



Democratische waard van initiatief

## Democratic Challenge - Discussiepaper

reacties en suggesties zijn welkom via [info@democraticchallenge.nl](mailto:info@democraticchallenge.nl)

### *Mandaat van de kiezer en zelfmandatering van de burger*

Ben van Essen, Jurgen van der Heijden, Rinske van Noortwijk, Iринi Salverda

In 1937 werd in Nederland de eerste snelweg geopend en tegenwoordig ligt er bijna 2000 kilometer. In 1921 stonden er 1.442.000 woningen en nu zijn dat er 7.588.000. Tussen 1930 en 2000 verdubbelde het aantal ziekenhuisbedden tot bijna 56.000, en tussen 1900 en nu verdubbelde het aantal plaatsen op basisscholen tot bijna 1,5 miljoen. In 2005 kwam in Hoogeloon het eerste bewonersinitiatief op rond welzijn, zorg en wonen; nu zijn dat er 350. In 2007 startte op Texel het eerste bewonersinitiatief rond de verduurzaming van energie; nu zijn dat er 500.

## **Mandaat van de kiezer en zelfmandatering door de burger**

### **1 Inleiding**

Wat is een ontwikkelingsland? Met een scherpe stijging van niet alleen het aantal wegen, woningen, ziekenhuizen en scholen is Nederland in elk geval de afgelopen honderd jaar een ontwikkelingsland bij uitstek geweest. Dit zet zich voort, het gaspedaal wordt steeds dieper ingedrukt, maar tegelijk wordt ook steeds harder op de rem getrapt. Naast het maken van nieuwe producten zoeken steeds meer mensen naar een beter gebruik van wat al is gemaakt. Daarin passen bewonersinitiatieven die hun buurt gebruiken om daar zorg te leveren, en om daar energie te leveren die hernieuwbaar is. Naast een samenleving en economie in het teken van constante ontwikkeling van grote hoeveelheden producten staan een samenleving en economie in het teken van gebruik van wat er is. Beide vragen een eigen vorm van democratie.

Nieuwe wegen, woonwijken, ziekenhuizen en scholen zijn het product van centrale besluitvorming. Gezien vanuit de plek waar zij komen, komen zij van buiten. Er is door anderen over besloten, mensen met een mandaat die gecontroleerd worden door volksvertegenwoordigers met een mandaat. Dat kan niet bij een beter gebruik van wat er al is, daarover valt niet te besluiten vanuit een centraal punt. Als zij lokaal proberen om zo goed mogelijk gebruik te maken van wat er is, dan mandateren mensen zichzelf en zoeken daarvoor democratische legitimatie in hun directe omgeving. Mandaat van de kiezer en zelfmandatering door de burger zijn de twee vormen van democratie die passen bij een samenleving die zich tegelijk steeds harder ontwikkelt en beperkt. Realiseren beide vormen dezelfde democratische waarden en kunnen zij elkaar daarbij ondersteunen?

Inclusie is een belangrijke democratische waarde, want legt nadruk op het betrekken van allen en dat is bij uitstek democratisch. Centraal besluiten is inclusief, maar gevaar is dat een elite dit aan zich trekt. Kunnen burgers die zelf aan de slag gaan een tegenwicht bieden aan dit elitaire karakter, of dreigt dat zij ook weer mensen zullen uitsluiten? Kan een meer centraal orgaan daarop weer toezien en kunnen zo democratische waarden beter tot hun recht komen door tegelijk centraal en decentraal te werken? Daarover gaat dit essay. Eerste stap is het verder leggen van het verband tussen twee vormen van productie en de twee vormen van democratie. Naar wij hopen brengt dit een onderscheid aan dat helpt om beide vormen van democratie beter te begrijpen en ook de wijze waarop zij afzonderlijk en samen democratische waarden realiseren.

### **2 Zelfmandatering**

Bewoners nemen initiatief rond zorg, welzijn, wonen, energie, groen, voedsel, vervoer en veel meer. Was burgerinitiatief tien jaar geleden een aandachtspunt voor organisatoren van inspraak en voor welzijnswerkers, tegenwoordig nemen zorgaanbieders, energiebedrijven, banken en ministeries het serieus. Burgerinitiatief wekt interesse als economisch, sociaal en democratisch fenomeen. Daaruit volgt een stap die nog weinig tot het publieke debat is doorgedrongen: het is in essentie een politiek project. Burgerinitiatief draait om sturing en macht.

## 2.1 Waarneming

Waarneming van de feiten toont verduurzaming van energie, werken aan welzijn, zorg en wonen, en stadslandbouw als de 'grote drie' van het burgerinitiatief. Alle drie kennen honderden initiatieven, regionale en landelijke verbanden en professionalisering. Hiermee krijgen actieve burgers greep op niet kinderachtige maatschappelijke en economische sectoren, en daartoe beperken zij zich niet. Snel opkomend zijn initiatieven rond vervoer, afval, veiligheid, natuur en water, ook geen kleine sectoren. Deze waarneming dwingt tot de conclusie dat burgerinitiatief draait om sturing en macht, en het stadium ver voorbij is dat het beschouwd kan worden als verlengstuk van inspraak en welzijnswerk. Zo beschouwd komt veel meer in beeld; wij doen nog vier andere waarnemingen.

### 1. *Productie door de burger*

Bewoners werken aan zorg, welzijn, energie en andere voorzieningen. Zij doen dit niet alleen voor zichzelf, maar ook voor hun bredere gemeenschap. Daarin laten zij zich democratisch controleren door andere betrokken burgers, bijvoorbeeld door zich te organiseren in coöperaties. Mensen die werken voor hun gemeenschap, en die zich democratisch laten controleren, stellen zich op als burger. Normaal zijn mensen in hun rol als burger vrij passief, zij beperken zich meest tot stemmen. Nu stellen zij zich actief op door te werken aan producten en diensten. Het is een nieuw fenomeen dat zij dit doen als burger, zij produceren in hun hoedanigheid van burger. Opvallend is dat zij zich daarbij niet beperken tot het publieke domein, maar met onder meer energie, voedsel en vervoer ook producten uit het private domein naar zich toe trekken.

### 2. *Formele en materiële zeggenschap*

De wil om zich democratisch te laten controleren verklaart de voorkeur voor coöperaties en ook verenigingen. Daarin hebben alle betrokken bewoners formeel zeggenschap op basis van een enkele stem per lid, maar interessant is om waar te nemen hoe zij middelen inbrengen om hun buurt overeind te houden: spullen, tijd, ruimte, geld, kennis, vaardigheid, ervaring, aandacht, netwerken, apparatuur, groen, energie, auto's, keukens, alles wint aan waarde en mensen proberen daarvan veel beter gebruik te maken. Zij brengen dat in, zijn zelf nodig om dat te doen, en krijgen daardoor zeggenschap. De gemeenschappen, die mensen in hun buurten creëren, draaien om productie en om middelen die zij zelf inbrengen. Dit geeft materieel zeggenschap, als van een aandeelhouder. Dat is een groot verschil met de meeste vormen van democratie die puur formeel zijn.

### 3. *Gemeenschappen van burgers*

Binnen hun bredere gemeenschap creëren burgers verenigingen, coöperaties en andere verbanden om te kunnen produceren. Deze zijn meestal inclusief, niemand wordt uitgesloten. Het zijn gemeenschappen waarbinnen mensen niet alleen produceren, maar waaraan zij ook welzijn kunnen ontlenen. Nieuw is dat mensen lid zijn van dergelijke gemeenschappen in hun hoedanigheid van burger. We kennen individuen die op basis van tal van achtergronden en voorkeuren lid zijn van gemeenschappen, maar een gemeenschap van burgers is in de moderne samenleving een onbekend fenomeen. Zij dienen om productie te organiseren, en ook welzijn en democratie. Je bent burger, als je produceert voor je gemeenschap en je democratisch organiseert.

### 4. *Zelfcontrole door de burger binnen zijn gemeenschap*

Democratie betreft meestal de gangbare controle van mensen die binnen vereniging, coöperatie, of ander verband een mandaat hebben, met name het bestuur. Daarnaast gaat deze democratie een stap verder in een richting die grotendeels nieuw is. Door verantwoordelijkheid te nemen voor onder meer energie en zorg geven burgers zich rekenschap van de gevolgen van hun individuele handelen voor nu en later. Zij controleren hun eigen macht en zien erop toe deze niet te misbruiken ten koste van zichzelf en anderen. Hun gemeenschap dient als klankbord voor deze zelfcontrole. Dit is een interessante verklaring voor de opkomst van gemeenschappen van burgers. Tegelijk geeft dit zicht op

een bijzondere basis onder de democratie, zelfcontrole door het individu als burger. Verreweg de meeste aandacht gaat steeds naar controle van de ander die een mandaat heeft.

## **2.2 Zelfmandatering door de burger**

Op basis van de waarnemingen in de vorige paragraaf constateren wij de opkomst van het verschijnsel zelfmandatering. Misschien ooit het onderwerp van politieke filosofie, wij hebben er echter geen voorbeelden van gevonden, maar kennen niet alle filosofen. In elk geval is zelfmandatering een onbekend fenomeen in het debat over democratie, staat en burgerschap. Wij denken uit het gedrag van actieve burgers te moeten afleiden dat het als fenomeen kan bijdragen aan dit debat. Actieve burgers nemen zelf het besluit om niet alleen voor zichzelf, maar ook voor hun gemeenschap aan de slag te gaan met zorg, welzijn, wonen, energie, groen, voedsel en veel meer. Zij kennen zichzelf een mandaat toe door verantwoordelijkheid te nemen over meer dan hun eigen leven. Zij zoeken bewust hun gemeenschappen op om hierover verantwoording af te leggen.

Nu wij waarnemen dat mensen produceren binnen gemeenschappen van burgers, gaan wij er ook vanuit dat zij zichzelf een mandaat toekennen in hun hoedanigheid van burger. Zij verantwoorden zich derhalve als burger tegenover andere burgers. Het is niet zo dat gemeenschappen van burgers elkaar constant treffen in stemrondes. Eerder is sprake van een sterk streven naar consensus en controleren actieve burgers daarom vaak of hun acties wel goed zullen vallen (Paul Hirsch). Dit zullen bestuurders en volksvertegenwoordigers met klassieke mandaten ook doen en klassieke en zelfmandatering komen in veel opzichten overeen. Grootste verschillen zijn het zelf nemen van verantwoordelijkheid door te produceren als burger, en het feit dat deze zich niet beperkt tot het publieke domein, terwijl openbaar bestuur en volksvertegenwoordiging dat wel doen.

## **3 Twee vormen van productie**

Wereldtuin Verdeliet is als burgerinitiatief gestart in 2013 en groeit in korte tijd uit tot een eigen, unieke, groene, sociale plek op 3000 m<sup>2</sup> in wijk de Valuwe in Cuijk. Het doel is dat mensen op een duurzame wijze gezond voedsel produceren en delen, de natuur onderhouden, elkaar ontmoeten en natuur beleven, met als motto: doen, delen en beleven. (Uit Jaarverslag 2015)

### **3.1 Maatschappelijke productie**

Maatschappelijke productie is de term die economen gebruiken voor alles wat mensen maken: van vliegtuigen tot zorg, en van voedsel tot veiligheid. Daarin heeft de gemeenschap steeds een voorname rol gespeeld, maar deze is zeker na WOII steeds meer uit beeld verdwenen. In economische en bestuurskundige handboeken is maatschappelijke productie in handen van bedrijven, overheden en instellingen, zoals een ziekenhuis of een milieufederatie. Nu voegt zich een vierde producent in dit rijtje: de producerende burger, of misschien beter, zijn gemeenschap. Zo ontdekken mensen dat de gemeenschap vaak het betere instrument is om zorg te organiseren dan markt en overheid, of markt en overheid beter laat functioneren. Ongetwijfeld niet op alle terreinen van de zorg, maar wel waar wonen, zorg en welzijn samenhangen, zoals rond de thuiszorg.

Hoewel de burger en zijn gemeenschap zich voegen als vierde in het rijtje producenten is sprake van een groot verschil en Wereldtuin Verdeliet kan dit illustreren. Deze tuin is een middel tot veel doelen, zoals voedselproductie, en het jaarverslag noemt nog aanzienlijk meer, waaronder cultuur, zorg, welzijn, gezondheid en onderwijs. De tuin is niet het enige middel, maar is een methode om heel veel middelen te verzamelen, vooral mensen; het jaarverslag vermeldt de inzet van 960 medewerkers, waarvan 61 vast en 1 tijdelijk betaald. Daarnaast zijn uit verschillende bronnen geld en materialen verzameld. Kenmerkend voor een burgerinitiatief als Verdeliet is dat het een methode is om elk afzonderlijk middel in te zetten voor een reeks doelen tegelijk. Dit markeert een cruciaal onderscheid met marktpartijen die elk beschikbaar middel inzetten voor een enkel doel.

Om te overleven moet een bedrijf op de markt zich specialiseren, bijvoorbeeld in bouw en daarbinnen misschien wel woningbouw, of scholen. Om opdracht tot bouw van de volgende school te kunnen binnenhalen, is winst nodig uit de huidige opdracht. Om de concurrentie voor te zijn, zoekt de bouwer naar de meest geschikte middelen tegen de laagste kosten. Hij staat te zeer onder druk om te zien of zo'n middel nog voor een ander doel kan dienen. Zo dienen alle ingezette middelen enkel en alleen voor de school, het doel. Dit illustreert een scherp onderscheid met burgerinitiatief dat juist zorgt voor inzet van elk middel voor zoveel mogelijk doelen. Dit onderscheid betreft ook maatschappelijke instellingen die in de meeste gevallen zijn opgericht om een enkel doel na te streven. Ook overheidsorganen richten zich op een enkel doel binnen hun bevoegdheid; zij zijn daartoe juridisch zelfs verplicht.

Van de vier producenten passen drie overwegend in het model waarbinnen alle geschikte middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet voor een doel. Denk aan de ontwikkeling binnen elk hun eigen sector van zorg en wonen. Dit model noemen wij 'winnen' en binnen de huidige samenleving en economie is dat het dominante sturingsmechanisme. Burgerinitiatieven passen in een alternatief model, en dat is 'onderlinge versterking', en daarbinnen dient elk middel voor zoveel mogelijk doelen. Denk aan wonen dat onder meer kan dienen als middel tot zorg, en aan zorg dat onder meer kan dienen als middel tot een betere woonomgeving. Dit onderscheid kan dienen om een scherper onderscheid te maken tussen de twee vormen van democratie die we eerder hebben onderscheiden. Daartoe zullen we deze twee vormen van maatschappelijke productie eerst verder uitwerken.

### **3.2 Winnen en onderlinge versterking**

Wie wil winnen specialiseert zich in een product of dienst en probeert daarvan zoveel mogelijk te leveren, dat is zijn doel. Winnen is op de markt het voornaamste sturende principe. De economische wetenschap geeft aan hoe dit principe werkt. Kort samengevat is dat winstmaximalisatie en kostenminimalisatie. De concurrent met na aftrek van kosten de hoogste opbrengst is de winnaar, maar dat is nooit genoeg. Hij zal zijn winst onmiddellijk in de strijd moeten gooien voor de volgende slag, omdat er op den duur altijd nieuwe concurrenten zijn. Die zijn er in principe niet binnen de overheid die een monopolie heeft, maar binnen de politiek is winnen wel degelijk van belang. Dat maakt winnen ook binnen de overheid een sturend principe, immers de winnaar van verkiezingen en stemmingen bepaalt wat er gaat gebeuren.

De laatste jaren groeit het aantal projecten die niet bestaan uit inzet van alle mogelijke middelen tot een doel, maar uit inzet van elk middel tot zoveel mogelijk doelen. Dit begint met de deeleconomie. Daarin wordt een boormachine nog steeds alleen maar ingezet voor het boren van gaten, maar er wordt een rem gezet op het doel om zoveel mogelijk boormachines te verkopen. Elke afzonderlijke machine wordt een middel om zoveel mogelijk gebruikers te bedienen. Die kunnen met elkaar in contact komen en meer spullen gaan delen. In deze kentering past ook de circulaire economie, die in zekere zin te beschouwen valt als onderdeel van de deeleconomie. Immers, een grondstof wordt na gebruik niet weggegooid, maar opnieuw gebruikt voor een volgend product. Zij delen de grondstof, en dat wordt een middel tot twee of meer doelen zolang deze blijft circuleren.

De deeleconomie is veel groter dan we denken en daarin past bijvoorbeeld de belangenfusie tussen wonen en zorg. Zij delen de woning voor twee doelen, maar belangenfusie gaat een stap verder, omdat ook extra opbrengsten worden gecreëerd: wonen en zorg gaan er kwaliteit op vooruit en dat kan nieuwe opbrengsten opleveren. Dat scheelt om te beginnen veel dure vierkante meters in verpleeg- en verzorgingshuizen, omdat die dan gratis in de woning worden gevonden. Daarnaast gaan opbrengsten van zorg omhoog, omdat veel zorgcliënten beter herstellen in hun eigen woonomgeving. Tenslotte gaat de kwaliteit van deze omgeving omhoog als mensen weten dat zij daar langer en goed verzorgd kunnen blijven wonen.

Inzet van dit middel tot meer doelen is praktisch en voordelig. Onder overheden staat dit bekend als het meekoppelen van belangen, een term die de WRR in 1998 voor het eerst gebruikte. Sinds ongeveer vijf jaren raakt deze ingeburgerd onder overheden en bijvoorbeeld veel natuurorganisaties. Ook het bedrijfsleven ontdekt nu dit principe; aan Universiteit Nijenrode spreken wetenschappelijke medewerkers van belangenfusie en dit is hetzelfde als meekoppelen. Kampioen meekoppelen zijn actieve burgers die bijvoorbeeld hun buurttuin gebruiken voor voedselproductie en daarbij, zoals in Verdriet, samenwerken met een zorginstelling die mensen laat meewerken in het kader van dagopvang.

Het delen van een boormachine is een eerste aanzet tot het meekoppelen van belangen als mensen daardoor ook andere spullen gaan delen, en misschien wel meer activiteiten gaan ondernemen. Dan dient een middel tot twee of meer doelen en dit is een alternatief voor het inzetten van alle benodigde middelen voor een enkel doel. Eerder in dit essay hebben we beweerd dat elk van deze twee vormen van maatschappelijke productie samen gaan met een eigen van democratie die we ook eerder al hebben onderscheiden: mandaat van de kiezer en zelfmandatering. Hoofdvraag van dit essay is wat de verhouding is tussen deze twee vormen van democratie en of dit beter helpt begrijpen hoe zij democratische waarden realiseren.

## 4 Democratische waarden

### 4.1 Bescherming en instrumentaliteit

Winnen is duur en daartegen is bescherming nodig. Al sinds zijn oorsprong is de democratische rechtsstaat een bescherming tegen winnen. Binnen parlementen en rechtbanken zijn talloos veel waarden tot wasdom gekomen, omdat verliezers daar bescherming hebben gezocht tegen winnaars. Voorbeelden zijn de waarden waarvoor volksvertegenwoordigers strijden: vrijheid, gelijkheid, gemeenschap, duurzaamheid, democratie, vrede en veiligheid en nog veel meer. Dat legt een interessante relatie bloot tussen bescherming en instrumentaliteit. Juist als gevolg van bescherming zijn waarden gegroeid die de samenleving langzaam veranderen. Een stap om bijvoorbeeld de vrije markt te beschermen heeft daarna doorlopend gevolgen voor het vrije handelsverkeer. Dat verandert de samenleving en dat is instrumentaliteit.

Instrumentaliteit door bescherming wil niet zeggen dat waarden niet ook kunnen groeien onder andere omstandigheden, wanneer van bescherming geen sprake is. Zo kunnen zij ook groeien binnen gemeenschappen waarin sprake is van onderlinge versterking, zoals in het voorbeeld van de energiecoöperatie hierna, onder de naam 'nieuwe nuts':

		Nieuwe nuts	Gangbare energiebedrijven
1	<b>Gemeen- schap</b>	↑ Nieuwe gemeenschappen van actieve participanten, burgers, andere gebruikers	↓ Verbinden mensen niet en werken zelfs vervreemding in de hand
2	<b>Democratie</b>	↑ Klanten zijn veelal ook participanten met inspraak	↓ Als klant heb je niets te zeggen
3	<b>Koopkracht</b>	↑ Is een verzekering tegen de prijs van fossiele energie die op termijn zal stijgen	↓ Elke euro meer voor fossiele energie is een euro minder koopkracht voor overige lasten
4	<b>Lokale economie</b>	↑ Geld voor lokaal geproduceerde energie komt eerst in de lokale economie terecht	↓ Elke euro voor energie verdwijnt direct uit de lokale economie, en dat elk jaar opnieuw (Den Haag 900 mio p/jaar)
5	<b>Gezondheid en milieu</b>	↑ Hernieuwbare energie, die de uitstoot goedmaakt die deze veroorzaakt	↓ Stoten tal van stoffen uit die schadelijk zijn voor gezondheid en milieu
6	<b>Vrede en veiligheid</b>	↑ Maakt je onafhankelijk van schimmige figuren (petrodictators)	↓ Leiden tot instabiliteit, en dat zal niet minder worden waarschijnlijk

Misschien wel uniek voor energiecoöperaties en andere burgerinitiatieven is dat zij democratische waarden creëren door werk en niet door verzet. We zijn gewend dat mensen waarden als vrijheid, gelijkheid, gezondheid en milieu steeds moeten beschermen in verzet, bijvoorbeeld tegen grote energiebedrijven. Zo groeien die waarden, maar is het niet beter als zij groeien gewoon in het werk van mensen zelf, bijvoorbeeld binnen een energiecoöperatie? Wij nemen waar hoe er twee verschillende vormen zijn van productie, en twee verschillende vormen van democratie, en ook twee verschillende omstandigheden waarin democratische waarden kunnen groeien.

#### 4.2 Controle

Vrijheid, gelijkheid, gemeenschap, duurzaamheid, democratie, vrede en veiligheid zijn waarden die door de democratie worden beschermd en die de democratie zelf beschermen: daaronder de waarde democratie zelf. Daarnaast zijn nog veel meer waarden als transparantie, zorgvuldigheid, redelijkheid, evenredigheid, vertrouwen en representativiteit. Zij vormen samen een lijst om steeds opnieuw publieke besluiten te kunnen controleren. Die lijst bestaat al heel lang, want deze waarden zijn oud. Onze stelling is dat ze overwegend zijn gebruikt en gegroeid in hun functie van bescherming: in het verzet tegen al te ingrijpende initiatieven van anderen hebben mensen deze waarden aangeroepen in een poging hun belangen te beschermen. Zo hebben deze waarden zich ontwikkeld en wij wijzen op burgerinitiatief als een andere route waarlangs zij zich kunnen ontwikkelen.

Burgerinitiatief toont aan hoe waarden als vrijheid, democratie en zorgvuldigheid zich kunnen ontwikkelen door samen te werken aan een initiatief. Dit initiatief drukt niemand weg, maar laat alle betrokkenen groeien en zo groeien ook waarden. Bijvoorbeeld transparantie krijgt een nieuwe invulling onder burgers die zichzelf mandateren en aan hun gemeenschap verantwoording willen afleggen voor wat zij doen. Let op: transparantie blijft wel degelijk ook een waarde die mensen kunnen aanroepen om zich te beschermen. Die ondergrens blijft, maar daarboven kan transparantie zich verder ontwikkelen tot een norm waarmee mensen in staat zijn om zich op een hoger plan tegenover elkaar te verantwoorden. Dit brengt ons tenslotte tot een soort checklist waarmee mensen in elke situatie kunnen controleren hoe een norm hen kan helpen.

Moet de norm mij beschermen tegen het initiatief van een ander?	Norm	Tillen we samen de norm naar een hoger plan om de ander de kans te geven zich voor zijn initiatief te verantwoorden?
	Transparantie	
	Gelijkheid	
	Vertrouwen	
	Duurzaamheid	
	Etc.	
	Etc.	

#### DISCLAIMER

*Dit is een essay in wording i.h.k.v. de Democratic Challenge van de VNG. Het kan nog niet worden geciteerd, want is work in progress, en de auteurs willen pas verantwoording nemen voor het eindproduct. T.b.v. het congres "Festival van de Democratie" publiceren wij deze sneak preview. Ideeën en commentaar graag naar [jhe@atosborne.nl](mailto:jhe@atosborne.nl). De auteurs: Ben van Essen, Jurgen van der Heijden, Rinske van Noortwijk, Irini Salverda.*