contact met het gehele lichaam. Daarbij moet de overheid wel de betrokken partijen duidelijk maken dat niets-doen geen optie is. De neiging om besluiten eindeloos uit te stellen en voor zich uit te schuiven (te parkeren bij een onderzoekscommissie) leidt weer tot verlamming. Dat is ook een stukje zelf-opvoeding: het is voor de overheid soms ook al te verleidelijk om problemen te parkeren. Behoedzaam koersen is niet hetzelfde als stilzitten.

Een kalme overheid moet ook proberen het lichaam zelf wat te laten afkoelen. De bloedsomloop door het politieke lichaam vereist dat signalen van het lichaam in het hoofd aankomen, maar ook omgekeerd. Burgers zouden veel meer dan nu het geval is moeten worden getraind om te denken 'in het algemeen belang'. Het blijft daarom jammer dat alle vormen van democratische vernieuwing op niets zijn uitgelopen. De experimenten met Burgerfora zijn wellicht een nieuw hoopvol teken. In dergelijke experimenten moeten burgers een gezamenlijk advies geven. Daarmee komen zij in de positie van politicus terecht. Dat is zo belangrijk omdat we vandaag wel een heleboel incidentele politieke activiteit zien (protesten en actiegroepen genoeg), maar niet langdurige politieke betrokkenheid (daling ledenaantallen politieke partijen, moeite om gemeenteraden vol te krijgen met goede mensen, etc.). Iedereen wil advocaat zijn maar niemand rechter. Ook de democratisering van het maatschappelijk leven (van universiteiten tot bedrijven), een ideaal uit de jaren '70, heeft nooit doorgezet. Daarvoor betalen we nu de prijs. Burgers definiëren zichzelf tegenover de overheid, als een privaat belang, omdat ze te weinig in de tegenovergestelde rol zitten. Zoals Aristoteles zei, een goede burger moet zowel kunnen gehoorzamen (geregeerd-worden) als regeren, door idealiter afwisselend in beide rollen te zitten.¹⁵

Tot slot, een lichaam is zo sterk als de zwakste schakel. Sommige groepen burgers zitten echt in de hoek waar de klappen vallen in een complexe, dynamische samenleving. De afstand tussen hoofd en voeten is soms echt te groot. Het vijandbeeld exploiteert de onvrede onder 'het volk' ten opzichte van 'de elite'.¹⁶ Dat is onverstandig, maar het legt wel de vinger op een zere plek. De overheid is soms enorm afstandelijk en elitair (zie ook het citaat van Van Zutphen aan het begin van dit essay). Investeren in kwetsbare groepen is investeren in de eigen gezondheid van de samenleving als geheel. Dat besef ontbreekt nogal eens, zoals de recente publiciteit rond de jeugdzorg en sociale rechtshulp duidelijk maakt. De enorme groei van de voedselbanken, mensen in de schuldhulpverlening, de groei van het aantal daklozen – Nederland heeft dat de afgelopen tien, twintig jaar allemaal schouderophalend laten gebeuren. Het gehele lichaam bij elkaar te houden, dat is de politieke uitdaging. Dat is een kwestie van verlicht eigenbelang, omdat ontevredenheid het populisme voedt. Het is echter ook simpelweg een kwestie van rechtvaardigheid.

Een kalme overheid is dus geen koele overheid, maar één met een warm hart en een helder hoofd, die minderheden serieus neemt, democratische participatie aanmoedigt en de zwakkeren beschermt – dat alles om te voorkomen dat de samenleving op hol slaat of uit elkaar valt. De uitdagingen zullen niet weg gaan, omdat de samenleving complex blijft, terwijl tegelijk de

¹⁴ Een verwijzing naar de omgevingsmanager bij Rijkswaterstaat. Zie <https://www.youtube.com/watch?v=agoGqToDMhQ>

¹⁵ Aristotle, "Politics," in *The Complete Works of Aristotle: The Revised Oxford Translation*. Volume II, ed. Jonathan Barnes (Princeton: Princeton University Press, 1984), 1277b.

¹⁶ Zie het 'belangenperspectief' in de RWS notitie: 'de overheid beschermt de winners, de losers gaan in opstand komen': dat is een nachtmerrie voor de integriteit van het politieke lichaam.

verwachtingen van burgers hoog blijven en de verdeeldheid in een post-seculiere, multiculturele samenleving ook. Om toch één politiek lichaam te blijven in die condities, zie ik geen alternatief voor de overheid zoals hier geschetst.

Literatuur

- Aristotle. "Politics." In *The Complete Works of Aristotle: The Revised Oxford Translation*. Volume II, edited by Jonathan Barnes, 1986–2129. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Claassen, Rutger. "Markets as Mere Means." *British Journal of Political Science* 47 (2017): 263–81.
- Foucault, Michel. *Security, Territory, Population. Lectures at the College de France 1977-1978*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Edited by Richard Tuck. 1651. Reprint, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Le Grand, Julian. *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- Locke, John. *Two Treatises of Government*. Edited by Ian Shapiro. 1689. Reprint, New Haven: Yale University Press, 2003.
- Schmitt, Carl. *Der Begriff Des Politischen*. Berlin: Dunker & Humblot, 2015.
- Waldron, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999.