

De acterende burger: wat zou Thorbecke daarvan vinden?

Geachte Professor Aerts,

Mijn excuus dat ik zo maar via de openbare post van 'linkedin' bij u binnenva. U kent mij in het geheel niet; zelf ken ik u een heel klein beetje omdat ik snel na het uitkomen in 2018 uw boek, 'Thorbecke wil het, biografie van een staatsman' heb gekocht en gelezen.

Eerder heb ik via LinkedIn, onder de titel 'De transactie als het elementaire deeltje van de samenleving' een algemene introductie gegeven op mijn voornemen om in het voorjaar van 2024 aan vijf denkers 'open brieven' te schrijven, te weten aan:

- Annelien de Dijn
- Andreas Kinneging
- U zelf
- Caroline de Gruijter
- Rob de Wijk

Deze auteurs schreven recent boeken die mij raakten en inspireerden vanuit de vraagstelling die mij zelf bezig houdt en die ik onder meer heb uitgewerkt in *'Neem je plek, hoe acterende burgers de democratie vernieuwen'* (2022). In de algemene introductie stel ik dat de informatierevolutie die wij sinds de jaren '90 van de vorige eeuw ondergaan traditionele top-down sturing steeds moeilijker maakt. Daarom moeten we steeds meer horizontaal (in ketens en netwerken) coördineren. Waar we allemaal nog vanuit de spelregels van hiërarchische sturing denken en de nieuwe spelregels voor horizontale coördinatie nog grotendeels ontbreken, ontstaat veel maatschappelijke onrust. Waar 'staat', noch 'markt' ons blijken te kunnen helpen bij de vormgeving van de publieke ruimte, moeten we 'anders kijken, anders denken en anders doen'. Zo kom ik uit bij de burger zelf, meer specifiek bij de acterende burger die geen instructie van welk boven dan ook nodig heeft om zelf te spelen en te handelen. En ik kom uit bij wat burgers met elkaar doen: ze coördineren hun arbeidsdeling met elkaar en wisselen in dat kader producten en diensten uit die ze van belang vinden. Zo bezien is de 'transactie' het 'elementaire deeltje' van de publieke ruimte.

Vrij algemeen wordt op dit moment in Nederland en daarbuiten een 'crisis in de democratie' ervaren.¹ Ik denk dat deze crisis alles te maken heeft met het einde van de hiërarchie als dominant sturingsmodel en de daaruit voortvloeiende overgang naar transactie-gebaseerde horizontale coördinatie. Als dat zo is, raakt dat direct de erfenis van Thorbecke. En precies dit is de reden om u deze brief te schrijven. In deze brief ga ik in op uw boek en op een aantal vragen en opmerkingen, die ik naar aanleiding daarvan heb. Ik zou het enorm op prijs stellen als u mijn brief zou willen lezen en er op zou willen reageren.

Waarom las ik uw boek?

Ik had twee redenen om uw boek, direct na het verschijnen, aan te schaffen en te lezen:

¹ Denk in dit verband aan het geringe vertrouwen dat burgers hebben in 'de politiek' om belangrijke problemen op te lossen, zoals o.a. wordt gerapporteerd door het Sociaal Cultureel Planbureau <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2023/04/20/scp-6-op-de-10-nederlanders-ontevreden-over-politiek>

- Als politicoloog ben ik 'groot' geworden met referentie aan 'de Grondwet van 1848', aan het 'Huis van Thorbecke', het verhaal van de koning die in 'één nacht van conservatief liberaal werd'; maar hoe het nou allemaal precies zat, wist ik niet;
- In mijn eerdere boek 'Waardevolle Verbindingen, de constructie van vertrouwen in de toekomst' (2015) sta ik op verschillende punten stil bij de Grondwetswijziging van 1848 als (naast het algemeen kiesrecht in 1919) een bepalend moment in de vestiging van onze (huidige) parlementaire democratie. Maar wat er toen precies gebeurde wist ik niet.

Thorbecke was, met andere woorden, een figuur waar ik meer van af zou moeten weten. Maar eerlijk gezegd....., zo waren er wel meer.

Over Gramsci en Thorbecke: het einde van de ministeriele verantwoordelijkheid?

Er was dan ook nóg een reden waarom ik blij was met uw boek. Deze vraagt wat meer uitleg. Ik zei het al: het is geen overdrijving om te zeggen dat ons bestaande systeem van publieke besluitvorming in crisis verkeert. Het 'Huis van Thorbecke' staat in deze crisis te trillen. In mijn laatste boek, *'Neem je plek'*, analyseer ik niet alleen waarom deze crisis er is, maar doe ik ook suggesties over hoe 'acterende burgers' deze ontwikkeling als een kans kunnen zien om meer democratie te realiseren. Democratie zie ik als het mechanisme voor zelfbestuur dat ieder van ons helpt onze zelfbeschikking te maximaleren, in erkenning van het zelfbeschikkingsrecht van de ander..

Van Antonio Gramsci komt de wijsheid dat een 'crisis daar is waar het oude is afgestorven en het nieuwe nog niet geboren wil worden'. Ik denk dat de crisis in- en van het openbaar bestuur hiervan een voorbeeld is. In 'Neem je plek' poneer ik de stelling dat het 'oude, dat afsterft' de op hiërarchie gebaseerde spelregels zijn waarmee wij binnen de publieke ruimte onze activiteiten met elkaar coördineren. Ze werken niet meer:

- Dat zien we in het optreden vanuit 'Den Haag', dat wél steeds amechtiger² steeds klemmender sturingsimpulsen geeft, maar met steeds minder effect. Het onvermogen om de kinderopvangtoeslagschande en het aardgasschade-debacle te kunnen oplossen staat hiervoor model.
- Maar het speelt niet alleen binnen de overheid: minder in het dagelijkse zicht staan even grote debacles binnen bedrijven die grootscheeps ingezette nieuwe strategische lijnen met forse verliezen moeten afschrijven en waar successen van organisaties vaak vooral voortvloeien uit juiste keuzes op middenniveaus in die organisaties.
- En....., daar waar in sectoren als zorg, veiligheid en onderwijs de dingen goed gaan – en dat is gelukkig op de meeste plekken zo – komt dat bijna altijd doordat de betrokken professionals van verschillende organisaties elkaar wél goed kunnen vinden in horizontale, ketenverbanden, zonder al te veel last te hebben van interventies van de eigen hiërarchische bazen.

Dat de oude spelregels niet meer werken komt vooral door een cascade van ontwikkelingen, waardoor het stelsel van de parlementaire democratie, als cruciaal onderdeel van de democratische rechtstaat³ op de tocht staat:

- De alomtegenwoordigheid van ICT heeft de conditie van fundamentele informatie schaarste die vanaf het begin van onze beschaving bij ons is geweest, eigenlijk in een oogwenk laten verkeren in zijn tegendeel: informatie-overvloed;

² Het 'Hoofdpijnen-akkoord' van de nieuwe coalitie ('met de vuist op tafel slaan in Brussel) lijkt van deze tendens een goede illustratie

³ Ik definieer de 'staat' met Elias als de entiteit die beschikt over het dubbelmonopolie van geweld en belastingheffing

- Een belangrijk gevolg hiervan is dat dit het einde betekent van de hiërarchie als het dominante coördinatiemodel⁴ in onze samenleving. De *raison d'être* van dat model is namelijk dat het de best werkende manier voor organisaties en andere machtsconfiguraties is om – onder conditie van informatie schaarste – zo veel mogelijk informatie te kunnen verwerken. Eigenlijk is in een hiërarchische organisatie – menselijke – informatieverwerkingscapaciteit (hersens dus) als het ware ‘in serie geschakeld’ om zo veel mogelijk informatie te kunnen verwerken. Daarbij komen alle informatielijntjes bij de top samen, zodat de ‘baas’ van de organisatie de beste informatiepositie heeft en dus de beste beslissingen kan nemen.
- Maar wat nu als opeens informatie niet meer schaars, maar juist overvloedig is? Dan blijkt de ‘top’ van de hiërarchische piramide helemaal niet de beste informatiepositie te hebben: op middenniveaus in organisaties is die veel beter. Daar wordt beslist welke informatie wel en niet naar de top gaat en daar – dus – ligt het informatiemonopolie;

Als wat ik hier boven schrijf klopt, betekent dat het einde van het leerstuk van ministeriele verantwoordelijkheid. Immers: hoe kan men – anders dan louter formeel – ministers verantwoordelijk stellen voor wat er op hun departement gebeurt als informatie vanuit de middenniveaus hen nooit kan hebben bereikt. Tegen deze achtergrond vraag ik me af of en hoe het ‘Huis van Thorbecke’, overeind kan blijven. De ministeriele verantwoordelijkheid is immers het scharnierpunt van onze parlementaire democratie. Als dat niet meer werkt, wat blijft daar dan van over en wat zijn de consequenties daarvan voor de rechtstaat. Hebben we de avonturen van Trump, van de Brexiteers, van Orban en het chagrijn van Nederlandse kiezers op 22 november niet te wijten aan precies dit politieke vacuüm? Uw boek hielp me dit vraagstuk binnen het juiste kader, dat van het huis van Thorbecke, te stellen.

Sleutelaars brengen ons niet verder

Natuurlijk zijn er al veel analyses van wat er mis is en voorstellen om te sleutelen aan het systeem. In mijn boek signaleer ik drie stromingen:

- Staatssleutelaars, die denken dat het probleem kan worden opgelost door de staat (weer) effectiever te maken;
- Democratiesleutelaars, die vooral pleiten voor veel meer directe vormen van democratie en die eventueel de rol van het parlement willen beperken
- Hobbysleutelaars, die ‘gewoon’ op heel concrete punten verbeteringen willen.

Door weinigen verwacht, bleek Pieter Omtzigt een groot electoraat te kunnen verzamelen met een programma gericht op bestuurlijke vernieuwing. Wie er goed naar kijkt ziet een focus op ‘constitutional engineering’⁵, waarbij de veronderstelling is dat het aanpassen van een aantal regels vanuit de top van de staatshiërarchie het breed ervaren democratisch tekort zullen opheffen. Wat mij betreft hebben al deze bewegingen hun eigen merites, maar schieten ze tekort en zijn ze al te vaak medicijnen met effecten die erger zijn dan de kwaal. De vraag is dan natuurlijk: wat dan?

⁴ Het is vrij gebruikelijk om te stellen dat er twee coördinatiemodellen zijn: enerzijds dat van de ‘vrije markt’ en anderzijds dat van de ‘hierarchie’, die vooral in de publieke sector wordt gesitueerd. Mij lijkt dat om twee redenen onjuist. Allereerst zijn binnen onze publieke ruimte de sectoren van ‘markt’, ‘overheid’ en ‘not-for-profit’ volledig door elkaar gehusseld. In de tweede plaats zijn nagenoeg alle grote organisaties, ook als ze in ‘de markt’ georganiseerd als hiërarchie volgens modellen, die o.m. door Mintzberg beschreven zijn.

⁵ Deze typering komt van K. de Goede en L. Nijenhuis in een artikel op het Blog Burger en Overheid, <https://www.burgeroverheid.nl/artikel/nscs-overwaarding-van-het-staats-en-bestuursrecht/>, gezien op 18-11-23

Democratie, ik zei het hiervoor al, is het systeem van zelfbestuur, waardoor wij allen onze zelfbeschikking in afstemming met elkaar kunnen maximeren. Daarom begint het antwoord op deze vraag bij ons zelf.

Geen reden voor ‘doom and gloom’

Er is geen reden voor ‘doom and gloom’. In tegendeel. Dank zij de verzorgingsstaat zijn wij allen vele malen beter opgeleid, gezonder en welvarender dan eerdere generaties. Voeg daarbij de ‘internettificering’ van de samenleving, waardoor informatieschaarste opeens is verkeerd in informatie-overvloed. Dat creëert inderdaad de problemen, die ik hiervoor beschreef. Maar het biedt ons, burgers, vooral ook heel veel nieuwe kansen om een volgende emancipatiestap te zetten. ‘Neem je plek’ is daartoe een oproep aan ‘acterende burgers’ die geen instructie van welk boven dan ook nodig hebben om zelf te acteren. Deze rol kent vijf aspecten:

- Allereerst gaat het erom dat we ons niet langer laten behandelen als klant, als lijdend voorwerp, of zelfs als (potentiële) fraudeur. Wij zijn geen object van de staat, maar we zijn het subject: wij *zijn* de staat.
- Acterende burgers zijn zelf beschikkende burgers, die weten dat hun zelfbeschikking altijd begrensd is door de zelfbeschikking van andere burgers. Democratie is de vorm van zelfbestuur die het acterende burgers mogelijk maakt om in relatie met elkaar deze zelfbeschikking zo groot mogelijk te maken.
- Wij hebben democratie gerealiseerd door de staatsmacht in onze handen te brengen vanuit de gedachte dat we, als we eenmaal via onze volksvertegenwoordigers de wetten kunnen maken, maximale zelfbeschikking realiseren.
- Intussen echter – zoals ik hiervoor schreef – raakt dit stelsel door de overgang van informatieschaarste naar informatieovervloed volledig in het ongerede.
- Daarom moeten acterende burgers zich niet alleen het subject en de drager van de staat weten, maar van de publieke ruimte⁶, c.q. de samenleving als geheel. We moeten zoeken naar nieuwe wegen – *náást* de volkssoevereiniteit over de staatsmacht – om ons zelfbeschikkingsrecht in de samenleving als geheel vorm te geven. Daar is ook alle reden voor want over de zaken die ons in de dagelijkse gang van zaken het meeste raken, zoals de school van onze kinderen, het verpleeghuis van onze ouders, over de bank die ons geld beheert en over de internetproviders die met onze data in de weer zijn, hebben we in de praktijk heel weinig te vertellen.

De acterende burger

De oude spelregels werken niet meer; ze sterven af. Wat geboren moet worden is een nieuwe vormgeving van ons zelfbeschikkingsrecht in de wijze waarop we in de dagelijkse praktijk met elkaar omgaan. Als zodanig zijn we als staatsburgers al sinds Thorbecke drager van de staat. Maar nu kunnen we een stap verder gaan: als ‘acterende burger’ zijn wij drager van de publieke ruimte als geheel. En in die rol zijn wij er niet mee tevreden om democratische controle te hebben over het staatsapparaat. Wij willen gewoon dat de eis van democratie en zelfbeschikking in de samenleving als geheel vorm krijgt. Dat kan: enerzijds stelt de overgang van informatieschaarste naar informatie-overvloed de effectiviteit van het bestaande parlementaire systeem ernstig in het geding. Anderzijds:

⁶ Ik definieer de publieke ruimte als het geheel van instanties, organisaties en personen met wie wij te maken hebben zodra we – al dan niet virtueel – ons huis verlaten.

die zelfde ontwikkeling kan fundamenteel emancipatoir zijn en daarmee de verlichtingsidealen van Vrijheid, Gelijkelijkheid en Broederschap weer een stukje dichterbij brengen.

Als we democratie niet meer alleen zien als een eis die we stellen aan de staat, maar als een eis die we stellen aan het functioneren van de publieke ruimte als geheel, is het tijd daarvoor een nieuw constitutioneel kader te maken. Mijn voorstel is daarom om in aanvulling op Thorbeckes grondwet te komen tot een 'Statuut voor het acterend burgerschap'. Nadat het Huis van Thorbecke in 1919 met het algemeen vrouwenkiesrecht een belangrijke uitbreiding heeft gekregen, is het nu tijd voor een nieuwe aanbouw, die rechten en plichten van acterende burgers vestigt.

Wat zou Thorbecke er van vinden?

U beschrijft Thorbecke ('Thorbecke wil het...') als iemand die scherp heeft wat hij wel en niet wil. Als hij nu onder ons was, hoe zou hij dan naar het democratisch tekort kijken. Wat zou hij er zelf van vinden? Ik ben benieuwd hoe hij zou aankijken tegen mijn ideeën over acterend burgerschap als nieuwe emancipatiestap, voorbij het 'staatsburgerschap', zoals we dat aan hem te danken hebben?

De antwoorden op die vraag ben ik in uw boek gaan zoeken. Op p. 384 en 385 werkt u uit dat Thorbeckes denken over burgerlijke en politieke rechten niet voortvloeit uit het natuurrecht en dat hij deze ook niet zo zeer ziet als fundamentele 'grondrechten', maar veel pragmatischer denkt over functionele rechten die voortkomen uit de logica van de verhouding tussen burgers en staat. Het werd volgens Thorbecke tijd om burgers een aantal functionele rechten te geven, zoals het stemrecht, het recht vereniging en vergadering, pers-, religie- en onderwijsvrijheid. De Grondwet van 1848 gaf wel een prominente plaats aan deze burgerlijke vrijheden, maar was toch vooral bedoeld om een aantal, fundamentele uitgangspunten van het openbaar bestuur te regelen. Daarbij vond hij het "echter redelijk dat dit kiesrecht *voorlopig* (cursivering NB) beperkt werd door een census of vergelijkbare kwalificatie die een verantwoordelijk en bekwaam electoraat garandeerde. Het stemrecht was immers een staatsburgerlijke functie ten dienste van het algemeen belang. Het vervullen van deze burgerplicht veronderstelde dat kiezers zich op een publiekrechtelijk standpunt weten te plaatsen, boven hun privaat belang" (p. 384/385). In dit kader formuleert u als criteria:

- Burgers moeten niet afhankelijk zijn van een baas, de bedeling, of de kerk. Ze moeten, met andere woorden, autonoom (kunnen) zijn;
- Daarnaast moeten ze oordeelkundig, c.q. bekwaam zijn.

Deze criteria zie ik als basiscompetenties voor de acterende burger. Eerder, op p. 378, citeert u de kritiek van Thorbecke op de Grondwet van 1815: "De Grondwet heeft Staatsburgerschap, de eerste drijfveer onzer eeuw, zooveel zij kon, laten slapen. Om hartstogt te mijden, brak zij de ziel. De burgerij had hiertoe het besef dat zij mederegeerde niet. Zonder dit besef evenwel rust de staat niet op nationale kracht; en zonder hoog ontwikkelde nationale kracht wordt heden ten dage geen Staat bewaard." Aan deze opmerking ontleen ik een ander criterium: Acterende burgers zien, ervaren, voelen zich onderdeel van een groter geheel, waaraan ze loyaal zijn. Zo kom ik vanuit uw boek tot drie cruciale competenties voor acterende burgers. Ze zijn:

- Autonoom;
- Oordeelkundig;
- Loyaal aan de directe omgeving van dorp, stad en land.

Dit laatste criterium is niet futiel. Mensen en groeperingen als Forum voor Democratie, die hun eigen parallelle samenlevingen, inclusief scholen, munteenheid e.d. proberen te organiseren voldoen niet aan dit criterium. Zelf voeg ik overigens nog een vierde acteercompetentie toe: concrete betrokkenheid van burgers op elkaar. Ik heb dit criterium niet vanuit uw boek aan Thorbecke kunnen ontleen. En voor een liberaal is dit misschien ook niet het eerste waar je aan denkt. Zelf ben ik erg

getroffen door een simpele werkelijkheid die rekruten wordt bijgebracht als ze binnenkomen in het leger: 'één is geen': je opereert altijd samen, concreet met een 'buddy'. Of anders gezegd in 'Ubuntu'- termen: 'ik ben, want wij zijn'.

Wat zou Thorbecke van dit laatste, door mij toegevoegde criterium vinden? Als biograaf hebt u op die vraag in wetenschappelijke zin vast geen antwoord. Maar misschien wilt u met mij een beetje speculeren? Op p. 277 schrijft u dat Thorbecke en Groen van Prinsterer zowel elkaars oude vrienden als vaste opponenten waren. Mijn vermoeden is dat ze op dit punt dicht bij elkaar zouden komen: heeft Thorbecke vooral vorm gegeven aan het vrijheidsideaal van de Franse revolutie en daarmee ook de grondslag gelegd voor de realisering van het gelijkheidsideaal....., misschien is het Ubuntu-principe wel de invulling van het broederschapsideaal, waarop Thorbecke en Groen van Prinsteren elkaar (in ieder geval in de beslotenheid van hun eigen borreltafel) elkaar zouden kunnen vinden?

Mijn vragen

Ik heb u gevraagd als biograaf te kruipen in de huid van uw hoofdpersoon. Ik heb daarbij in de loop van deze brief een aantal vragen gesteld, die ik hier samenvat:

- 1. Hoe kijkt u zelf aan tegen de drie door mij aan uw boek ontleende 'acteercompetenties' voor acterende burgers; zou Thorbecke mijn redenering kunnen volgen?*
- 2. Zou u met mij kunnen speculeren over de vraag of het vierde criterium (één is geen, ofwel: ik ben want wij zijn) aan de borreltafel een compromis zou kunnen zijn tussen Thorbecke en Groen van Prinsterer?*
- 3. Hoe zou Thorbecke aankijken tegen mijn stelling dat pas nu, 175 jaar na dato, alle maatschappelijke condities zijn vervuld die hij zelf nodig achtte voor ons functioneren als 'echte' staatsburgers?*
- 4. Zou hij – u kent hem goed – nu ook (waar we allemaal veel beter ontwikkeld, gezonder en welvarender zijn dan ooit en ook via ICT toegang hebben tot alle relevante informatie) een verdere emancipatiestap willen zetten?*
- 5. Zou hij 'zijn' Grondwet hierop aanpassen en welke richting zou hij dat doen?*

Tenslotte nogmaals een woord van excuus, dat ik u ongevraagd met zes 'kantjes' tekst lastig val en u daarbij ook zomaar een aantal vragen stel. Als u er tijd en gelegenheid voor hebt, zou ik het erg op prijs stellen als u er – bij voorbeeld via LinkedIn – op zou willen reageren.

Met vriendelijke groet,

Nanko Boerma