

1

De Nederlandse samenleving

De Nederlandse samenleving steekt bijzonder in elkaar. Om dat te doorgronden is het noodzakelijk, zoals zo vaak het geval is, om te beginnen met de start van Nederland. Zonder terugblik is niet goed te begrijpen waarom Nederland functioneert zoals het functioneert.

Nederland is een samenraapsel van wat de Europese rivieren de Rijn, de Maas en de Schelde dit deel van West-Europa hebben gebracht. Nederland is een rivierendelta, gevormd door sedimenten, waar de Noordzee tevens dagelijks tweemaal haar invloed op uitoefent. Het viel de vroegere bewoners van deze rivierendelta niet mee te overleven.

De al eeuwendurende strijd tegen het water heeft diepe sporen achtergelaten in de huidige collectieve mentaliteit en de consensuspolitiek. Het jongerenwerk en het jeugdbeleid kunnen hier evenmin aan ontsnappen.

Historisch Nederland

De commentaren en beschrijvingen over Nederland in zijn vroegste dagen zijn meestal weinig complimenteus. De Romeinse schrijver Gaius Plinius (23-79 na Chr.) stelt in zijn *Naturalis Historia* (2004) dat een normaal mens niet zou willen leven in Nederland. Hij schrijft: *'Two times a day the ocean arrives with huge water masses and flood all the land.'* De Romeinse officier Plinius de Oudere beschrijft in diezelfde periode de bewoners van de Lage Landen als volgt: *'Deze mensen behoren tot de armste schepselen ter wereld. Bij hun eeuwige strijd tegen de natuur twijfelt men eraan of deze grond tot het land of tot de zee behoort. Ze lijken zeevaarders wanneer het land overstroomt. Het is een armzalig volk dat woont op opgeworpen heuvels.'*¹

Decentraal Nederland

Dat was zo'n 2000 jaar terug, maar later wordt het niet veel beter. Nog in 1653 beschrijft Andrew Marvell in *The Character of Holland* de Nederlanders als volgt: *'They are disgusting people who live half under the water.'* Denis Diderot, een beroemde achttiende eeuwse Franse Verlichtingsfilosoof, schrijft in 1773 in zijn *Voyage en Hollande* over Nederland en zijn bewoners: *'One is in all aspects in a perilous and distressful situation: there is no bread, no wine, and a very unhealthy climate. The only thing they are assured of is the permanent fear that they will drown.'* In de negentiende eeuw gaat de Zwitserse auteur David Hess (2007) zelfs zo ver dat hij stelt dat *'Dutch people are more amphibians than human beings.'* Nederland is synoniem aan de strijd tegen het water. De boeren bouwen in de Nederlandse rivierendelta eerst terpen, heuveltjes, waarop ze hun huizen en boerderijen plaatsen. Dat vergt met de tweedagelijkse vloed die telkens weer veel verwoest, voortdurend onderhoud. Als rond het jaar 1000 de zeespiegel stijgt, moet er een andere manier worden gevonden om het water te keren en wordt de dijk bedacht.

Een dijk is een door mensen aangelegde waterkering die het achterliggende land beschermt tegen overstromingen. Een dijk is echter te groot om door één persoon te worden aangelegd en onderhouden. Dat vereist samenwerking en tolerantie.² De strijd tegen het water vergt tevens een voortdurende alertheid. Alle rangen en standen van de bevolking hebben ermee te maken. Niets wordt zozeer gevreesd als de kracht van het water. Samenwerking, daar komt het op aan, dat is veel belangrijker dan de strijd tussen standen en klassen, tussen geloven en overtuigingen.³

Dijken en polders

Terwijl autonome stadstaten als Athene en Sparta in het klassieke Griekenland en Venetië, Florence, Pisa, Lucca en Bologna in Italië tussen de dertiende en zeventiende eeuw zich uitputten in adellijk machtsvertoon en destructieve onderlinge oorlogen, kiest Nederland vanaf de politiek-bestuurlijke start van meet af aan voor een pragmatisch samenwerkingsverband.⁴

Het systeem van polders – waar de waterstand kunstmatig kan worden geregeld – en dijken verplicht de inwoners van Nederland met elkaar te overleggen, want ze zijn afhankelijk van elkaar. Beslissingen over bijvoorbeeld de waterstand (met gevolgen voor de te verbouwen gewassen) dienen samen genomen te worden en de polder blijft alleen droog als er wordt samengewerkt en men elkaar ondersteunt.

Samenwerking met de burens is een *conditio sine qua non*. Als de buurman zijn sloten niet schoon houdt en zijn afwatering slecht verzorgt, is niet alleen zijn land maar ook dat van anderen in de polder in gevaar.⁵

Geert Mak zegt: *‘With a polder, the big problem is pumping the water. In most cases your land lies in the middle of the country, so where are you going to pump it? To someone else’s land. And they have to do the same thing, and their neighbour does, too. So what you see in the records are these extraordinary complicated deals. All of this had to be done together.’*⁶

Decentraal Nederland

Het altijd dreigende water en de daaraan gelieerde uit de dertiende eeuw stammende waterschappen dragen bij aan een sterke decentralisatie, een zwak nationaal centrum tegenover sterke regio’s, steden, wijken en gilden.⁷ Het waterschap wordt het orgaan dat de bovenlokale belangen op het terrein van de waterstaat ten behoeve van de landbouw met elkaar probeert te verzoenen. Het is daarmee een voorloper van het poldermodel. De waterschappen zijn de eerste democratische bestuurs- en overlegorganen in Nederland, en nog steeds de vierde ‘democratievorm’ (naast rijk, provincie en gemeente) binnen de Nederlandse grenzen.

De oprichting van gildes vanaf ongeveer het jaar 1000 en de groeiende kracht van steden vormen de *civil society* in die eeuwen. Ze worden de kraamkamers van de democratie genoemd.⁸ Ook daar ontstaat tegenmacht tegenover overheden.

Om die redenen heeft Nederland niet één machtscentrum, niet één vorst, niet één religie, is er zelfs niet sprake van één land, maar van een verzameling van (in het begin) zeven gewesten (tot op heden wordt gesproken over het Koninkrijk der Nederlanden, over *the*

Netherlands), die dezelfde uitgangspunten hanteren als in de polders: alle gewesten zijn gelijk en een gezamenlijke politiek komt er alleen als uitvloeisel van onderhandelingen. Met de brullende branding op de hielen heeft het weinig zin om moeilijk te doen over religieuze en culturele verschillen.⁹

De dwingende historische geografische omstandigheden hebben het Nederlandse gedrag en de Nederlandse mentaliteit, en dus ook het Nederlandse politieke systeem, indringend en blijvend beïnvloed.¹⁰ De poldermentaliteit van net zo lang praten tot er gezamenlijke overeenstemming is, is bestuurlijk erfgoed geworden. De hydrografische structuur van Nederland heeft tot een democratische structuur van de bevolking geleid.¹¹ Een waterland als Nederland kan niet zonder zelfbestuur in eigen kring.

Zo heeft Nederland ook nooit een staatsgodsdienst gekend; wel was gedurende enige eeuwen de Nederduitse Gereformeerde Kerk (het calvinisme) de enige publiek erkende en meest begunstigde kerk. Echter, zij hadden getalsmatig geen dominante positie in de Nederlandse samenleving. Rond 1600 is ongeveer 10 procent gereformeerd, rond 1650 ongeveer een derde. De kleine minderheid kan haar wil moeilijk opleggen aan de overgrote meerderheid; om die reden ontstaat religieuze tolerantie. Dit 'gedoogbeleid' voor religieuze minderheden leidt er onder andere toe dat elke denominatie haar eigen godsen weeshuizen mag stichten.

Religie is een individuele levensstijl en geen collectieve traditie. Op die manier wordt het politiek en kerkelijk leven gescheiden gehouden, zodat samenwerking en harmonie de boventoon voeren.¹² Deze zijn nodig om de gezamenlijke vijand te kunnen weerstaan: het water.

Hybriditeit van bestuur

De polder van de Middeleeuwen krijgt later zijn politiek beslag door vooral de liberale politicus Thorbecke, als deze met zijn Grondwet van 1848 de parlementaire democratie Nederlands kleurt. In zijn *Narede* van 1869 legt hij uit waarom de constitutionele monarchie de beste staatsvorm is, beter dan een republiek waarin alle organen in beginsel democratisch zijn. Thorbecke spreekt over 'een verband van elkander wederkeerig beperkende organen, aangelegd om met vrijheid zamen te werken tot eene wetgeving en een bestuur'. Het vereist wel, zo stelt hij, meer geduld dan regeren in een Republiek, maar de vrijheden zijn er – wanneer ze eenmaal erkend zijn – beter gewaarborgd. Hier ligt de kiem van de later Nederland zo kenmerkende hybriditeit van bestuur.

In Nederland worden beslissingen samen genomen, waarbij er min of meer een kunst van is gemaakt om niet te kiezen tussen deelbelangen, maar om juist aan alle deelbelangen tegemoet te komen.¹³ Egalitaire samenwerking is gezien de voortdurende strijd tegen het water een bestaansvoorwaarde. De twee bepalende religies in Nederland hebben daar ieder hun bestuursinstrumenten voor: de katholieken het subsidiariteitsbeginsel en de protestant-christelijken de soevereiniteit in eigen kring. De leer van subsidiariteit houdt in dat de overheid slechts initiatieven ontplooit als individuen of maatschappelijke organisaties zelf niet in staat zijn hun problemen op te lossen. Dat is een verticale ordening,

naar analogie van de hiërarchische orde in de rooms-katholieke kerk zelf. De protestantse leer van soevereiniteit in eigen kring beschouwt de samenleving als een geheel van nevenschikte, gelijkwaardige en zelfstandige kringen, van gezin, kerk, maatschappelijke organisaties tot en met de staat zelf. Dat is een horizontale ordening, wat past bij de anti-hiërarchische protestantse cultuur.¹⁴

Deze beide begrippen zijn sleutelwoorden in de Nederlandse politiek.¹⁵ Soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit verhouden zich tot elkaar als de schering en de inslag in een breiwerk. Tot op de dag van vandaag zijn het gerespecteerde uitgangspunten die in belangrijke mate het verloop van het Nederlandse beleid bepalen.

Consensus en harmonie

Geert Mak schrijft: *‘The Dutch call their collectivist mentality and way of politics-by-consensus the “polder model”’*.¹⁶

Het gezamenlijk streven naar consensus betekent niet dat er niet regelmatig dissensus kan zijn. Het poldermodel bestaat behalve uit een gedecentraliseerd bestuur en coöperatieve vormen nu juist uit een eigenzinnige combinatie van conflictmodel en consensusbereidheid.¹⁷ Het poldermodel heeft het vermogen om belangentegenstellingen aan het licht te brengen en daar vervolgens een oplossing voor te vinden. Het poldermodel is een samenlevingsvorm waarvan conflicten een integraal onderdeel vormen¹⁸, het ‘koppelt een permanente confrontatie van zeer uiteenlopende standpunten aan de bereidheid om compromissen te sluiten.’¹⁹ Daarom is polderen moeilijker dan polariseren, want men moet zich bij een conflict ‘tegennatuurlijk’ gedragen: men moet rekening houden met de wensen en belangen van de andere partij. Polderen is het tegenovergestelde van zwart-wit denken. Men moet op zoek naar creatieve oplossingen die aan de belangen van verschillende partijen tegemoetkomen.²⁰

De historisch-geografische omstandigheden hebben het Nederlandse gedrag, de mentaliteit en dus ook het beleidssysteem voor een belangrijk deel bepaald. De poldermentaliteit heeft zich stevig verankerd in de bestuurlijke stijl, opvattingen en werkwijze. In dat opzicht is het dus niet vreemd dat in Nederland altijd meerdere partijen besturen. Deze hybriditeit betekent dat eenvoudige oplossingen niet bestaan. Vooral het private en het publieke blijken verknoot, wat onvermijdelijk tot gevolg heeft dat wezensvreemde elementen gemixt worden.²¹

Nederland hanteert ten gevolge van haar waterverleden en -heden democratie niet als ‘de macht van de meerderheid’. In de Nederlandse democratie wordt de minderheid gerespecteerd en wordt er gezocht naar oplossingen om zo veel mogelijk partijen tevreden te stellen.

Schikken en plooiën

Nederland is dus een land waar al lange tijd de beleidspraktijk heerst van gedecentraliseerd bestuur en coöperatieve vormen. Het Nederlandse bestuurskarakter kenmerkt zich door een overlegcultuur die gericht is op consensus en harmonie, waarbij partijen min of meer op voet van gelijkheid betrokken zijn en waar slechts zelden iets afgedwongen

wordt.²² Of, zoals Pleij het noemt: ‘Je hoeft het niet met elkaar eens te zijn, als je er maar samen uitkomt.’²³ Vroeger al gold niet de wil van één man of van een simpele meerderheid als een eis van goed regeren, maar geven en nemen in colleges die uiteindelijk met een gezamenlijk besluit naar buiten komen.²⁴

Dat ‘schikken en plooiën’ heeft een lange traditie in Nederland.²⁵ Niet iedereen is daar waarderend over. Zo schrijft de Amerikaanse historica Barbara Tuchman lovend over de Nederlanden in de zeventiende eeuw, behalve dan ‘van het bestuur, waarop ze zich tevreden stelden met een verlamvend systeem dat op het primitiefste eiland in de Stille Oceaan nog niet zou zijn getolereerd. Het is een samenleving waarin alles erop lijkt te zijn gericht om machtsconcentratie tegen te gaan. Het is een overheid die gekenmerkt wordt door subtiele evenwichten, veel overleg, halve verantwoordelijkheden, inefficiënties en overlap.’²⁶

Dat geven en nemen is noodzakelijk, omdat zoals eerder gesteld het de Republiek met zijn autonome gewesten ontbreekt aan een krachtig centraal gezag. In Nederland heerst de polderblik, die afhankelijk van de conjunctuur een *Dutch miracle* of een *Dutch disease* wordt genoemd²⁷: als de bodem drassig wordt, krijgt de polder de schuld, en als de wei in bloei staat, wordt de polder geprezen. Ondanks die wisselende appreciaties is de Nederlandse beleidscultuur te omschrijven met de drie c’s van ‘consultatie, compromis en consensus’²⁸, of als een beleid van ‘machtsspreiding en machtsdeling’.²⁹

Consensusdemocratie

Nederland is een land waar het voortdurend vergaderen een onlosmakelijk onderdeel is van de bestuurlijke traditie. Dat vergaderen wordt een ‘chronische ziekte’ genoemd.³⁰ Al veel langer menen buitenlanders dat Nederland aan *cuncaritis* lijdt, aan twijfelziekte. Het is echter geen twijfelen, het is het proces van aftasten dat veel tijd kost om tot een gezamenlijk gedragen besluit te komen.

Het polderen vergt tijd. Als men deze processen wil omschrijven, komt regelmatig het woord ‘stropigerigheid’ naar voren, dat diepgeworteld zit in de Nederlandse politiek-bestuurlijke kringen. Overigens, door sommigen wordt stropigerigheid juist gezien als een teken van sterkte: het biedt ruimte aan voortschrijdend inzicht en is een uitdrukking van de bestuurlijke *checks and balances*.³¹ Het duidt ook op respect voor pluraliteit en op die manier worden totalitaire aanspraken vermeden.³²

Deze stropigerigheid werkt ten aanzien van processen en structuren. Die laatste variant leidt tot een ondoorzichtig kluwen, waarna verantwoordelijkheden verwateren en besluitvormings- en doorzettingsmacht zoekraken en wegglekken.³³ De bedachtzame Nederlandse politiek lijkt geënt op het bijeenhouden van een pluriform geheel. Daarvoor wordt vaak het calvinisme – dat zich onder andere kenmerkt door machtsspreiding – als oorzaak aangewezen. De eerder genoemde historische gemeenschappelijke strijd tegen het water leidde tot wat tegenwoordig een consensusdemocratie wordt genoemd. Nederland wordt beschouwd als zo’n consensusdemocratie (minderhedendemocratie), waardoor

het bevattelijker is voor stroperigheid dan een zogeheten pendule- of Westminsterdemocratie (meerderheidsdemocratie).

Pacificatiedemocratie

Misschien nog wel belangrijker is, gezien het pacificeren van de politieke en sociale tegenstellingen, de omschrijving van Nederland met de term 'pacificatiedemocratie'.³⁴ Kenmerkende woorden van pacificatie zijn: het schikken van twisten, consensus en plooibaarheid. Beslissingen worden vanuit de pacificatiepolitiek niet genomen door een meerderheid, die de minderheid eenvoudigweg overstemt.

Ruud Lubbers (minister-president van 1982-1994) sprak in dit verband van de 'piepfactor': als er een minderheid is met heel grote belangen en het kan de meerderheid eigenlijk niet zoveel schelen, moeten de stemmen van de minderheid zwaarder wegen. Het spel van de pacificatiepolitiek is een spel waarin wordt getracht alle spelers zo veel mogelijk te laten winnen.

De Amerikaanse filosoof Fukayama constateert dat een democratie waar de meerderheid voortdurend zijn veto kan opleggen aan de minderheid (hij noemt een dergelijke democratie een 'vetocratie') vaak leidt tot politieke verlamming. De wensen van de minderheid moeten juist in het algemeen welwillend in acht worden genomen. Verliezen, vooral pijnlijke verliezen, moeten daarbij zoveel als mogelijk worden vermeden. Wim Kok (minister-president van 1994-2002) antwoordt op de vraag wat de belangrijkste les is die hij door schade en schande heeft geleerd: "Dat je nooit moet proberen met 6-1 te winnen. Een nipte overwinning is genoeg: 1-0 of 2-1."³⁵

Bestuurlijke *mentalité collective*

Met voorgaande informatie lijkt de Nederlandse samenleving voldoende geschetst. De geografische en dientengevolge sociaal-culturele historie van Nederland heeft ertoe geleid dat het delen van machten en krachten voor Nederland geen onbekend terrein is. Het 'polderen' is diep verankerd in de (bestuurlijke) *mentalité collective* van de Nederlandse samenleving.

De watersituatie van Nederland heeft tot een bepaalde manier van samenwerking tussen burgers onderling en tussen burgers en overheden geleid. Een belangrijke vraag is hoe die burger zich verhoudt tot de overheid en markt. In het maatschappelijk leven zijn immers de drie componenten staat – markt – burger van belang. In Nederland lijkt, gezien het streven naar consensus, een structurele dominantie van een van deze partijen niet mogelijk. Toch laten de recente ontwikkelingen een andere beweging zien.

Driehoek van de samenleving

Vaak wordt de samenleving symbolisch weergegeven door een driehoek, waarbij de drie hoeken de overheid (ook wel staat genoemd, hier vooral te lezen als gemeente), de markt en de burgers vertegenwoordigen.³⁶

Het behoeft geen betoog dat er verschillen kunnen zijn per land en per sector. In de Nederlandse situatie bepaalt vaak de overheid het jongerenwerk. Om die reden geef ik er de voorkeur aan gebruik te maken van de positioneringdriehoek zoals Mouwen die schetst, waarbij de overheid de dominante bovenpositie inneemt.