

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/132146>

Please be advised that this information was generated on 2019-04-19 and may be subject to change.

# VI De publieke verantwoordelijkheid van de burger

*Marcel Wissenburg*

## 1. Inleiding

Een van de hoekstenen van het liberalisme is de scheiding tussen de publieke en private<sup>1</sup> sfeer, of beter, tussen de sferen van politiek en maatschappij. Daarbij past een klassiek onderscheid tussen twee begrippen van burgerschap: enerzijds de staatsburger of *citoyen*, die in de sfeer van de politiek opereert en daar mede vormgeeft aan de randvoorwaarden (de wetten en instituties) waaronder, anderzijds, de *bourgeois*, de ‘gewone’ burger met andere burgers kan samenwerken en feesten, trouwen en ruziën, kunst en cultuur maken, verenigingen en campagnes opzetten, onderzoek doen en vriendschap sluiten, kortom: een maatschappelijk leven leiden. Liberalen insisteren op een zo scherp mogelijke scheiding tussen publiek en privaat omdat alleen zo de individuele vrijheid kan worden gegarandeerd om naar eigen inzicht, in alle diversiteit, vorm te geven aan het leven.

In recente jaren zijn in wetenschap en politiek echter begrippen van burgerschap opgedoken die de kloof tussen publiek en privé, tussen staatsburger en private burger, proberen te dichten. Het gaat in alle gevallen om een begrip van burgerschap dat van private burgers verwacht dat zij zich in de private sfeer als staatsburgers gaan gedragen, dat wil zeggen: dat zij hun voorkeuren, hun ideeën over en idealen voor hun leven, ten minste deels laten vormen en bepalen door zeer specifieke politieke richtlijnen en eisen. Tegelijk beperkt dan de publieke sfeer de vrijheid (zowel intellectueel als feitelijk) van burgers en maatschappij. Zo vervaagt de grens tussen publiek en privaat, en worden private sfeer en vrije burger een verlengstuk van een (*would-be*) dominante politieke visie.

Dit hoofdstuk verdedigt de liberale visie op staatsburgerschap en privaat burgerschap (in Haagse kringen soms politiek respectievelijk sociaal burgerschap genoemd), en bestrijdt ‘moderne’ concepties van burgerschap waarin privaat burgerschap een verlengstuk van staatsburgerschap wordt. Het stelt daar een andere invulling van de veelbesproken ‘participatiesamenleving’ tegenover: een waarin de overheid burgerinitiatieven tolereert in plaats van initieert, begeleidt of leidt; en een waarin maatschappelijke participatie uit het hart komt, en geen opgelegd corvee is.

De centrale vraag voor dit hoofdstuk is: waarvoor is een burger in een liberale

---

1 Ik begrijp hieronder zowel de economie als de zogeheten civil society (met haar semi-politieke, religieuze, culturele en gezelligheidsverenigingen) en het privéleven.

context verantwoordelijk, en hoe moet die verantwoordelijkheid vorm worden gegeven? Het hoofdstuk is in vier delen verdeeld: eerst wordt een klassieke, liberale opvatting van burgerschap geschetst en verdedigd, alsmede de rechten en plichten die daaruit voortvloeien. Daarna zal het privaot of sociaal burgerschap worden besproken: liberalen hebben het grootste respect voor de vrijheid van hun medeburgers hun leven naar eigen inzicht te leiden, hun eigen fouten te maken en daar hun eigen lessen uit te trekken. Betekent dit dan ook dat ingrijpen bij een ruzie of misdrijf geen morele plicht is? Als het dat wel is, hoever mag de overheid dan gaan in het voorschrijven, controleren, bestraffen, van (im)moreel gedrag? Het derde onderwerp is het klassieke politiek burgerschap, van stemrecht tot burgerlijke ongehoorzaamheid. Hierna is het moment gekomen om de participatiesamenleving te verdedigen tegen een in christen- en sociaal-democratische kring populaire opvatting van sociaal burgerschap als plicht en als verlengstuk van een goedbedoelende overheid. Het hoofdstuk wordt afgerond met enkele aanbevelingen.

## 2. Een liberale visie op burgerschap

Voor het fundamentele onderscheid dat liberalen maken tussen de publieke en private sfeer bestaat een eenvoudige reden: het liberalisme stelt de vrijheid van het individu zijn of haar leven naar eigen inzicht te leven, *for better or for worse*, centraal, en een noodzakelijke voorwaarde voor die vrijheid is de afwezigheid van externe dwang. Die sfeer van individuele vrijheid kan alleen bestaan wanneer ze zowel *gezamenlijk* gevestigd als *gezamenlijk* beschermd wordt: wanneer de politiek (overheid, staat) de samenleving tot schild dient.

Een overheid die burgers voorschrijft wat zij onderling wel of niet mogen doen, beperkt per definitie hun vrijheid. Daar kunnen zeer goede redenen voor zijn – zij het dat in liberale ogen beperkingen van de vrijheid uiteindelijk altijd de vrijheid van het individu moeten beschermen en maximaliseren. Vrijheidsbeperkingen van rechts rijden tot strafrecht voldoen aan dat criterium. Wat ondanks de legitimiteit van sommige grenzen aan de individuele vrijheid overeind blijft, is wel het principiële ‘nee tenzij’: ingrijpen van de overheid in de individuele vrijheid anders dan ten dienste van die individuele vrijheid, is in beginsel onwenselijk want een schending van het individu, en een uitdrukking van gebrek aan respect voor dat individu.

Het verlangen naar een duidelijke bescherming van de burger tegen ‘vreemde inmenging’ is trouwens niet beperkt tot de liberale familie. Ook in meer conservatieve, communitaristische kringen werd en wordt gewaarschuwd tegen het ‘koloniseren’ van maatschappelijke sferen door politiek of commercie – Michael Walzers *Spheres of Justice* (1980) geldt als de klassieke formulering van deze waarschuwing. Zelfs links van het midden treft men denkers aan die vergelijkbare zorgen uiten; de meest bekende is Jürgen Habermas in zijn hoofdwerk *Theorie des Kommunikativen Handelns* (1981).

Niet-liberale denkers mogen deels andere motieven hebben om aan te dringen op een bescherming van de burger tegen de overheid, en daarmee tegen een staatsburger die zijn perken te buiten gaat; en zij mogen tot andere conclusies komen over de wijze waarop de twee uit elkaar moeten worden gehouden. Dat neemt echter niet weg dat een principiële consensus bestaat over de wenselijkheid van een scheiding (van verantwoordelijkheden) tussen burger en staatsburger die breder is dan de liberale familie alleen.

De zeer verschillende rollen die de publieke en private sfeer spelen in het leven van het individu, maken het nodig ook een onderscheid te maken tussen de boven reeds genoemde twee vormen van burgerschap, elk met eigen, duidelijk verschillende rechten, plichten en verantwoordelijkheden: met de publieke sfeer correspondeert het staatsburgerschap, met de private sfeer het 'gewone' burgerschap. De vraag welke *concrete* publieke verantwoordelijkheden private burgers en staatsburgers in een liberale samenleving idealiter hebben, kan op twee wijzen beantwoord worden: waarvoor zijn zij verantwoordelijk, en hoe geven ze daar invulling aan?

De vraag naar doel of object ('waarvoor') maakt verantwoordelijkheid synoniem met een moreel wenselijke taak: het wordt daarmee een vraag naar de verantwoordelijkheden en de grenzen aan de verantwoordelijkheden van respectievelijk individu, markt en politiek. Voor de vele en zeer diverse liberale visies op die vraag wordt verwezen naar andere bronnen, bijvoorbeeld eerdere geschriften van de TeldersStichting.<sup>2</sup> Op 'waarvoor' vragen zal in dit hoofdstuk verder niet worden ingegaan, behalve wanneer dat voor de bespreking van participatief burgerschap nodig is.

De 'hoe' vragen ('hoe moeten gewenste verantwoordelijkheden uitgevoerd worden?') zijn lastiger: zij betreffen vooral rolverantwoordelijkheid, en daarover wordt in Nederlandse liberale kring eigenlijk pas sinds kort gestructureerd gediscussieerd. Die discussie heeft al wel geleid tot een integriteitscode van de VVD voor politici en bestuurders, maar nog niet tot eenzelfde code voor burgers, noch tot studies van – bijvoorbeeld – de TeldersStichting of de Van Mierlostichting.

Een mogelijke verklaring voor de aarzelende stilte tot nu toe is dat liberalen uit principe liever niet dan wel voorschrijven hoe anderen hun leven moeten leiden, en omschrijven hoe een rol gespeeld kan worden is eenvoudig te verwarren met voorschrijven hoe het moet.

---

2 Zie bijvoorbeeld K. Groenveld en P.G.C. van Schie (red.), *Publieke verantwoordelijkheid*, Assen, 1998; F. de Graaf e.a., *Zorgen voor zelfbeschikking*, Den Haag, 2009; M. Wissenburg e.a., *Eerlijk is eerlijk. Wat een liberaal van de staat mag verwachten en wan zichzelf moet vergen*, Den Haag, 2011; M. van de Velde e.a., *Manifestaties van de vrijheid des geestes*, Den Haag, 2012; D. van Leeuwen-Schut e.a., *Eigen keuze, samen sterk. Duidelijkheid geeft zekerheid voor arbeidsmarkt en pensioenen*, Den Haag 2012; J.A. Bruijn e.a., *Onderwijs: de derde dimensie*, Den Haag, 2012.

Het is echter wel degelijk mogelijk morele leidraden voor liberaal burgerschap in zowel publieke als private sfeer te geven, zonder daarbij in paternalisme te vervallen, laat staan van morele plichten juridische plichten te maken – zoals de volgende twee paragrafen hopelijk tonen.

### 3. De rechten en plichten van de (private) burger

In de publieke sfeer valt (zoals verderop duidelijk zal worden) nog te verdedigen dat de staatsburger verplicht wordt tot een zeer beperkte vorm van participatie. In de private sfeer is voor een liberaal geen enkele verplichting tot participatie denkbaar. De private sfeer is de plaats waar burgers hun vrijheden inzetten om hun leven vorm te geven naar eigen inzicht, waar ze – zoals John Rawls het noemde – hun eigen *plan of life* kunnen realiseren. De burger kiest zelf voor participatie in de sportclub, de chatroom, de twittergroep, de buurtkroeg, de dierenambulance, de kerk of heksenkring, de natuurbeschermingsclub, de vereniging van eigenaren, het gezin, et cetera. En de burger kan er ook voor kiezen geen deel uit te maken van zulke verbanden; ook kluizenaars kunnen een rijk en zinvol leven leiden.

In de liberale publieke sfeer regeert een onzichtbare hand die behoeften bijeenbrengt en tot vruchtbare samenwerking voert, en die sociale verbanden ook weer ontbindt wanneer voor samenwerking of het gezamenlijke doel onvoldoende belangstelling overblijft. Daarmee lijkt de kous af: over rechten en plichten van de private burger hoeft niets meer te worden gezegd, omdat de overheid hier in beginsel ook niets *over* te zeggen heeft. Het is haar taak de fundamentele vrijheid van vereniging en vergadering te beschermen, niet die in te perken.

Desalniettemin zijn er twee redenen toch iets langer stil te staan bij de gedachte dat burgers in de private sfeer rechten en plichten kunnen hebben die door een overheid afgedwongen moeten worden. Met de eerste reden opende dit hoofdstuk al: in maatschappelijke en academische debatten wordt gesuggereerd dat de scheiding tussen private burger en staatsburger overbrugd moet worden, en dat de private burger bepaalde politieke idealen moet internaliseren en praktiseren. Liberalen zouden die gedachte moeten afwijzen – maar dan natuurlijk niet dan nadat duidelijk is welke gedachte nu precies waarom wordt afgewezen.

De tweede reden om verder te reflecteren op de rechten en plichten van de private burger is dat de overheid de private sfeer in feite natuurlijk wel degelijk, in grote breedte en tot op grote diepte, reguleert, en liberalen geven daar vaak hun instemming aan – soms onnadenkend, soms uit gewoonte, soms ook uit overtuiging. Tot de meest ingrijpende vormen van regulering (ingrijpend omdat ze de ontwikkeling van de identiteit van het individu sturen) behoren bijvoorbeeld de leerplicht, het familierecht en het namenrecht, maar minstens even ingrijpend zijn het strafrecht en het arbeidsrecht.

Wanneer liberalen de private burger zelf verantwoordelijk willen maken voor het vinden van een weg en plaats in de private sfeer, dan is dat niet door het indivi-

du bij wijze van spreken naakt in de wildernis te dumpen, maar door hem of haar, dankzij een goede opvoeding, te leren omgaan met de menselijke autonomie, met het vermogen (en de noodzaak) keuzes te maken, te reflecteren, en levensdoelen te stellen en heroverwegen. Alleen zo kan lidmaatschap van een samenleving ook tot echt *commitment* leiden, en als een bewuste en vrijwillige keuze voor een sociaal contract worden begrepen.

De twee zo-even genoemde criteria voor legitiem ingrijpen in de private sfeer (het schadebeginsel en de maximalisering van individuele vrijheid) dwingen liberalen wel bestaande regelgeving te heroverwegen. Niet alleen zijn er mogelijk teveel regels (een populaire klacht waar hier niet verder op in zal worden gegaan) en zijn ze vaak te complex om begrepen te worden (een klacht waar verderop wel op in zal worden gegaan) – ze zijn mogelijk ook overbodig, zo niet nodeloos vrijheidsbeperkend, en nodeloze remmen op de verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren: individuen en hun vrijwillige verbanden.

Twee voorbeelden, de aangifteplicht voor misdrijven, en het namenrecht, maken duidelijk dat we zó aan overheidsbemoeienis gewend kunnen raken dat zelfs liberalen moeite zullen hebben, ervan af te kicken. Heroverweging van het wetgeven op deze terreinen kan een liberaal enerzijds alleen maar leiden tot het principieel verwerpen van regulering, maar anderzijds, omdat het om ogenschijnlijk onschuldige, ogenschijnlijk het gemak dienende regels gaat zal de verleiding groot zijn en blijven principes aan het gemak te offeren.

Het bestraffen van misdrijven is nog niet zo lang het exclusieve domein van de overheid. Voor de Code Napoléon kon zelfs doodslag nog door de betrokken partijen onderling met een zogeheten zoen afgehandeld worden. Het ligt dan ook niet voor de hand – zeker niet voor een liberaal die sympathiseert met een vorm van politiek pluralisme – zonder meer te buigen voor de claim van exclusieve autoriteit van de moderne rechtsprekende autoriteiten, ook wanneer de partijen onderling tot een rechtvaardiger antwoord op het misdrijf of de overtreding kunnen komen.

In de huidige praktijk verplicht Wetboek van Strafvordering art. 160 tot *aan-gifte* van een misdrijf, zij het alleen wanneer sprake is van levensgevaar, ontvoering, verkrachting of gijzeling. Het is zeker verdedigbaar dat de getuige van het plegen van zulke misdrijven direct de politie alarmeert, en daar ook wettelijk toe verplicht wordt – in tegenstelling tot de meeste burgers beschikt de politie over de deskundigheid en middelen om zo goed en snel mogelijk in te grijpen en erger te voorkomen. Zeker wanneer een burger niet zelf kan ingrijpen of durft in te grijpen maakt het niet melden van zo'n zwaar misdrijf de burger retrospectief medeverantwoordelijk, natuurlijk niet voor het misdrijf maar wel voor de omissie van het niet bieden van optimale hulp. Een juridische *meldingsplicht* voor zware misdrijven is dan ook zeker niet in strijd met de morele burgerplicht in te grijpen wanneer onze vrijheid of die van een medeburger ernstig bedreigd wordt. Overigens is ook betere rechtsbescherming van de burger die zelf poogt een *citizen's arrest* te plegen geen overbodige luxe, getuige allerlei incidenten waarbij criminelen

de burgers aanklaagden die zichzelf of hun medeburgers verdedigden.

Een verplichting *aangifte* te doen – tegenwoordig een zeer bureaucratische en tijdrovende procedure, ongetwijfeld niet wat de wetgever ooit voor ogen stond – is een heel andere zaak. Aangifte is nodig om, achteraf, de overheid tot vervolging over te kunnen laten gaan. De mogelijkheid (het recht) om aangifte te doen is een belangrijk wapen om de zwakkere tegen de sterkere te beschermen – in zulke gevallen kan de overheid werkelijk tot schild dienen – maar de diensten die de overheid op het gebied van de retributieve rechtvaardigheid biedt hoeven lang niet altijd door de betrokken partijen als passend ervaren te worden. Concreet: soms kan het zelf herstellen van aangerichte schade en het aanbieden van oprechte excuses een betere en duurzamer oplossing voor vandalisme zijn dan de lange mars door de juridische instituties. Een aangifteplicht voor alle misdrijven en overtredingen is, kortom, onwenselijk: het geweten kan anders verlangen.

Een tweede en misschien nog opmerkelijker voorbeeld van kruipende gewenning aan overheidsbemoeienis is het Nederlands namenrecht, eveneens voortgekomen uit Napoleontische dictaten. Nog niet zo lang geleden droeg ieder kind verplicht de naam van zijn (officiële) vader. Naamswijziging was alleen mogelijk wanneer een lange en dure juridische procedure werd doorlopen, en was strikt beperkt tot namen die met uitsterven werden bedreigd, en namen die beschamend waren (Poepjes, Mussert etc.). Aan die traditionele maar ook archaische en enigszins absurde situatie kwam in 1998 een einde met het nieuwe namenrecht, waarin kinderen (alle kinderen uit één gezin gezamenlijk) naar keuze de naam van vader of moeder krijgen, en vanaf hun twaalfde zelf mogen kiezen voor de familienaam van hun andere ouder. De overige regels voor naamswijziging zijn nog even strikt en beperkend.

Het nieuwe namenrecht is echter nog even absurd als het oude. In het oude namenrecht werd ieder kind naar één willekeurige voorouder vernoemd: de voorouder in rechte mannelijke lijn die toevallig leefde toen familienamen onder Frans gezag wettelijk gedeponeed werden. Het nieuwe familierecht erkent enerzijds de absurditeit van verplichte vernoeming naar een specifieke voorouder, maar neemt slechts de *gender bias* weg door vernoeming naar een van twee willekeurige voorouders te verplichten.

Het is onduidelijk welke functie verplichte naamgeving heeft, anders dan dat het registratie, controle en sturing door de overheid eenvoudiger maakt. Het is zeker geen noodzaak: Angelsaksische landen, die nooit onder Napoleontisch juk hebben gezucht, kennen een veel ruimer namenrecht – men mag zich er desgewenst Rolls Royce of Moeder Theresa noemen – zonder dat de overheid minder greep op de samenleving heeft. Vanuit liberaal perspectief kan het enkele gemak van de overheid nooit een doorslaggevende reden zijn om de vrijheid van individuen te beperken – ook, en zeker, niet de vrijheid om de eigen identiteit op een unieke en schadeloze manier uit te drukken.

Namenrecht lijkt een vreemd, zelfs marginaal, en onschuldig voorbeeld van onzinnige overheidsbemoeienis te zijn – tot men zich realiseert welke grote poli-

tieke betekenis het kan hebben. De nieuwe burgemeester van New York, Bill de Blasio, werd geboren als Warren Wilhelm, Jr. In de laatste 30 jaar heeft hij zijn naam tweemaal officieel en feitelijk zelfs drie of vier maal veranderd, steeds om bewust uitdrukking te geven aan zijn evoluerende verhouding tot zijn familie – een karaktergetuigenis waar De Blasio (die zijn Republikeinse tegenstander uiteindelijk met een ongehoorde 73% van de stemmen versloeg) in zijn verkiezingscampagne regelmatig gebruik van maakte. Dichter bij huis herinneren velen zich hoe VVD-minister Verdonk VVD-kamerlid Ayaan Hirsi Ali dankzij de starheid van het Nederlands namenrecht bijna politiek knock-out sloeg.

#### 4. De rechten en plichten van de staatsburger

Dat ‘de politiek’ het individu weinig voor te schrijven heeft betekent niet dat liberalen geen specifieke wensen hebben over de wijze waarop het individu aan zijn of haar vrijheid invulling zou moeten geven; ook liberalen geloven in sociale burgerrechten én sociale burgerplichten. En dat het politiek burgerschap geen verlengstuk mag zijn van bepaalde maatschappelijke stromingen, overtuigingen of belangen, betekent evenmin dat de staatsburger enkel rechten en geen politieke plichten heeft. De wijze waarop liberalen invulling geven aan die sociale en politieke burgerplichten drukt wel een typisch liberale, en in zekere zin zeer veel-eisende, visie op individuele verantwoordelijkheid uit: burgerplichten zijn niet opgelegd maar bewust verkozen.

De staatsburger, om met de politiek te beginnen, is een ambtsdrager en de ambtsdrager een burger. Het onderscheid dat hier wordt gemaakt definieert twee verschillende rollen: die van de burger als vertegenwoordiger van de eigen voorkeuren (die natuurlijk heel edel en altruïstisch mogen zijn maar in de praktijk evengoed kortzichtig, afgunstig en egoïstisch kunnen zijn) en die van de ambtsdrager als functionaris in dienst van de publieke zaak (een functionaris die in de echte wereld natuurlijk ook deelbelangen kan verwoorden; in sommige visies op democratie is dat zelfs wenselijk). De functionaris, de ambtsdrager die geen ‘gewoon’ burger is maar bestuurder, ambtenaar of politicus, wordt in het volgende hoofdstuk besproken. Hier wordt verder gekeken naar de gewone staatsburger.

Voor liberalen is, als gezegd, hét uitgangspunt dat niemand een burger mag voorschrijven wat hij of zij moet denken of geloven. Ter bescherming van die vrijheid mogen wel grenzen worden opgelegd aan de *wijze waarop* overtuigingen worden uitgedragen, dat wil zeggen, aan de wijze waarop de staatsburger deelneemt aan de politiek. Soms moeten die grenzen vastgelegd en afgedwongen worden, omdat de individuele rede geen automatische rem op ongewenst gedrag zet – denk aan geweld, bedreigingen, scheldpartijen – en zo een onacceptabel grote kans ontstaat dat een vrij politiek systeem in chaos ontaardt. Soms – vaak – is het echter ook mogelijk te vertrouwen op de redelijkheid of het welbegrepen eigenbelang van de medeburger. Dat geldt zeker voor politieke participatie.



Participatie is een zeer breed begrip: het kan vele gedaanten aannemen, en iedere technologische vernieuwing opent weer deuren voor nieuwe vormen. Politicologen en sociologen onderscheiden actieve van passieve participatie – passieve participatie is reactief: men stelt zich op de hoogte van wetgeving en/of laat handelen na dat politieke instituties schaadt. Maar verder is het vrijwel ondoenlijk precieze typen (actieve) participatie te onderscheiden – hooguit kan men schalen van ‘meer’ tot ‘minder’ opstellen. Actieve participatie omvat immers (om slechts een bloemlezing te geven): het politieke nieuws actief volgen, eigen ideeën vormen en uitspreken, die zelfkritisch toetsen, in debat gaan, bereid zijn naar kritiek te luisteren, opinies luchten in twitters, blogs, sociale media of kranten, naar de stembus gaan, naar raadsvergaderingen of inspraakbijeenkomsten gaan, naar partijbijeenkomsten gaan, lid worden van een partij, campagne voeren, bestuurder worden, kandideren en representeren in vertegenwoordigende lichamen. Ook burgerlijke ongehoorzaamheid en zelfs gewelddadig verzet kan als actieve participatie begrepen worden.

Voor liberalen hoeft het opleggen van een (juridische) plicht tot passieve participatie die ten minste de plicht omvat zich op de hoogte te stellen van voor het betreffende individu relevante rechtsregels en die in beginsel te respecteren, geen principiële problemen op te leveren. Een samenleving kan immers niet functioneren, de individuele vrijheid van burger en staatsburger kan niet gegarandeerd worden, wanneer deze eis niet zou worden gesteld.

Maar bij zo'n plicht valt wel een praktische kanttekening te plaatsen: het moet natuurlijk wel redelijkerwijs mogelijk zijn zich van relevante rechtsregels op de hoogte te stellen. Dat betekent dat wetten niet alleen formeel publiek moeten zijn maar ook daadwerkelijk eenvoudig raadpleegbaar, dat ze minimaal in aantal en complexiteit zijn – dus in heldere en begrijpelijke taal gesteld, logisch geordend, onderling verenigbaar en aansluitend bij het rechtsgevoel. Dit impliceert weer dat billijkheid moet worden betracht niet alleen wanneer een burger door een fysieke of mentale handicap ontoerekeningsvatbaar mag heten, maar ook wanneer wet- en regelgeving zelf in rede te hoge of onmogelijke eisen aan de burger stelt. En uiteraard zou het onredelijk zijn van burgers te verlangen dat zij wetten en regels kennen die in hun situatie irrelevant zijn – een bakker moet voldoende van auteursrecht weten om reclame te kunnen maken voor zijn producten zonder intellectuele diefstal te plegen, en voldoende van de Opiumwet om verantwoord met maanzaad om te gaan, maar hij hoeft natuurlijk niets te weten van mijnrecht of voorrangsregels in het scheepvaartverkeer.

Is zo'n juridische plicht tot passieve participatie misschien goeddeels oncontroversieel vanuit liberaal perspectief, het verplichten of zelfs maar aanzetten van burgers tot vormen van actieve participatie is een veel gevoeliger kwestie. Het hangt namelijk – in elk geval in Westerse landen – samen met de invulling die men aan het begrip democratie geeft. Vrijwel elke interpretatie van democratie (totalitaire als de *wahrhafti Germanische Demokratie* van Hitler en de volksdemocratie van het communisme daargelaten) heeft weerklank gevonden bij liberale denkers.

In vroege, idealistische interpretaties is democratie een proces dat moet en kan leiden tot de identificatie van het algemeen belang, Rousseau's *volonté générale*. Ook bij de liberale aartsvader John Stuart Mill, die toch net als Tocqueville waarschuwt voor de dictatuur van de meerderheid die representatieve democratie kan brengen, is participatie een goede zaak: het helpt de burger om karakter en moraal te ontwikkelen. Nog steeds wordt in liberale kringen betoogd dat het de taak is van zowel democratische organen als individuele volksvertegenwoordigers het algemeen belang te distilleren uit de veelheid van publieke opinies, en die tot beleid te verheffen. In deze traditie wordt brede en diepe participatie gewenst of zelfs noodzakelijk geacht: het levert input van ideeën en voorkeuren, het bevordert door diepgaand debat reflectie op die input, en het debat verandert uiteindelijk ook die ideeën en voorkeuren in de richting van een geïnternaliseerde consensus. Vanuit dit perspectief mag een overheid dan ook zeker wel participatie als norm, morele plicht, propageren.

In een realistischer (zo men wil, cynischer) democratietraditie is representatieve democratie een van diverse instrumenten om stabiliteit tussen facties tot stand te brengen. Uit die traditie stamt ook het begrip *consociational democracy*, het door de Nederlandse politicoloog Lijphart als algemeen model voor diep verdeelde samenlevingen aanbevolen systeem, gebaseerd op het Nederlandse voorbeeld van een verzuilde samenleving. Een alternatieve benadering vindt zijn origine in de rationele keuzetheorie, die participatie probeert te verklaren in termen van een rationele afweging van de kosten en baten ervan. Deze tweede verzameling democratietheorieën, waarin het begrip algemeen belang geen rol van betekenis speelt, heeft veel minder moeite met lage of beperkte participatie. Niet alleen is die (waar het fenomeen zich voordoet) verklaarbaar, het is ook, bijna per definitie, rationeel, een mogelijke indicator van tevredenheid en legitimiteit, en ook een teken van sociale vrede. Hier past de overheid een neutraler houding – zij mag niet wat partijen wel mogen: participatie als norm propageren.

Voor de goede orde wordt hier nog een derde verzameling visies op democratie en participatie vermeld, waarin niet de ontkenning of bevestiging van een algemeen belang centraal staat: het politiek pluralisme, oorspronkelijk een product van Victoriaans Engeland. Amerikaans politiek theoreticus en adviseur van Bill Clinton, William Galston, omschrijft het hedendaagse liberale pluralisme als de tegenhanger van *civic totalitarianism*, 'the tendency to see state institutions as pleni-potentiary'.<sup>3</sup> 'Political pluralism understands human life as consisting of a multiplicity of spheres, some overlapping, with distinct natures and inner norms. Each sphere enjoys a limited, but real, autonomy. Political pluralism rejects any account of political community that creates a unidimensional hierarchical ordering among these spheres of life. (...) There may be local or partial hierarchies among subsets of spheres in specific contexts, but there are no comprehensive lexical orderings

---

3 W.A. Galston, *The Practice of Liberal Pluralism*, Cambridge, 2005.

among categories of human life.<sup>4</sup>

Kenmerkend voor alle versies van politiek pluralisme is dat zij participatie vooral (instrumenteel) waarderen wanneer en in zoverre ze bijdraagt aan het indammen van een anders mogelijk almacht en alwetendheid claimende overheid. Vanuit dat perspectief is de overheid wel de laatste partij die politieke participatie zou mogen aanbevelen.

Het is evident onmogelijk om uit zulke, elkaar onderling tegensprekende, visies op democratie een preciezer richtlijn te deduceren voor verantwoordelijk liberaal staatsburgerschap. Er vallen wel een aantal do's en don'ts te signaleren. Vertrekpunt is daarbij een onderscheid dat Adam Smith ooit maakte tussen 'welbegrepen eigenbelang' dat rekening houdt met de plannen en verlangens van anderen, en 'egoïsme', ofwel onverdunde, kortzichtige zelfzuchtigheid. Bij gebrek aan consensus over het bestaan van een algemeen belang biedt zich het welbegrepen eigenbelang aan als het natuurlijke vertrekpunt voor een liberale visie op de verantwoordelijkheden van de staatsburger.

Een liberaal mag erop vertrouwen dat volwassen staatsburgers zullen doen wat nodig is in hun eigenbelang – dat als welbegrepen eigenbelang samenvalt met dat van anderen, en in die zin een gemeenschappelijk belang vormt: we mogen erop vertrouwen dat burgers politiek actief worden wanneer en in zoverre het politiek systeem anders hun belangen of voorkeuren negeert of schendt. Lage opkomst bij verkiezingen, lage lidmaatschapscijfers voor partijen, een zeer beperkt palet van opinies in de blogs of schrijvende pers – dat is niet per se een reden tot zorg.<sup>5</sup> Het kan een uitdrukking zijn van een verwachte geringe meeropbrengst van hogere graden van participatie, oftewel van tevredenheid.

Uit liberaal oogpunt mag men er enerzijds op vertrouwen dat burgers volwassen genoeg zijn om voldoende verantwoordelijkheid voor de publieke zaak te nemen, én dat het anderzijds voldoende is wanneer ze daarbij worden gemotiveerd door individuele voorkeuren. Liberalen zullen die voorkeuren niet snel als egoïstisch of altruïstisch labelen, laat staan ze veroordelen of loven omdat ze het een of het ander zijn – al is er reden te geloven dat zonder een graad van persoonlijke betrokkenheid (in Smiths vocabulaire zou dit egoïsme heten), geen enkel politiek verlangen ooit verwoord zou worden. In de liberale politiek gaat het er niet om dat burgers de 'juiste', moreel meest wenselijke voorkeuren hebben of dwingend krijgen voorgeschreven – liberale politiek draait juist om het bevorderen van een zo breed mogelijk scala van visies op het juiste en op het goede leven. Er is dan geen principieel verschil tussen burgers die opkomen voor de rechten van ondernemers omdat ze ondernemer zijn, de rechten van kinderen omdat ze om hun eigen kinderen geven, of de rechten van dieren omdat ze om dieren geven. Het zijn allemaal 'egoïsten', althans allemaal burgers die voor hun eigen overtuigingen, en daarmee per definitie voor hun eigenbelang, opkomen – en daar is niets mis mee.

---

4 Ibidem, p. 40.

5 Vergelijk ook M. van de Velde e.a., *De plicht der politieke partijen*, Den Haag, 2013.

Participatie is echter niet kosteloos. We mogen er niet van uitgaan dat voor iedereen de deugd zichzelf tot loon is, lees, dat participeren als intrinsiek bevredigend wordt ervaren, of dat politiek leuk gevonden wordt. Lage participatie kan tevredenheid uitdrukken maar kan ook een uitdrukking zijn van, in het beste geval, desinteresse of afkeer van politiek als activiteit, en in het ergste geval van diepgeworteld wantrouwen, teleurstelling of uitsluiting. Zo kan de prijs van actieve participatie met tragische gevolgen ook te hoog worden.

Bij grote desinteresse zullen uiteindelijk te weinig burgers voldoende actief participeren om politieke organisaties en instituties effectief te laten functioneren – zoals het nu al vaak moeite kost afdelingsbestuurders voor partijen, of wethouders voor gemeenten te vinden. Als dat één politieke partij of gemeente overkomt is dat geen fundamenteel probleem – het is een teken dat een partij of gemeente zijn vertrouwensbasis of functie verloren heeft en door een ander vervangen kan worden. Als desertie alle partijen, elke verkiezing en elk wethouderschap treft, houdt het systeem zelf op te functioneren. Zover is het echter nog nergens gekomen; het is – getuige de geschiedenis van jonge massademocratieën – eerder massaal uitgeleefde diepe verdeeldheid die het overleven van een democratie bedreigt.

In beide instanties van te lage participatie kan zelfs niet worden gezegd dat burgers hun verantwoordelijkheid niet nemen, dat ze hun morele plicht verzuimen: individueel toelaatbaar handelen kan nu eenmaal collectief suboptimale uitkomsten opleveren – net zoals in Bernard de Mandeville's roemruchte *Fabel van de Bijen* (1705) individueel wangedrag collectief welzijn oplevert. En omdat bij lage participatie geen individuele zondaar aan te wijzen valt, kan ook geen individuele juridische verplichting tot participatie worden gerechtvaardigd.

Men kan, ten eerste, ontevreden kiezers niet dwingen tevreden te zijn of op de juiste partij te stemmen. Het lijkt op voorhand noch terecht de schuld (de retrospectieve verantwoordelijkheid) voor ontevredenheid eenzijdig bij de ontevreden te zoeken, noch terecht de prospectieve verantwoordelijkheid voor reparatie bij hun te leggen. Staatsburgers, van wie nog steeds wordt aangenomen dat zij uit welbegrepen eigenbelang handelen, zijn uit hun aard niet zonder goede gronden ontevreden.

Ook politieke desinteresse valt niet te bestrijden met juridische verplichtingen – denk aan de oude stemplicht of aan recente suggesties om een roulerend of door loting aangewezen lidmaatschap van inspraakorganen, naar het voorbeeld van *jury duty* in de Verenigde Staten, verplicht te maken.<sup>6</sup> Het zou bovendien onwenselijk zijn: desinteresse *overrulen* betekent het dwingend opleggen van een visie op het goede leven waarin politieke participatie de hoogste deugd is. Als er een oplossing gezocht moet worden voor politieke desinteresse, dan is het onwenselijk dat te doen door de kosten van participatie nog hoger te maken; beter is het, participatie aantrekkelijker te maken. Daarbij hoeft niet direct aan financiële

---

6 Helaas ontbreekt de ruimte om hier ook de dienstplicht te bespreken. Dienstplicht is nooit gezien als instrument om politieke interesse te bevorderen, wel als een plicht van de staatsburger ter verdediging van de *res publica*, publieke zaak.

prikkels te worden gedacht.<sup>7</sup>

Ten slotte nog een fenomeen waarin participatie te ver zou kunnen gaan: burgerlijke ongehoorzaamheid. Van burgerlijke ongehoorzaamheid is sprake wanneer een rechtsregel bewust gebroken wordt met de intentie de rechtsorde als geheel te bevorderen door met de bereidheid een passende straf voor de wetsovertreding te ondergaan, en in omstandigheden waar geen andere weg meer open is om de rechtsorde te hervormen.<sup>8</sup> De ingezette middelen (de gebroken wetten) kunnen wijd uiteen lopen: van roken in een zelfverklaard rokerscafé, tot het weigeren de zorgpremie te betalen zolang kwakzalverij vergoed wordt, het saboteren van stemmachines zolang ongeldig stemmen onmogelijk wordt gemaakt, of afsluiting van toegang tot een pand.

Een liberaal zal burgerlijke ongehoorzaamheid niet principieel afwijzen – het is immers mede omdat de staat niet onfeilbaar is dat liberalisme alles behalve totale onderwerping en opoffering aan een almachtige overheid bepleit. De oudste en de grootste democratieën, de Verenigde Staten en India, zijn voortgekomen uit burgerlijke ongehoorzaamheid, maar ook binnen democratieën kan het een plaats hebben, juist omdat elke overheid, hoe liberaal en democratisch ook, kan lijden aan tunnelvisie, geldingsdrang, machtsmisbruik of arrogantie. Tegelijk zal elk afzonderlijk geval van burgerlijke ongehoorzaamheid, van belastingweigering tot (letterlijk) dwarsliggen, steeds ook als een wetsovertreding moeten worden behandeld en niet alleen als een onconventioneel gebruik van de vrijheid van meningsuiting.

## 5. Participatief burgerschap en de participatiemaatschappij

‘Participatief burgerschap’ is in Haagse kringen al jaren een bijzonder populaire term; ‘participatiesamenleving’ is nieuw en controversieel. Het is passend ter afronding van dit hoofdstuk over burgerschap en burgerplichten de betekenis van en relatie tussen beide begrippen te bespreken – al was het maar om enige helderheid te brengen in het debat over de participatiesamenleving en om misverstanden uit

---

7 Al verdienen de wedden of onkostenvergoedingen van representanten voortdurende aandacht: ze dienen enerzijds adequaat te zijn, dus voldoende aantrekkelijk om het verlies van het normale dagelijkse werk te compenseren, en anderzijds niet zo ruim bemeten dat het aantrekkelijker wordt dan ander werk, en wedden horen ook niet zonder daadwerkelijke tegenprestatie uitgekeerd te worden.

8 Hier wordt een zeer breed gedragen definitie van burgerlijke ongehoorzaamheid gevolgd zoals gebruikt door o.a. J. Rawls (*A Theory of Justice*, Cambridge, Mass., 1999, p. 319ff.); deze definitie maakt de bereidheid verantwoording af te leggen over het eigen handelen en de eigen visie te verdedigen een essentieel onderdeel van burgerlijke ongehoorzaamheid. Er zijn ruimere definities die het al dan niet accepteren van strafvervolgning irrelevant achten. In de hier gebruikte definitie zijn bijvoorbeeld anonieme hackers, ongeacht de mogelijk positieve effecten van hun handelen, niet burgerlijk ongehoorzaam maar crimineel.

de weg te ruimen. Zoals duidelijk zal worden staat participatief burgerschap voor een visie op de verantwoordelijkheid van burger en overheid voor de samenleving die niet te verenigen valt met het liberale denken. Participatief burgerschap, in de vele vormen waarin het bestaat, veronderstelt uiteindelijk dat niet de individuele burger maar ‘de burgerij’, lees in haar plaats de overheid, voorschrijft waar, waarin en waartoe geparticipeerd moet worden. In een participatiesamenleving daarentegen zijn het de individuele burgers die zelfstandig hun verantwoordelijkheden kiezen, en ‘ontleert’ de overheid de samenleving als maakbaar te zien.

Hoewel er altijd denkers zijn geweest die de kloof tussen politiek en sociaal burgerschap wilden verkleinen (in Nederland bijvoorbeeld de vaak met de PvdA geassocieerde hoogleraren Herman van Gunsteren en Jos de Beus), heeft dit idee de laatste jaren een opmerkelijke ontwikkeling doorgemaakt. In rapporten van onder andere de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) werden nieuwe vormen van ‘participatief burgerschap’ gepropageerd, waarin participatie een burgerplicht werd, en waarin de overheid actieve participatie tevens tot gedragsnorm voor de burger zou moeten maken. Het laatste decennium duiken daarnaast radicaler theorieën over ‘modern burgerschap’ op, waarin niet alleen actieve participatie *an sich* als norm wordt opgelegd, maar ook inhoudelijke normen en waarden een verplichtend karakter krijgen en van overheidswege als gedragsnorm opgelegd zouden moeten worden. Voorbeelden zijn het kosmopolitisch burgerschap, waarin sociale rechtvaardigheid (herverdeling) op globale schaal invulling geeft aan het idee van onpartijdige solidariteit met de mensheid; het multicultureel burgerschap, waarin het cultiveren van diversiteit norm en ideaal wordt; en het ecologisch burgerschap, waarover dadelijk meer.

Deze verschillende typen ‘modern burgerschap’ hebben wortels in het zogeheten republicanisme – dat niets te maken heeft met een voorkeur voor een gekozen staatshoofd, maar alles met het centraal stellen in het leven van de burger van een actief engagement met de publieke zaak (*res publica*). Republikeinen veronderstellen dat actieve participatie in het politieke proces bijdraagt aan de legitimiteit van wetgeving en de loyaliteit aan en stabiliteit van het politieke systeem. Omdat een stabiel politiek systeem in ieders belang is, zou participatie op zijn minst een morele plicht zijn die ook de overheid actief zou moeten uitdragen en stimuleren; veel republikeinen bepleiten zelfs juridische verplichtingen. Republicanisme stelt hoge eisen aan staatsburgers: ze worden verondersteld zogeheten ‘burgerschapsdeugden’ (gedragsregels voor participatie) te internaliseren en hun individuele politieke idealen daarbij aan te passen.

Terwijl het klassieke republicanisme nog wel een scheiding tussen publieke en private sfeer veronderstelt, ligt dat bij moderne burgerschapsbegrippen anders. Van het republicanisme neemt dit denken de gedachte over dat actief burgerschap een plicht is, en dat daarbij burgerschapsdeugden uitgeoefend moeten worden, echter het breidt het domein voor die deugden en voor de participatieplicht uit naar de private sfeer. Heel bekend werd het in 2010 door minister van Binnen-

landse Zaken Guusje ter Horst geïnitieerde debat over burgerdeugden, dat in een *Handvest Verantwoordelijk Burgerschap* had moeten resulteren, maar de website van de rijksoverheid [www.handvestburgerschap.nl](http://www.handvestburgerschap.nl) is alweer verdwenen. Desalniettemin hebben verschillende gemeenten inmiddels wel lokale deugdencatalogi opgesteld, waarin politiek correct en incorrect gedrag in de openbare ruimte (en soms achter de voordeur) gedefinieerd wordt.

Een ander voorbeeld van modern burgerschap is het zogeheten ecologisch burgerschap, het meest actief verdedigd door de Britse politiek theoreticus Andrew Dobson.<sup>9</sup> In zijn visie is het zowel onmogelijk als onwenselijk dat overheden eenzijdig, dwingend, al die maatregelen opleggen die de samenleving niet alleen economisch en puur technisch-biologisch duurzaam maar ook ecologisch stabiel maken – waarin in de noden van de mensheid wordt voorzien zonder de noden van de natuur te compromitteren. Dat ideaal laten realiseren door overheden zou erger dan draconisch beleid vragen. Dobsons alternatief is daarom het ecologisch burgerschap: wanneer burgers het ideaal van ecologische duurzaamheid *internataliseren*, wanneer zij hun preferenties aanpassen door bij voorbeeld vegetariër te worden, de auto in te ruilen voor de fiets en af te zien van een tweede kind, en dat alles als sociaal wenselijk gaan zien – dan kan een overheid rekenen op volledige publieke steun voor anders draconische regels, dan durven burgers elkaar rechtstreeks aan te spreken op politiek onwenselijk gedrag, en dan dragen zij die normen en waarden op alle maatschappelijke fronten over op de volgende generatie. En uiteraard is het ook aan de overheid (de ecopolitiek correcte interpretatie van) ecologische duurzaamheid op alle terreinen te propageren en wangedrag te ontmoedigen.

Voor een liberaal is een dergelijke vermenging van gewoon en staatsburgerschap principieel onwenselijk. Ecologisch burgerschap, bijvoorbeeld, kan alleen verdedigd worden wanneer objectief bewijs zou bestaan voor een eenduidig ideaal van ecologische duurzaamheid, inclusief blauwdruk voor de ideale maatschappij – *quod non*. Maatschappelijke idealen moeten individuele, vrije keuzes zijn, het product van individuele reflectie en desgewenst maatschappelijk debat, keuzes waarvoor het individu verantwoordelijk kan worden gehouden en verantwoordelijkheid kan nemen – idealen horen niet voorgeprogrammeerd te worden.

De deugdencatalogus van Ter Horst en het ecologisch burgerschap van Dobson tonen heel helder de gevaren van ‘modern burgerschap’, die veel minder opvallen bij de ogenschijnlijk onschuldiger klassieke roep om ‘participatief burgerschap’. Het gaat in alle gevallen om een begrip van burgerschap dat van private burgers verwacht dat zij zich in de private sfeer als staatsburgers gaan gedragen, dat wil zeggen: dat zij hun voorkeuren, hun ideeën over en idealen voor hun leven, ten minste deels laten vormen en bepalen door zeer specifieke politieke richtlijnen en eisen. Tegelijk beperkt dan de overheid de vrijheid (zowel intellectueel als feitelijk) van burgers en maatschappij door propaganda te bedrijven of erger, poli-

---

9 A.N.H. Dobson, *Citizenship and the Environment*, Oxford, 2003.

tiek correct gedrag te belonen en incorrect gedrag te ontmoedigen. Zo vervaagt de grens tussen publiek en privaat, en worden private sfeer en vrije burger een verlengstuk van een (*would-be*) dominante politieke visie.

Participatief burgerschap, ook wel actief of verantwoordelijk burgerschap genoemd, geldt als antwoord op 'de zich terugtrekkende overheid'. Met 'actief en participatief burgerschap' wordt feitelijk bedoeld: governance op lokaal niveau. Het gaat om door de overheid (mede) geïnitieerde en gefaciliteerde maar niet geleide, gefinancierde of gecontroleerde, coöperatie tussen burgers, stakeholders, maatschappelijk verantwoordelijke bedrijven en organisaties. Er is niet één specifieke sector of maatschappelijke sfeer die men op het oog heeft (zoals onderwijs, gezondheidszorg, kunst en cultuur, plantsoenbeheer of re-integratie); actief en participatief burgerschap is eerder een model dat breed ingezet kan worden. Sommige auteurs verwachten van de hierbij noodzakelijke grotere sociale participatie van de private burger ook een positief effect op (=een toename van) politieke participatie.

Er is op zich niets onlogisch of contradictoir aan een overheid die een taak X opgeeft, en vervolgens de vervulling van die taak wel faciliteert. Op het oog gaat het immers om niets anders dan een reorganisatie, een andere invulling van de verzorging van een onveranderde taak. Echter één principiële, omstreden keus wordt dan wel gemaakt: de keuze om *private* actoren te stimuleren een *politiek* ideaal (taak X) over te nemen, te internaliseren en aan de samenleving op te leggen. Zo wordt bovendien de deur wijd geopend voor het *selectief* faciliteren van maatschappelijke activiteiten, waarbij de selectie geschiedt op basis van politieke idealen, lees, waarbij de private sfeer vormgegeven wordt naar een politieke blauwdruk van een ideale samenleving. Het zal duidelijk zijn dat hier toch enige spanning bestaat met het liberale ideaal voor de private sfeer als een plaats waar het individu in vrijheid verbanden aan gaat en in vrijheid vorm geeft aan de eigen levensdoelen.

Daarnaast moeten vraagtekens worden gezet bij de politieke invloed die uitgeoefend wordt door zo bevoorrechte *civil society* organisaties en platforms die taak X uitvoeren. De praktijk is dat zulke organisaties bestaan uit, en worden bestuurd door, die burgers die er de tijd, energie en middelen voor hebben. Dat impliceert dat diezelfde organisaties tegelijk mensen en belangen zullen uitsluiten en niet representeren, te beginnen met ieder die door persoonlijke of werkomsstandigheden niet kan participeren, en ieder die liever niet ziet dat taak X wordt uitgevoerd. In het ergste geval veroveren *civil society* organisaties een vaste bestuurlijke, beleidsuitvoerende of assisterende rol en ontstaat een patronagesysteem waarin de kernleden van zulke organisaties makelaars of bemiddelaars worden – met alle gevolgen van dien.

Er kleven dan ook minstens twee gevaren aan autonome politieke activiteit van *civil society* organisaties. Het eerste gevaar is paternalisme: burgers worden opgezadeld met 'diensten' en 'voorzieningen' waar ze niet om gevraagd hebben en vaak geen belang bij hebben. Het tweede is principiëler en ernstiger: afhankelijkheid van 'actieve en participatieve burgers' ondergraaft de democratie, begrepen



als vrije en voor elke burger gelijke toegang tot de bronnen van macht. Maar al te vaak vertegenwoordigen burgerinitiatieven de gevoelens van sommige en lang niet alle burgers; wie zwijgt stemt niet per se toe, maar is gewoon vaak gepasseerd of uitgerangeerd. Selectief hulp bieden aan dergelijke organisaties en ze daarmee invloed op beleid bieden, betekent een extra stem geven aan de burger die de overheid wel weet te bereiken, ten nadele van de burger die niet georganiseerd is of een tegengestelde overtuiging heeft.

Samengevat: participatief burgerschap gaat hand in hand met burgerschapsdeugden, met het van bovenaf sturen of zelfs initiëren van burgerinitiatieven, en met een handhaven van de bevoogdende rol van het ‘maatschappelijk middenveld’, de *civil society*. Dergelijke ideeën staan op gespannen voet met door liberalen gewenste ontwikkelingen: een overheid die zich daadwerkelijk iets meer terugtrekt uit haar bevoogdende en sturende rol, en zo plaats maakt voor het door de burger zelf kiezen, definiëren en invullen van maatschappelijke en persoonlijke verantwoordelijkheid. En zo betreedt de participatiesamenleving het toneel.

In de zomer van 2013 verscheen een Kabinetsnota ‘ter stimulering van een vitale samenleving’ onder de titel *De Doe-democratie*. Dankzij ’s Konings eerste troonrede werd deze naam al snel ingeruild voor ‘participatiesamenleving’, een samenleving die (in ’s vorsten woorden) geen klassieke verzorgingsstaat meer is omdat de overheid zich uit geldnood terugtrekt, en waarin mondiger, hoger opgeleide, beter geïnformeerde en zelfredzamer burgers zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven en omgeving. Die participatiesamenleving lijkt geschapen voor het participatief burgerschap, maar toch staan zij op twee punten lijnrecht tegenover elkaar.

Kenmerkend voor de participatiesamenleving is allereerst dat het *initiatief* bij de burgers ligt: burgers organiseren zichzelf, de overheid biedt slechts ondersteuning. Ten tweede vraagt de participatiesamenleving van de overheid *loslaten*: noch de doelen waartoe burgers zich organiseren, noch de wijze waarop zij die doelen pogen te realiseren, behoren door de overheid gereguleerd te worden; dat kan alleen maar leiden tot betutteling en bureaucratie. Een liberale overheid dicteert per definitie geen levensdoelen, of in commerciële termen: het is niet aan de overheid een vraag naar diensten te creëren. De burger wil en moet van onderop de buurt en het dorp vormgeven; zulke sociale participatie is ook uit liberaal perspectief een goede zaak – maar alleen als er behoefte aan is, niet als sociaal corvee.

De belangrijkste consequenties van het kiezen voor een vrije participatiesamenleving boven politiek geleid participatief burgerschap zijn diversiteit en herwonnen verantwoordelijkheid. Diversiteit ontstaat wanneer de ene groep burgers besluit gezamenlijk een plantsoen te onderhouden, een tweede investeert in een zorgcentrum en een derde in openbaar vervoer – de sociale en publieke voorzieningen zullen dan niet overal meer uniform zijn, maar wel beter beantwoorden aan de werkelijke lokale behoeften. Herwonnen verantwoordelijkheid is het gevolg van het teruggeven aan de burgers van keuzevrijheid in voorzieningen; zij kunnen zelf prioriteiten stellen, voorzieningen op maat ontwerpen, en daarmee

het draagvlak voor, de legitimiteit van, publieke voorzieningen vergroten. Soms is nieuwe verantwoordelijkheid wennen – maar een decennium na de deregulering van de energiesector en de ziektekostenverzekeringen blijkt wel dát het went: een miljoen burgers per jaar wisselt bewust van provider.

Solidariteit, een richtlijn die voor liberalen ook over de grenzen van generaties heen geldt, hoeft niet te lijden onder een participatiesamenleving – in tegendeel. Uiteraard zullen er altijd collectieve voorzieningen moeten worden getroffen voor de werkelijk zwakken die materieel niet in staat zijn verantwoordelijkheid aan te nemen, maar boven dit basale niveau van ‘genoeg’ wordt solidariteit weer een echt persoonlijke deugd, een spontane, bewuste en vrijwillige erkenning van medeverantwoordelijkheid voor het lot van burgers die verkiezen met elkaar samen te leven en werken. Waar de huidige verzorgingsstaat op een strak, functioneel, grijs en saai kantoorpand lijkt, is een participatiesamenleving een kasteel met een grote verscheidenheid aan torens, zalen, muren, gangen en daken – op een gedeeld fundament van voor ieder gegarandeerde fundamentele mensenrechten.

## 6. Conclusie

Vanuit liberaal perspectief is de scheiding tussen een publieke sfeer van de politieke burger, en een private sfeer voor sociaal burgerschap essentieel. Alleen een goed beschermde, en dus afgeschermd, private sfeer biedt het individu verantwoordelijkheid: de ruimte een authentiek ideaal van het goede leven te ontwikkelen en, in ongedwongen samenwerking met anderen, te realiseren. De politiek is er om randvoorwaarden te stellen die de private sfeer zo vrij mogelijk maken, niet om die sfeer te regeren. Regulering van of ingrijpen in die *civil society* door de overheid is alleen wenselijk wanneer anders schade aan anderen wordt gedaan, én wanneer zo ieders vrijheid beter beschermd en gemaximaliseerd wordt.

Terwijl het karakter van de private sfeer op gespannen voet staat met elke vorm van dwang, of die nu van de overheid komt of van medeburgers (*peer pressure*), is er in de publieke sfeer wel ruimte voor (beperkte) vormen van dwang. Zo mag een samenleving, met de overheid als haar beschermer, gehoorzaamheid aan en kennis van de wet verlangen – al staat daar wel tegenover dat de wet voor alles *begrijpelijk* moet zijn, een kwaliteit die lang niet iedere burger lang niet iedere bestaande wet zal toeschrijven. Zinloze regelgeving mag best actief bestreden worden. Voorbeelden als het archaïsche familienamenrecht en een soms overbodige of te veelisende aangifteplicht bij misdrijven suggereren dat het tot het takenpakket van de liberale politicus zou moeten behoren, stelselmatig niet enkel de zin van afzonderlijke rechtsregels maar ook de zin van regelgeving *an sich* op een bepaald terrein aan de orde te stellen.

Verdere vormen van pressie zijn uitgesloten. Hoe loffelijk actieve politieke participatie ook moge wezen (van het naar de stembus gaan tot het aantreden als volksvertegenwoordiger), dwang staat hier op gespannen voet met de vrije ont-

wikkeling en beleving van een persoonlijke conceptie van het goede leven. Ook in meer praktische termen is gedwongen participatie onwenselijk – het valt bijvoorbeeld te betwijfelen of herinvoering van de opkomstplicht bij verkiezingen, waar regelmatig om geroepen wordt, in dit tijdsgewricht het enthousiasme voor of de legitimiteit van ‘de politiek’ zal bevorderen. Hoge opkomstcijfers, hoger participatiegraden in het algemeen, zijn geen doelen *an sich*, en belangrijker: het is onwenselijk van overheidswege een bepaald, betwistbaar democratie-ideaal dwingend op te leggen.

De grootste bedreiging van de scheiding tussen publieke en private sfeer, en daarmee van de vrijheid van de burger, ligt in concepties van zogeheten participatief burgerschap: sociaal burgerschap, dus coöperatie in de private sfeer, geregeerd door normen die vanuit de publieke sfeer opgedrongen worden. Als een overheid de moed heeft een taak, een verantwoordelijkheid, aan de samenleving over te laten – of dat nu het beheer van het gezamenlijk plantsoen betreft, onderwijs of zorg – dan moet zij ook werkelijk afstand leren bewaren. Maatschappelijke initiatieven moeten, in een participatiesamenleving, aan de behoeften van burgers beantwoorden, niet aan die van de overheid.