

# Als burgers het heft in eigen handen nemen: van representatieve naar doe-het-zelf democratie<sup>1</sup>

Mark van Twist, Martijn van der Steen en Philip Marcel Karré

## 1. Inleiding

De crisis van de representatieve democratie is al veelvuldig verkondigd en beschreven (onder meer door Rosenthal, 2002; In 't Veld, 2007). De volgende oorzaken worden meestal genoemd om de legitimitets- en effectiviteitsproblemen van de volksvertegenwoordiging te verklaren (vergelijk met WRR, 2004, p. 243 e.v.): er is sprake van een vertrouwensbreuk, omdat politici in de ogen van burgers steeds minder in staat zijn hun prangende maatschappelijke, economische en individuele problemen van makkelijke en met name snelle oplossingen te voorzien. Er is cynisme over politici, die pretenderen managers te zijn van de staat, waardoor burgers hun problemen vaak door een gang naar de rechter of andere buitenparlementaire kanalen moeten zien op te lossen. De 'verplaatsing van de politiek' naar andere gremia leidt dan tot de afkalving van het politieke bedrijf (Bovens et al., 1995). Bovendien vindt politieke besluitvorming toch al in steeds grotere mate buiten het parlement om plaats. Veel belangrijke be-

sluiten worden niet in de Tweede Kamer maar aan de tafel bij de coalitieonderhandelingen of in Brussel genomen.

Ook in dit essay staan de problemen van de representatieve democratie centraal. We schetsen echter een andersoortige ontwikkeling, niet zozeer de afkalving of verbrokkeling van de democratie, maar een ontwikkeling naar wat wij benoemen als een 'doe-het-zelf democratie': burgers die, zonder op de overheid te wachten of toestemming te vragen, het heft in eigen handen nemen. Ze spelen niet volgens de regels van het politieke en representatieve spel, maar organiseren binnen de randen van dat bestaande spel nieuwe en eigen subsystemen van belangenafweging en borging van zelf gedefinieerde waarden. Kenmerkend voor deze subsystemen is dat de democratie er niet in verdwijnt, maar dat deze een heel ander karakter krijgt: direct, door burgers zelf, onderling afgesproken en zelf georganiseerd. Wij laten zien hoe deze trend vorm krijgt in de concrete leefomgeving van burgers, die in afgeschermden woondomeinen eigen regels stellen en handhaven, waarbij ze

zich binnen de marges van de bestaande democratische rechtsorde tevens (lijken te) onttrekken aan elementen daarvan en zichzelf een nieuwe, eigen orde opleggen. Deze trend is al nadrukkelijker te zien in de Verenigde Staten, waar het leven van burgers traditioneel toch minder dan in de Europese context doordrongen is van statelijk ingrijpen, maar laat zich langzaamaan ook steeds nadrukkelijker in Nederland en Europa waarnemen. Wij beschrijven in dit essay dus vooral eerste en vroege bewegingen en ontwikkelingen, die naar onze mening mogelijk een signalement vormen van een bredere ontwikkeling. Deze ontwikkeling zou de verhoudingen tussen staat en burgers de komende decennia kunnen determineren. Wij beginnen dit essay met een korte beschrijving van de veranderlijkheid van het begrippenpaar publiek versus privaat en een historisch overzicht van voorbeelden voor wat wij in het vervolg, in navolging van Lohof en Rijndorp (2006), 'privaat beheerde woondomeinen' zullen noemen. Het gaat daarbij trouwens niet *per se* om *gated communities*, maar om semi-publieke leefgemeenschappen, met semi-permeabele grenzen met de buitenwereld. Vervolgens gaan we in op hoe deze trend zich vandaag de dag in Nederland manifesteert. Wij stellen de vraag of deze ontwikkelingen leiden tot een privatisering van het publieke domein en problematiseren de betekenis daarvan voor onder andere nieuwe vormen van gemeenschapszin. Daarna gaan wij in op de rol van de burger en die van de overheid, om te besluiten met een korte vooruitblik op wat een kritische en constructieve dialoog met anderen (wetenschappers, burgers en be-

stuurders) kan worden over de doe-het-zelf democratie.

## 2. Tussen publiek en privaat

Het onderscheid tussen publiek en privaat is een van de meest ordenende en richtinggevendende categorieën in onze moderne tijd (Bobbio, 1989, pp. 1-2). Dat is niet onschuldig of alleen wetenschappelijk interessant, maar ook intrinsiek politiek relevant, want sterk bepalend voor hoe de samenleving is ingericht en hoe deze wordt bestuurd. Als in een beschouwing zoals deze de woorden 'publiek' en 'privaat' worden gebruikt, en ook nog eens wordt verwezen naar dynamiek in de verhoudingen in dat begrippenpaar, dan is het verhaal daarmee als vanzelf beladen en politiek geladen. Publiek en privaat zijn meer dan analytische categorieën. Zij zijn ook normatief, dynamisch en performatief (zie Weintraub & Kumar, 1997; Passerin d'Entrèves & Vogel, 2000; Geuss, 2001). Het gebruik van het label, in het bijzonder het signaleren van een verschuiving, doet iets met de gelabelde praktijk en met het debat daarover.

Publiek en privaat zijn *normatieve categorieën*, die gebruikt worden om tot maatschappelijke inrichting en ordening te komen en om uitsluitel te bieden in klassiek politieke vragen over rechtvaardigheid, rechtmatigheid en verdeling van verantwoordelijkheid. Het zijn echter categorieën die niet vastliggen of door de natuur of een andersoortige bovennatuurlijke macht gegeven zijn. Wat publiek en wat privaat *is*, wordt in politieke proces-

sen bepaald. Wat publiek en privaat *zijn* is wat mensen er samen besluiten in te zien. Je zou zelfs kunnen stellen dat de beslissing wat publiek is, en dus van de staat of, anders gezegd, van ons allen en wat privaat, dus van het individu is, het wezenskenmerk is van politiek, omdat het bij dit proces altijd om ingewikkelde verdeelvragen tussen maatschappij en individu gaat.

Publiek en privaat zijn daarnaast ook *dynamische categorieën*, wat betekent dat de invulling die eraan gegeven wordt per gemeenschap, bijvoorbeeld per land of per traditie, maar ook per periode, zal verschillen. In de Angelsaksische traditie worden tal van zaken die voor ons als volgingen van het Rijnlandse model puur publiek zijn, beschouwd als vanzelfsprekend privaat. Ook verschilt het denken over wat logischerwijs publiek is sterk van gedachten daarover in de jaren zeventig. En in die periode was de invulling weer heel anders dan in de jaren dertig. Wat logischerwijs publiek en privaat is, is geen gegeven, maar krijgt invulling in het maatschappelijk discours. Publiek en privaat zijn tot slot niet alleen dynamische maar ook performatieve begrippen. Ze lokken bepaalde handelingen en oordelen uit. Het in een discours benoemen van een bepaalde praktijk als privaat, ook als dat rechtelijk of technisch niet eens zo hoeft te zijn, maakt dat anderen er op een andere manier naar kijken, er op een andersoortige manier ermee omgaan, en dat ook elementen binnen de praktijk zelf zich anders gaan gedragen (Edelman, 1964; Hajer, 2000). De concrete invulling in het maatschappelijk discours van wat publiek en privaat zijn, of volgens bepaal-

de groepen horen te zijn, doet iets met de samenleving.

Deze drie kenmerken brengen met zich mee dat het begrippenpaar publiek en privaat te zien is als een *essentially contested concept* (Gallie, 1956). Politici en de ideologische stromingen waartoe zij behoren hebben nauwkeurig omschreven opvattingen over hoe de verdeling tussen publiek en privaat zou moeten zijn, waarom dat 'goed' is, welke zegeningen daarvan te verwachten zijn en welk onheil er mee afgewend wordt (zie bijvoorbeeld Wolfe, 1997; Karré, 2005). En omdat de ideologen de performatieve werking van de invulling begrijpen, wordt de strijd op het scherpst van de snede gestreden: wie wint kan de samenleving veranderen en, in ieder geval tijdelijk, een stempel drukken op de maatschappelijke ordening en op de verdeling van welvaart, risico's, goederen en lasten over verschillende bevolkingsgroepen of andere maatschappelijke actoren.

### 3. Historische voorbeelden: *company towns* en wooncommunes

*Company towns* en wooncommunes zijn fraaie voorbeelden van hoe als gevolg van de industriële revolutie private of particuliere partijen zichzelf verantwoordelijk maakten voor het beheer, de inrichting en ook de regulering van een publieke ruimte. Deze dorpsgemeenschappen vormden in feite kleine verzorgingsstaatjes in particuliere handen, met verantwoordelijkheden en ambities over de volle breedte van wat de Wetenschappelijke

Raad voor het Regeringsbeleid jaren later als de vier functies van welvaartstaten is gaan benoemen: verzekeren, verzorgen, verheffen en verbinden (WRR, 2006). Hetzelfde gold en geldt vaak nog steeds voor veel kleine, lokale gemeenschappen op het platteland, net als voor de vele godshuizen (of hofjes) in veel Europese landen, waar sinds de middeleeuwen opvang werd geboden aan bijvoorbeeld onbemiddelde bejaarde vrouwen, zoals de Hof van Wouw in Den Haag of Hopton's Charity in Londen.

Nederlandse voorbeelden voor *company towns* zijn Batadorp (nu onderdeel van de gemeente Best) en Heveadorp (nu onderdeel van de gemeente Renkum), maar het meest bekende is waarschijnlijk het Britse *model village* Bournville, gesticht door de eigenaren van chocolademerkt Cadbury's. In een *company town* verschaft de ondernemer niet alleen werk, maar zorgde ook voor goede huisvesting, zorg, pensioen, onderwijs en zag tevens toe op deugdelijk gedrag van de bewoners. De ondernemer drong daarmee diep door in de privésfeer van de arbeiders: of beter gezegd, door toetreding tot de gemeenschap herdefiniëerden bewoners (arbeiders) en bestuur (de ondernemer, inclusief aanhang) de grenzen van en de toegang tot hun privésfeer. De motieven van de ondernemers liepen doorgaans uiteen. Goed doen was dikwijls één motief, maar het verzekeren van een loyale, relatief gezonde en nog altijd goedkope voorraad werkkrachten was een belangrijke andere overweging. Overigens kunnen die twee (tenminste tijdelijk) prima in elkaars verlengde liggen: wat goed is voor arbeiders is ook goed voor de ondernemer, en andersom.

In wooncommunes zoals die in Nederland bestonden, waaronder Frederik van Eedens Bussumer versie van *Walden*, het ideaal van Henry David Thoreau (1854), was het motief anders dan bij de beschreven *company towns*; deze communes waren meer ideologisch geïnspireerd, opgebouwd rond een ideaalbeeld van een samenleving. Maar ook hier greep een vertegenwoordiging van de gemeenschap diep in de privésfeer van de communebewoners in. Vanuit een specifieke levensovertuiging werd een 'nieuwe gemeenschap en een eigen samenleving' gebouwd, waarin onderling afgesproken regels golden en allerlei regels van 'buiten' niet meer aan de orde waren. In ruil daarvoor stemden de leden van de gemeenschap met een andersoortige maar onverminderd diepe bemoeienis in hun publieke en privésfeer in. Het ging hier niet alleen meer om een private verzorgingsstaat, maar om een op heel andere gronden georganiseerd samenleven. En, let wel, in alle gevallen binnen de bestaande samenleving: er was geen revolutie tegen het systeem, maar binnen het systeem waren praktijken aan de orde die revolutionair afweken van het systeem. Binnen de bestaande wetten werden heel andere 'wetten' afgesproken, nageleefd en gehandhaafd.

Na de Tweede Wereldoorlog heeft de verzorgingsstaat in enkele opeenvolgende golven de publieke voorzieningen zoals die tot ontwikkeling kwamen in bijvoorbeeld *company towns* en communes ge-collectiviseerd en genationaliseerd. *Company towns* en wooncommunes, met commerciële dan wel normatieve of ideële motieven, bestaan sindsdien nauwelijks nog. Ze zijn, zo luidt het dominante den-

ken, ook helemaal niet meer nodig. Want de publieke sector draagt nu zorg voor de voorzieningen die de ondernemers in de *company towns* of de private stichtingen in de godshuizen aanboden en doet dat bovendien met inachtneming van de in rechten vastgelegde vrijheden van de bewoners. Achteraf, zo klinkt met name over *company towns* nogal eens door, is het goed dat mensen niet meer veroordeeld zijn tot het wonen op een terrein van de baas en niet meer naar zijn vrouw hoeven te luisteren die komt vertellen dat de vensterbank hoognodig moet worden afgenomen. In de modernisering is, zo luidt de *communis opinio* aan die praktijken gelukkig een eind gekomen. De staat, met de daaraan gekoppelde democratische besluitvorming en legitimiteit, heeft deze functies overgenomen. Besluitvorming over belangrijke vraagstukken vindt dus niet meer plaats aan de ontbijttafel van de ondernemer maar in de politieke wereld van Tweede Kamer en andere manieren van volksvertegenwoordiging.

Interessant is daarom te zien dat op allerlei plaatsen weer een beweging op gang komt die niet van het hiervoor beschreven concept weg beweegt, maar er juist naar terugkeert. Zo hebben bedrijven als Google en Cisco in de VS hun eigen campus waar werknemers wonen en waar die allerlei bijzondere voorzieningen genieten. En, zo zal in het nu volgende stuk blijken, ook in ons land worden voor bijzondere doelgroepen privaat beheerde en soms afgescheiden gemeenschappen ontwikkeld, waarin de bewoners op hun bijzondere gemeenschappelijke wensen bediend worden. Een wooncommune als Walden of een *company town* als Hevea-

dorp mogen dan verleden tijd zijn, en de collectivisering die gepaard ging met de ontwikkeling richting verzorgingsstaat mag nog altijd dominant worden geacht, er is tegelijk toch op tal van plekken een nieuwe beweging van privatisering van het publieke domein en omkering van publiek en privaat te vinden.

#### 4. Als burgers weer zelf het heft in handen nemen

De grens tussen publiek en privaat lijkt misschien soms hard, maar is voortdurend in beweging. Ook nu zijn er allerlei bewegingen zichtbaar van burgers die zich in meer of minder ommuurde gemeenschappen onttrekken aan de publieke ruimte en die zo tegelijk opnieuw de grens tussen publiek en privaat bepalen. Deze zijn misschien nog niet erg dominant of voor iedereen zichtbaar, maar wij menen wel dat onderstaande voorbeelden ten minste de conclusie toelaten dat er een bepaalde ontwikkeling op gang is gekomen, die overheid en wetenschap niet langer zouden moeten negeren.

Zo vinden bewoners van privaat beheerde woondomeinen elkaar op een gedeelde levensfilosofie (bijvoorbeeld anarchisten in de Amsterdamse Doe-het-zelf Maatschappij, ADM; zie Van Dam, Eshuis & Aarts, 2008); soms gaat het om een gedeelde leeftijd of levensfase (bijvoorbeeld in seniorensteden als Vilavie,<sup>2</sup> enigszins kopieën van de Amerikaanse *retirement communities*); en soms ligt het dichterbij aan tegen een gedeeld sociaaleconomische achtergrond en leefstijl (zoals in de Golfresiden-

tie in Dronten, zie: Van Dam, Eshuis & Aarts, 2008, als concept enigszins vergelijkbaar aan het Disney-dorp Celebration in de Verenigde Staten, zie Frantz & Collins, 1998; Ross, 1999). Ook etniciteit en religie kunnen een rol spelen (zie Aalbers, 2004). Zo is zelforganisatie een belangrijk kenmerk van de Hindoestaanse gemeenschap in Nederland alsook van de Chinese gemeenschap (misschien als hedendaagse variant op *China Town of Little Italy*). Vergelijkbare ontwikkelingen omtrent de Marokkaanse gemeenschap in Rotterdam hebben echter tot veel kritiek geleid. Het is niet ongebruikelijk dat dergelijke ontwikkelingen op verzet stuiten. Kennelijk ligt het gevoelig als bepaalde groepen burgers zich aan andere of de samenleving als geheel onttrekken en onderling afspraken maken over wat ze wel en niet willen, mogen en kunnen. Dit omdat, zo waarschuwen critici als bijvoorbeeld Bishop (2008), die een boeiende studie heeft geschreven over de situatie in de Verenigde Staten, deze ontwikkelingen ook kunnen werken als centrifugale tendenties, die tot gevolg zouden kunnen hebben dat onze maatschappij aan de breuklijnen van de verschillende subculturen uit elkaar scheurt. Inclusie van de ene groep betekent immers altijd ook exclusie van anderen. Het oproepen van schrikbeelden als 'balkanisatie' en 'aso-dorpen' wordt daarbij niet geschuwd. Wij stellen dergelijke oordelen uit, ook al lokken de ontwikkelingen die we beschrijven deze wel uit, vanwege hun intrinsiek politieke karakter (zie 2). Maar voordat wij hier aan toe zijn, gaan we in dit essay eerst op zoek naar de kenmerken en contouren van de trend en verkennen we de mogelijke betekenissen ervan.

In elk van de genoemde gemeenschappen is sprake van hetzelfde soort proces: een groep burgers neemt het heft in eigen handen en richt een gemeenschap in rond een bepaalde set waarden, waarbij ze samen afspraken maken over de regels die daarbij horen en het soort handhaving dat kan plaatsvinden. In dat proces doen ze meer of minder vrijwillig afstand van bepaalde waarden en regels die in de reguliere publieke ruimte gelden én voegen ze er andere aan toe. Dat was ook al in de *company towns* het geval: zo werden de bewoners van Batadorp verplicht hun tanden altijd stralend wit te houden. Sommige waarden worden in privaat beheerde woondomeinen meer prominent en andere juist meer van ondergeschikt belang. Datzelfde gebeurt in de afgrenzing van wat het privédoel te noemen is. In de reguliere publieke sfeer is er sprake van een zekere bescherming – onder andere geregeld in de wet – van het privédoel voor interventie vanuit de staat. In de hier beschreven woondomeinen is er op sommige punten sprake van een opheffing van de grens tussen wat publiek en wat privé te noemen is (zie bijvoorbeeld McCabe & Tao, 2006). Mensen stemmen er bijvoorbeeld in toe om hun heg op een bepaalde manier te snoeien en om hun tuinhekje een bepaalde kleur te geven. En ze kiezen ervoor om zich op een bepaalde manier te gedragen en van bepaalde gedragingen nadrukkelijk af te zien. Soms gaat het om een zelfopgelegd afzien van iets dat in de gewone publieke ruimte daarbuiten wel zou mogen. Mensen kiezen er dus voor om vrijwillig een andere set waarden en regels te onderschrijven en na te leven dan de waarden en regels die buiten hun

afgeschermdde leefgemeenschap in democratische processen zijn overeengekomen. Met name in de VS hebben deze ontwikkelingen al tot verhitte discussies geleid over een eventuele uitholling van de representatieve democratie (zie bijvoorbeeld McKenzie, 1996; Oliver, 2001; Nelson, 2005), want er ontstaat een tweede of concurrerende bron van regelgeving.

Twee woorden staan bij dergelijke processen centraal en markeren de problematische relatie met het openbaar bestuur: *vrijwillig* en *waarden*. Deze begrippen zijn cruciaal, omdat ze het afwijken van de waarden in de reguliere publieke sfeer een bijzonder karakter geven. Mensen geven uit eigen beweging iets op of wijken uit eigen beweging af van de algemeen geldende standaard. Ze kiezen uit eigen beweging, vrijwillig, voor nieuwe ongelijkheid. Dat zijn geen kleine dingen, hoewel je kan discussiëren over de impact van een verbod om de kat op de golfbaan te laten of van een in een bepaalde kleur geschilderd tuinhekje. Maar het gaat om afwegingen over waarden. En collectieve afwegingen over waarden zijn in ons bestaande systeem bij uitstek het domein van democratische processen. Keuzes over waarden zijn per definitie politiek (in de meest basale zin van het woord). En voor dergelijke politieke afwegingen hebben we een democratisch arrangement gebouwd en politieke instituties in het leven geroepen. Voor het veranderen of continueren van een richting met betrekking tot waarden hebben we afgesproken om het democratische proces te doorlopen, bijvoorbeeld langs de weg van het parlement of van de gemeenteraad. De idee daarbij is dat langs deze weg uiteindelijk de af-

wegingen tot stand komen die legitiem en voldoende krachtig zijn om op algemeen niveau het belang van allen te dienen. Dat belang omvat niet alleen het 'krijgen wat je wil', maar ook bescherming tegen hen die iets anders willen en daarin gelijk krijgen. De democratie is zodoende niet alleen een machine voor het produceren en bekrachtigen van het gelijk van een meerderheid, maar ook voor de bescherming van de waarden en belangen van minderheden en van hen die geen gelijk krijgen en wier waarden niet of minder bekrachtigd worden. De vraag rijst dan of dit in de doe-het-zelf democratie, waar groepen burgers de politieke arena omzeilen, ook zo is.

Bij het ontstaan van afgeschermdde en vaak ook privaat beheerde woondomeinen zoals Hindoestaanse en Chinese woongemeenschappen, vindt de afweging van waarden op een andere manier plaats. Bestaande gemeenschappen, of gemeenschappen in ontwerp, doen potentiële bewoners een aanbod van een bepaald totaalpakket waarden. En bewoners kiezen daar voor. Ze gebruiken voor de bevrediging van hun behoeften niet de representatieve democratie, bijvoorbeeld door te stemmen of de lokale politiek te bespelen, maar kiezen een veel meer directe vorm en tekenen in op een gemeenschap (bestaand of in oprichting). Als ze toegang verwerven, dan krijgen ze de garantie dat de waarden uit het aanbod in de leefgemeenschap gerealiseerd en gehandhaafd zullen zijn. Mensen verwerven daarmee de leefomgeving die ze willen. Ze doen dat bovendien zonder wetten te overtreden, zonder dat ze anderen direct schade berokkenen en zonder dat ze anderszins verwerpelijk of illegitiem

gedrag vertonen. Er vindt geen dwang plaats. Het is een keuze uit eigen vrije wil. Ze brengen hun democratische voorkeuren niet tot uitdrukking in de keuze voor een bepaalde volksvertegenwoordiger maar in een keuze voor een bepaald soort 'volk'.

Wat in dergelijke gevallen gebeurt is te benoemen als de ultieme vorm van wat in het moderne discours over beleidsprocessen burgerparticipatie of deliberatieve democratie is gaan heten (zie bijvoorbeeld Besette, 1994; Elster, 2001; Hendriks & Eijermans, 2004), ook al komt onze definitie misschien niet helemaal overeen met hoe deze begrippen gewoonlijk worden ingevuld. De idee bij burgerparticipatie is dat burgers actief worden, bijvoorbeeld in de beleidsprocessen over de inrichting van hun omgeving of andersoortige kwesties die hen aangaan. De ironie daarbij is echter dat de burger zo radicaal participeert dat daarmee de overheid steeds meer buitengesloten raakt. Niet de burger ontbreekt in de beleidsprocessen, maar de overheid ontbreekt zelf. De burger doet het (soms letterlijk achter het eigen hek) zelf en de overheid kijkt toe. Daarom passen de ontwikkelingen die wij beschrijven ook niet zo goed bij oude ideeën over participatie, zoals verwoord in de zogenoemde participatieladder van Arnstein (1969), omdat daarin nog steeds de overheid als de actor wordt gezien die het burgers toestaat mee te doen. In de voorbeelden die wij beschrijven, hebben burgers die uitnodiging niet nodig om zelf aan de slag te gaan met hun woonomgeving.

In het laatste deel van dit artikel zullen we nader ingaan op de betekenis van deze wending in de invulling van de publieke ruimte. We bespreken de mogelijke ge-

volgen van deze nog incidentele maar in potentie zeer ingrijpende emancipatie van burgers. Wat is de rol (en het instrumentarium) van de overheid in een doe-het-zelf democratie, zo vragen we ons af.

## 5. Privatisering van het publiek domein?

Er gebeurt in onze tijd op allerlei plekken van alles dat is uit te drukken als een privatisering van het publieke domein. Althans, als je het zou willen uitdrukken in de nu bestaande invulling van deze begrippen. Datgene wat we nu als het publieke domein kennen krijgt invulling op een manier die we nu privaat zouden noemen. Privatisering schiet echter tekort als concept om die ontwikkeling te duiden, omdat er de indruk mee wordt gewekt dat de overheid hier aan zet zou zijn in de overdracht van taken en verantwoordelijkheden. De praktijk is precies andersom: niet de overheid maar de burgers en hun gemeenschappen zelf hebben het initiatief, al nemen ze ondertussen natuurlijk wel steeds precies de ruimte die ze van overheidswege gelaten wordt. Het gaat dus eerder om een democratisering van het publieke domein: burgers nemen vaker, nadrukkelijker en dieper het heft in eigen handen. Ze organiseren hun eigen democratie, een 'doe-het-zelf democratie'.

Wat als eerste opvalt is dat dergelijke privatiseringspraktijken op het eerste gezicht redelijk succesvol zijn. Er worden keuzes gemaakt tussen waarden die afwijken van de keuzes die in de publieke sfeer gemaakt worden, maar de uitkomsten daar-



van worden in ieder geval door de betrokkenen gewaardeerd. Of althans voldoende gewaardeerd om de praktijken draaiende te houden. Ook vinden er vooralsnog geen evidente excessen of incidenten plaats. Bewoners van afgeschermdde woondomeinen zijn niet ontevreden, er zijn weinig echte crises te melden en ook de omgeving heeft er weinig last van (zie bijvoorbeeld Van Dam, Eshuis & Aarts, 2008). De afwijkende arrangementen lijken prima levensvatbaar te zijn (tenminste waren zij dat vóór de kredietcrisis toesloeg). Ook blijken zij op allerlei manieren aantrekkelijke alternatieven te bieden voor de bestaande indeling in publiek en privaat. Ze zijn dan weliswaar anders, maar dat is voor de betrokkenen op het eerste gezicht eerder een positieve dan een negatieve kwalificatie, met voor hen dito gevolgen.

Juist dat maakt de ontwikkelingen die we hiervoor hebben geduid ook zo interessant: ze kunnen heel goed op enig moment van uitzondering en bijzonder geval *mainstream* worden. Privaat beheerde woondomeinen reflecteren naar ons idee een veranderde en verder veranderende samenleving, waarin een (her)nieuw(d) aanbod en een scherpere en sterkere vraag elkaar in toenemende mate weten te vinden. Wat de praktijken allemaal goed doen, is inspelen op kritisch consumptisme: de praktijken beantwoorden met hun aanbod aan de wensen van consumenten. Een belangrijk onderdeel van het aanbod is bovendien dat ze onzekerheid wegnemen over de continuïteit van het aanbod, in tegenstelling tot de principiële onbetrouwbaarheid en grilligheid van democratische processen. De praktijken bieden geïnteresseerden de mogelijkheid om

een leefomgeving te kiezen die aansluit op hun identiteit. Dat ligt volstrekt in lijn met het koopgedrag van mensen, dat voor alle andere producten dan leefomgeving al volstrekt normaal gevonden wordt. Mensen besteden steeds tijd, geld en aandacht aan consumptie van goederen die bijdragen aan hun identiteit: ze kopen kleding die bij hun identiteit past en deze mede vormt, ze surfen naar websites die aansluiten bij wat ze vinden, bouwen sociale netwerken rond gemeenschappelijk interesses, bezoeken scholen en onderwijsinstellingen die bij ze passen, kijken op televisie graag naar zichzelf enzovoort. De rariteit is in die zin niet dat mensen dit patroon willen doortrekken naar de leefomgeving, maar eerder dat dit nog niet meer en eerder is gebeurd. Zie bijvoorbeeld de worstelingen van ouders in de schoolkeuze voor hun kinderen. Colonges taxi's en pendelende ouders vertrekken 's ochtends uit gemengde wijken, op weg naar naburige wijken om daar hun kinderen in witte scholen onder te brengen. Burgers zijn op allerlei plaatsen al uiterst selectief in het creëren van hun leefomgeving, alleen doen ze dat vaak – noodgedwongen – door strategisch gebruik te maken van het systeem of door het systeem waar mogelijk te ontduiken.

De huidige ruimtelijke praktijken die leiden tot de ontwikkeling van allerlei afgeschermdde, privaat beheerde woondomeinen spelen in op de behoefte aan een naar eigen wens ingerichte leefomgeving: ze bieden burgers de mogelijkheid om uit te treden uit de ruimte waarin ze geconfronteerd worden met anderen en opvattingen die ze minder waarderen en reiken een nieuwe ruimte aan waarin ze geconfron-

teerd worden met – in essentie – ‘anderen zoals zichzelf’. Bishop noemt de gemeenschappen die daardoor ontstaan dan ook *communities of sameness* (Bishop, 2008, p. 5) en ziet daarin een ontwikkeling tot tribalisering. De afgeschermden woondomeinen, hier geduid als ‘leefomgevingen’, zijn in die betekenis een gewoon en passend product voor een kritische consument. Ze bieden burgers regie op de waarden waarin ze leven en op de manier waarop en met welke anderen ze geconfronteerd worden. Die regie krijgt nu vorm in allerlei directe en indirecte manieren van bespelen van bestaande systemen en markten, maar krijgt in de hier beschreven praktijken een heel directe en expliciete invulling.

## 6. Een ander soort gemeenschapszin en burgerschap

De beschreven praktijken hebben een gemeenschappelijke vorm. Ze stellen een combinatie van specifieke waarden centraal en plaatsen die boven andere mogelijke combinaties van waarden. Dat gebeurt in ons reguliere publiek domein ook, maar dan als uitkomst van politieke processen in bijvoorbeeld de politiek en de volksvertegenwoordiging. Ook de set waarden in het huidige publieke domein is *een* invulling van een in potentie veel meer omvangrijke set mogelijkheden. Het verschil met de praktijken die hier beschreven zijn is dat aldaar de publieke waarden niet in politieke processen – door politici – worden afgewogen en geselecteerd

maar door een andere rechtsvorm, bijvoorbeeld een bedrijf, een bewonersvereniging of een vastgoedmaatschappij. Ze doen potentiële bewoners een propositie: ze geven aan welke combinatie van waarden in de betreffende gemeenschap centraal staat en vervolgens kiezen mensen er bewust voor om wel of niet onder dat regime en die set van waarden te gaan wonen en leven. Nieuwe bewoners of deelnemers kiezen om wel of niet te komen, bestaande bewoners kunnen ervoor kiezen om uit te treden en te vertrekken als zij zich niet meer kunnen vinden in de betreffende waarden.

Om de belangrijkste conclusie uit het voorgaande paragraaf nader toe te spitsen: mensen kiezen ervoor om te wonen te midden van anderen zoals zij zelf, een proces dat je, in navolging van Putnam (2000), *bonding* zou kunnen noemen. Dat geeft op zich natuurlijk wel te denken over de betekenis van woorden als solidariteit en gemeenschapszin, die nu in ieder geval in het politieke debat over de begrenzing van publiek en privaat – en over de wenselijkheid van bewegingen op die grens – vaak gebruikt worden om het publieke te beschrijven. Voor het private wordt dan bovendien meestal een tegenovergestelde kwalificatie gebruikt (zie Jacobs, 1994; Lane, 1994; voor hun, weliswaar niet onomstreden, classificaties van publieke en private kernwaarden). In de hier beschreven gemeenschappen lijken deze labels een andere en meer selectieve betekenis te hebben – solidair met een beperkt en zelf gekozen deel van de gemeenschap –, maar daarbij wel veel dieper gevoeld te worden. Wie in een privaat beheerd woon-domein leeft schermt zich voor een deel

af van de buitenwereld, maar vertoont in dat afgeschermd zelf gekozen deel juist een veel diepere en verdergaande verbondenheid met de directe omgeving en met de directe en nabije buitenwereld (zoals bijvoorbeeld ook Van Dam, Eshuis & Aarts, 2008 in hun Nederlandse case-studies laten zien, maar bijvoorbeeld ook Ross, 1999, en Fritz, 2000 beschrijven in hun boeken over Celebration). Niet alleen de rechtsvorm en de representatie worden zodoende omgekeerd, ook de verbondenheid en gemeenschapszin krijgen een heel andere invulling. Anders, maar dieper. Dat roept op tot een opnieuw doordenken van de bestaande invulling die we daar nu aan geven en de manier waarop we over dit soort fenomenen oordelen.

## 7. Concurrentie voor de overheid?

De overheid is niet meer de enige en vaak zelfs niet eens meer de meest belangrijke aanbieder van waardeconfiguraties voor burgers. Er is concurrentie: van grote ondernemingen die private woondomeinen aanbieden, met alles erop en eraan, maar ook van groepen burgers die samen het heft in eigen handen nemen en hun gemeenschap naar hun eigen wensen en inzichten inrichten. De verruiming van het aanbod maakt voor burgers een volwaardige keuze mogelijk. Burgers kunnen zich zodoende ten minste gedeeltelijk onttrekken aan het pakket dat hen als uitkomst van de processen in de bestaande instituties wordt opgelegd. Het onttrekken gaat niet gepaard met geweld of revolutie, maar

vindt geheel plaats binnen de bestaande kaders en regels van de democratische rechtstaat. Wie dat wil, kan zijn of haar eigen leefomgeving kiezen, hoewel het aanbod nu nog beperkt is. De overheid zal zodoende te maken krijgen met burgers die kiezen voor een arrangement dat buiten de bestaande publieke orde ligt. De overheid zal langzaam marktaandeel verliezen aan alternatieve aanbieders van waardeconfiguraties. Als we de overheid als één van vele dienstverleners zien, is deze verschuiving niet zo problematisch. Anders wordt het als wij bijvoorbeeld Hobbes' perspectief van de staat gebruiken, als een instantie die conflict moet voorkomen, want *homo homini lupus est*.

De vragen zijn dan hoe snel het proces van het ontstaan van de doe-het-zelf democratie zal gaan en hoe groot de veranderingen zullen zijn. Die vraag is uiteraard niet precies te beantwoorden, maar het is wel mogelijk om hier aan te geven welke omstandigheden tot de verwachting leiden dat het marktaandeel van de concurrenten zal toenemen. We hebben in dit agenderend essay een aantal drijvende krachten benoemd die deze beweging verder vaart geven. Enerzijds zijn er burgers die zich steeds meer als consument gedragen en zich bijvoorbeeld afvragen waarom zij veel aandacht besteden aan het kopen van allerlei goederen en artikelen die erg passen bij hun smaak en identiteit, terwijl ze voor de gemeenschap en de ruimte waarin ze het merendeel van hun tijd verkeren afhankelijk zijn van wat allerlei – goeddeels onbekende en 'andere' – anderen willen. Daarnaast is er een groeiend aanbod, vanuit burgers die zichzelf organiseren, of vanuit grotere en klei-

nere marktpartijen die in het aanbod van leefgemeenschappen goede kansen voor een solide rendement zien, te midden van een toenemende schaarste aan solide rendementen in de bestaande markten. Daar komt bij dat consumenten bovendien beschikken over meer en meer toegankelijke informatie over het aanbod op de markt, bijvoorbeeld via internet of via andersoortige intermediaire organen. Ze beschikken daarnaast over voldoende middelen en zijn intelligent en assertief genoeg om zich geïnformeerd en geëmancipeerd op de markt te bewegen. De ontwikkelingen die wij beschrijven zijn dus zowel *community driven* als *commercially driven*.

## 8. De burger en de doe-het-zelf democratie

De overheid heeft de afgelopen twee decennia met toenemende intensiteit geprobeerd om burgers bij het beleid te betrekken en om te komen tot nieuwe en innovatieve vormen van burgerparticipatie. De overheid legt beleid voor, burgers kunnen reageren en op basis daarvan worden plannen al dan niet aangepast. Maar nog een slag verder wordt van overheidswege inmiddels ook gepoogd om via interactieve beleidsvorming of open planprocessen burgers actief mee te laten denken en doen in het formuleren van beleid. En soms gaat de overheid inmiddels zelfs zover, dat burgers niet alleen mee denken en doen maar tot op zekere hoogte zelf de rol van beleidsmaker kunnen vervullen. Men vraagt dan bijvoorbeeld aan bewoners in een wijk om zelf met een lijst voorstellen

te komen om de leefbaarheid te vergroten. De overheid nodigt burgers uit tot participatie in de gemeenschap, waarbij de overheid het voertuig voor participatie is.

De vraag is of dit allemaal afdoende is en echt helpt in het licht van de door ons beschreven praktijken, die in feite uitdrukking geven aan een veel bredere en meer diepgaande ontwikkeling op het grensvlak van publiek en privaat. Waar het om gaat is niet dat burgers op uitnodiging van de overheid inbreng leveren en verantwoordelijkheid nemen. Het gaat erom dat burgers zichzelf organiseren, via een doe-het-zelf democratie. De overheid is daar geen partij in, anders dan de hoeder van de algemene regels waarbinnen eigen initiatief en handelen plaats dienen te vinden. Het werkwoord participeren is daarmee op een heel andere manier van toepassing geworden op deze praktijken: burgers participeren met elkaar, ze participeren in de gemeenschappen waarin ze leven. Die participatie heeft betrekking op het maatschappelijk verkeer – burgers zetten zich in hun gemeenschap in – maar is soms ook een zaak van eigendomsrecht: ze zijn aandeelhouder van de gemeenschap waarin ze leven. Ze participeren niet in beleidsprocessen of in andersoortige overheidshandelingen, maar ze doen het zelf. Ze nemen eigen verantwoordelijkheid, maar toch net even anders dan in de oproepen daartoe vanuit de overheid bedoeld. Ze nemen niet zozeer eigen verantwoordelijkheid voor wat de overheid van hen wil, maar ze nemen zelf verantwoordelijkheid voor iets dat ze zelf belangrijk en waardevol vinden. De overheid mag daarin – al dan niet – meedoen, noem het participeren, maar alleen als de betref-

fende gemeenschap daarin voordelen ziet. Dat kan gaan om vormen van inkopen (de overheid die meebetaalt) of faciliteren (de overheid die mogelijk maakt of extern legitimiteit organiseert). Het initiatief daarvoor ligt eerst en vooral bij de burgers zelf. Zij zijn aan zet. De overheid volgt. De burger denkt en doet, de overheid moet het er maar mee doen. Dat laatste zou, als deze ontwikkeling zich verder doorzet, een steeds belangrijker uitgangspunt voor overheidssturing kunnen worden. De overheid is in dat speelveld één aanbieder van waardeconfiguraties naast anderen en ziet haar vanzelfsprekende rol en positie beperkt. De overheid is niet meer vanzelfsprekend de spil in het maatschappelijk verkeer – zo de overheid dat nu feitelijk al was – maar is een partij aan de zijlijn. De overheid doet pas mee als burgers – binnen of buiten – daar om vragen. Het is de vraag wat dat betekent in termen van sturing en normatieve opvattingen over de praktijken van onttrekking.

## 9. Discussie en conclusie

Hoe moeten we oordelen over Hindoestanen die kiezen voor de realisatie van een eigen doelgroepgebonden woonconcept, senioren die hun eigen steden willen stichten, of exclusieve golfresidenties die grenzen aan een gemeente als Dronten, zonder echt deel uit te maken van de gemeenschap aldaar? En wat moet de overheid daar nu eigenlijk mee? Het denken over de positie en rolvulling door de overheid ten aanzien van ‘burgers die het heft in eigen handen nemen’ kent in es-

sentie twee componenten: de vraag heeft een normatieve dimensie en een meer instrumentele dimensie. Wat vinden we van deze ontwikkeling, waarbij het nu bestaande systeem van politieke vertegenwoordiging en democratische articulatie en behartiging van waarden concurrentie krijgt in de vorm van insluitende en uitsluitende afspraken van groepen burgers onderling? Zien we dat als maatschappelijke veerkracht en als gewenste vorm van zelforganisatie of juist als segregatie en balkanisatie? En heeft de overheid daar controle en zeggenschap over, en zo nee, zou dat niet moeten?

Volgens ons is dat één van de grote vraagstukken voor het bestuur en de bestuurders van nu en in de toekomst. Burgers gaan verder, op zoek naar vervulling van de waarden, wensen en dromen die ze hebben. De overheid moet daarin mee. Omkering van die stelling laat de idiotie en de weerzinwekkende ideologie van de afkeuring zien: een overheid die burgers doelbewust belemmert in hun zoektocht naar vervulling van waarden, wensen en dromen. Dat kan niet de bedoeling zijn. Het is tijd voor een bestuurlijke beweeglijkheid en voor een heroverweging in het denken over de invulling van publiek en privaat.

Dat betekent enerzijds een poging om voorbij politiek moralisme te gaan, waarin de hier beschreven praktijken toch vooral gezien worden als ‘de SUV’s onder de woondomeinen’: asociaal, een tikkeltje ordinair en bovenal protserig ten koste van anderen. Terwijl wij hier hebben laten zien dat in de woondomeinen iets anders aan de hand is: mensen die zich netjes gedragen, zich inzetten voor hun gemeenschap en binnen hun gemeenschap juist

bovengemiddeld de deugden van goed burgerschap en goed fatsoen laten zien. Je zou zelfs kunnen stellen dat binnen deze woondomeinen, juist omdat er minder bemoeienis is door de overheid, een vitalere vorm van democratie is ontstaan en dat het daarom juist ook voor de overheid aantrekkelijk is er haar lessen uit te trekken (een punt dat in de Verenigd Staten bijvoorbeeld ook Nelson, 2005 maakt). Anderzijds betekent dit een heroriëntatie op de toe te passen sturing. Als de overheid er niet meer direct over gaat, zijn andere strategieën nodig om de beschreven praktijken te sturen. Wat er in privaat beheerde woondomeinen gebeurt valt immers nog steeds onder de afgesproken verantwoordelijkheid voor de overheid. De kunst zal zijn om de dynamiek mogelijk te maken en om deze productief te maken en te houden. Belangrijke funderende waarden in de visie op sturing die daarbij past zijn waarschijnlijk wel 'betrokken bescheidenheid' en 'bescheiden betrokkenheid'. Zo ontstaan voorbij het moralisme en de sturingswaan interessante en veelbelovende nieuwe kansen voor maatschappelijke dynamiek en meerwaarde.

## Noten

1. Dit essay is een bewerking van een tekst die eerder is uitgegeven door de Commissie Lemstra en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie Van Twist & Van der Steen, 2009). In dit essay brengen we op basis van de reacties op dit eerdere rapport en aanvullend onderzoek verdieping aan.

2. Zie [www.vilavie.nl](http://www.vilavie.nl). Vilavie stond oorspronkelijk bekend als Seniorenstad.

## Bibliografie

- Aalbers, M. (2004). *Ethnic Villages*. Part of CD-Rom Accompanying Y. Kazepov (Ed.), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*. Oxford: Blackwell.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the Royal Town Planning Institute*, 35 (4), 216-224.
- Besette, J. (1994). *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bishop, B. (2008). *The Big Sort. Why the Clustering of Like-Minded America is Tearing us Apart*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Bobbio, N. (1989). *Democracy and Dictatorship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bovens, M., Derksen, W., Witteveen, W., Kalma, P., & Becker, F. (1995). *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting – De Arbeiderspers.
- Dam, R. van, Eshuis, J., & Aarts, A. (2008). *Zelforganisatie. Een studie naar gemeenschapsvorming in de Amsterdamse Doehet-zelf Maatschappij en de Golfresidentie Dronten*. Wageningen: Alterra.
- Edelman, M.J. (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. Champaign, Urbana: University of Illinois Press.
- Elster, J. (Ed.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Frantz, D., & Collins, C. (1998). *Celebration U.S.A. – Living in Disney's Brave New Town*. New York: Holt Paperbacks.
- Gallie, W. B. (1956). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167-198.
- Geuss, R. (2001). *Public Goods, Private Goods*. Princeton: Princeton University Press.
- Hajer, M. (2000). *Politiek als vormgeving*. Amsterdam: Vossius AUP.
- Hendriks, M., & Eijssers, R. (2004). *Burgerparticipatie. Een praktische handleiding voor gemeenten*. Den Haag: sdu uitgevers.
- Jacobs, J. (1994). *Systems of Survival*. New York: Basic Books.
- Karré, P. M. (2005). Caleidoscooporganisaties – Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties. In T. Brandsen, W. van de Donk & P. Kenis (Eds.), *Meeroudig Bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties* (pp. 55-72). Den Haag: Lemma.
- Lane, J.-E. (1994). *The Public Sector. Concepts, Models, and Approaches*. Thousand Oaks: Sage.
- Lohof, S. & Rijndorp, A. (Eds.) (2006). *Privé terrein. Privaat beheerde woondomeinen in Nederland*. Rotterdam: Nai Uitgevers
- McCabe, B., & Tao, J. (2006). Private Governments and Private Services. Homeowners Associations in the City and Behind the Gate. *Review of Policy Research*, 23 (6), 1143-1157.
- Nelson, R. (2005). *Private Neighbourhoods and the Transformation of Local Government*. Washington: Urban Institute Press.
- Oliver, J. (2001). *Democracy in Suburbia*. Princeton: Princeton University Press.
- Passerin d'Entrèves, M., & Vogel, U. (2000). *Public & Private. Legal, Political and Philosophical Perspectives*. London: Routledge.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rosenthal, U. (Ed.) (2002). *Het democratisch tekort. Tekortkomingen en remedies*. Den Haag: Elsevier.
- Ross, A. (1999). *The Celebration Chronicles. Life, Liberty, and the Pursuit of Property Value in Disney's New Town*. New York: Ballantine Books.
- Thoreau, H.D. (1854). *Walden; or, Life in the Woods*. Boston: Ticknor and Fields.
- Twist, M. van, & Steen, M. van der (2009). *Op weg naar de doe het zelf democratie. Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?* Den Haag: InAxis.
- Veld, R.J. in 't (2007). *De vloek van het succes. Over de ontwikkeling van democratie*. Dordrecht: Hogeschool in Holland.
- Weintraub, J., & Kumar, K. (Eds.) (1997). *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a Grand Dichotomy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Wolfe, A. (1997). Public and Private in Theory and Practice: Some Implications of an Uncertain Boundary. In J. Weintraub & K. Kumar (Eds.) (1997). *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy* (pp. 182-203). Chicago: The University of Chicago Press.
- WRR (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.