
DE GROENE AMSTERDAMMER

woensdag 5 augustus 2015

Alex Brenninkmeijer over de verdeling van macht

‘Het weefsel erodeert’



••

27 augustus 2015 - De overheid vergeet de burger bij grote stelselwijzigingen in de zorg en de sociale zekerheid, zoals bij de invoering van het PGB (persoonsgebonden budget). Die kritiek van de nieuwe Nationale Ombudsman, Reinier van Zutphen, is in lijn met de ervaringen die zijn voorganger Alex Brenninkmeijer met het handelen van de staat opdeed.

Volgens ex-ombudsman Alex Brenninkmeijer verwacht de overheid burgerrechten steeds vaker met een aanval op haar macht, en trekt zij daarom juist meer macht naar zich toe. ‘Dat is een aanmerkelijke verzwakking van de rechtsstaat.’

door Marcel ten Hooven

ALS DE MACHT TRAPT, dan is het naar beneden, waar meestal de burger staat. Toen Alex Brenninkmeijer in Amsterdam eens van de sokken werd gereden door een onbesuisde chauffeur van Parkeerbeheer ging hij bij de politie zijn beklag doen. Zijn fiets was kapot, zijn hand gewond, maar op het bureau stuitte hij op het gesloten systeem van elkaar afdekkende agenten. Een klacht? Als meneer die doorzette, zei de dienstdoende agent intimiderend, zou de politie hem als verdachte willen horen.

‘Een opeenhoping van macht: ik heb er een gruwelijke hekel aan’, zegt Brenninkmeijer. Op de macht moet altijd een rem staan, zeker als ze berust bij een grote machinerie als de staat. In zijn jaren als Nationale Ombudsman (2005-2013) heeft Brenninkmeijer keer op keer moeten optekenen hoe weinig een enkeling tegenover een onwelwillende overheid heeft in te brengen. Die ervaring bracht hem ertoe kritisch te spreken over de ‘verruwing’ in de houding die de overheid tegenover burgers inneemt. In plaats van dienstbaar is de staat niet zelden wantrouwig, ongevoelig of gewoonweg bot en onwetend, luidde zijn boodschap. Daarom is het volgens hem allesbehalve een overbodige luxe dat de Nationale Ombudsman als zaakwaarnemer van de burgers met het gezag van een Hoog College van Staat is bekleed. Op die status kan hij een beroep doen als de regering meent hem als een ondergeschikte te kunnen behandelen.

Voor deze subtiliteit in de verhouding met de Ombudsman bleek de minister die Brenninkmeijer eens de les kwam lezen over diens kritische gezindheid weinig gevoel te hebben. De aanleiding voor het ministeriële ongenoegen waren de bedenkingen die hij uitte bij het politieoptreden tijdens de strandrellen in Hoek van Holland in de zomer van 2009. Terugblikkend zegt Brenninkmeijer: ‘De politie had gericht en met scherp geschoten op het publiek, in een situatie waarin onderzocht moest worden of dat gerechtvaardigd was. Van de politie evenals van de politiek kwam al snel de afdekkende reactie: die mensen op dat strand hadden zich misdragen. Het was echt voorbarig om het politieoptreden daarmee goed te praten. Het is nogal wat als agenten gericht gaan schieten op publiek en niet weten waar die kogels terechtkomen. Ik zoog mijn argumenten ook niet uit mijn duim, maar baseerde me op jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.’

Vice-premier Wouter Bos (PVDA) voelde zich niettemin geroepen publiekelijk tegen Brenninkmeijer uit te varen, met het verwijt dat hij zijn boekje te buiten was gegaan. Binnenskamers volgde de actie van Bos’ collega. Onder het motto dat hij altijd zacht op de persoon, maar hard op de zaak wil spelen, past Brenninkmeijer ervoor de naam te onthullen, maar uit de context valt op te maken dat het PVDA-minister Guusje ter Horst was. Brenninkmeijer typeert het gesprek met haar als een poging hem ‘terug te jagen in het hok’.

Was Ter Horsts autoritaire actie een incident of een symptoom van verstoorde verhoudingen en ongewenste machtsophoping in het Nederlandse bestel? ‘Ik heb het een paar keer meegemaakt’, zegt Brenninkmeijer, ‘dat ik kritiek uitoefende, onderbouwd met argumenten, en een minister vervolgens disciplinerend optrad: dat kunt u niet maken, dat mag u niet doen.’

De Ombudsman is een van de instituties die in het bestel zijn ingebouwd om tegendruk te bieden aan de staatsmacht en corrigerend op te treden bij misbruik van bevoegdheden, gechicaneer of willekeur. In een democratie moet de macht die tegenspraak dulden, of zelfs koesteren, en er zeker niet boos over worden, zoals Bos en Ter Horst. ‘De kracht van een democratie schuilt in de tegenspraak’, zo formuleert Brenninkmeijer dit inzicht.

‘Het lastige gesprek’ is Brenninkmeijers metafoor voor het besluitvormingsproces in de democratische rechtsstaat en de rol van tegenspraak daarin. Daarin past geen ‘terug in het hok-gesprek’ van machthebbers die last ondervinden van hun controleurs. Politici tonen zich soms geërgerd over de rechten die burgers hebben verworven, als blijkt dat ze daardoor in hun dadendrang worden belemmerd. De reactie kan dan een inperking van die rechten inhouden, dan wel de introductie van nieuwe wetten en regels om de eigen armslag te vergroten. In beide gevallen is het doel de staat met meer macht op te tuigen, om dieper te kunnen interveniëren, scherper te controleren, meer te sanctioneren.

Het gevaar dat dan volgens Brenninkmeijer dreigt is dat het recht de macht niet meer voldoende kan temmen: ‘De meest zuivere toetssteen voor de beoordeling van het handelen van de overheid is in hoeverre zij rekening houdt met de belangen van de burger. Burgers zijn wij allemaal, in onze niet-professionele hoedanigheid.’

Het werkzame leven van Alex Brenninkmeijer gaat terug tot 1976. Hij was lange tijd rechter, een ambt dat hij combineerde met hoogleraarschappen in Leiden en Amsterdam. In 2005 volgde zijn benoeming tot Nationale Ombudsman. Sinds 1 januari 2014 is hij lid van de Europese rekenkamer in Luxemburg. Daarnaast bezet hij de

leerstoel institutionele aspecten van de rechtsstaat aan de Universiteit Utrecht.

Zijn oratie, eind april, was een intellectuele exercitie waarin hij de balans opmaakte van de rechtsstaat en de democratie in Nederland, mede aan de hand van de ervaringen die hij in zijn loopbaan opdeed. Het eindresultaat viel niet positief uit. De tendens dat de overheid met een beroep op veiligheid steeds meer bevoegdheden naar zich toe trekt zet volgens hem rechtsstatelijke en democratische waarborgen onder druk. Dat gevaar kan acuut worden in tijden van hoogspanning, bijvoorbeeld als een extremistische partij erin slaagt regeermacht te verwerven. Dat risico is sinds de toetreding van de PVV tot de regering, in 2010, niet meer denkbeeldig.

‘De democratische rechtsstaat van Nederland kan de stresstest niet doorstaan’, concludeerde hij aan het slot van zijn oratie. Over de oorzaak zei hij onder meer: ‘Er is sprake van systeemfalen. Het politieke bestuur kan steeds minder tegenspraak velen en weert tegenstemmen en tegenkrachten uit ons bestel.’ Het beeld dat uit zijn betoog opdoemt, is dat van een interventiestaat die zich weinig aan zijn tegenkrachten gelegen laat liggen. Daaraan draagt ook de sluipende invloed die het populisme op de oude orde uitoefent bij, met zijn boodschap dat ‘Haags gedoe’ een directe uitvoering van de wil van de zwijgende meerderheid in de weg staat. Onder deze druk heeft de uitvoerende macht een grotere legitimatie voor krachtig interventionisme, zonder al te zwaar tegenwicht van haar controleurs.

Ook in de relatie tussen de overheid en de burgers liggen volgens Brenninkmeijer de machtsverhoudingen scheef. Het kernwoord van een democratische rechtsstaat is ‘evenwicht’. In het complexe geheel van machten en tegenmachten bestaat er in de ideaaltoestand een evenwicht tussen regering, parlement en de rechterlijke macht als

bewaker van de staat. Volmaakt evenwicht bestaat nergens. Het ene regime komt dichterbij de buurt van dat ideaal dan het andere. In de Nederlandse regententraditie is de politieke cultuur vanouds gevormd door de praktische wil om resultaat te boeken. Dat geeft de politiek een nogal pragmatische inslag, waardoor ze wordt vereenzelvd met bestuur.

De Nederlandse politiek is daardoor ook regentesk. De prioritaire positie in het Nederlandse staatsbestel berust bij de regering, de uitvoerende macht, die om wille van haar daadkracht strikte en bindende afspraken heeft gemaakt met de coalitiepartijen, doorgaans de meerderheid in het parlement. Dat maakt van die partijen veeleer - waterdragers dan controleurs van de zittende macht. *Brenninkmeijer*: - ‘Luister naar wat scheidend senator Heleen Dupuis zei: als de coalitie iets heeft afgesproken in het regeerakkoord, is er geen sprake van inhoudelijk debat over dat onderwerp, dan geldt de regel dat het regeerakkoord moet worden uitgevoerd.’

‘Waar de politiek juist méér tijd zou moeten nemen, dieper zou moeten steken, wordt ze gejaagder en oppervlakkiger’

Volgens Brenninkmeijer is die tendens naar verkleving van regering en parlement uitgemond in een opeenhoping van macht bij de politiek, waartegenover het recht is verzwakt. ‘Een machtsophoping aan één kant heeft zijn repercussies op de trias politica, het samenstel van krachten in een democratie’, zegt hij. ‘Symptomen? De politiek gaat zich meer bemoeien met benoemingen in de rechterlijke macht, ze neemt uitspraken van de rechter op de korrel, ze slaat wetgevingsadviezen van de Raad van State ongemotiveerd in de wind. Als Nationale Ombudsman kreeg ik al te gemakkelijk onjuiste informatie voorgeschoteld. Het kabinet liet zelfs eens na zijn reactie

op mijn jaarverslag te formuleren, waarna het debat over mijn bevindingen over onrechtvaardig behandelde burgers geruisloos van de parlementaire agenda verdween.’

De gang van zaken met de Raad van State, hoogste adviesorgaan over wetgeving, is volgens Brenninkmeijer exemplarisch. Het kabinet heeft de plicht inhoudelijk, beargumenteerd te reageren op het commentaar dat de raad op nieuwe wetten geeft, maar maakt zich daar soms met een jantje-van-leiden van af. ‘De Raad van State zelf is daar ook kritisch over, terecht. Als reactie op raadscommentaar op een wetsvoorstel heeft de regering meer dan eens volstaan met het opnieuw oplepelen van de argumenten uit de memorie van toelichting die de raad juist ontoereikend of nietszeggend vond. Dat betekent ook dat de kritische stem van de raad niet meer wordt gehoord in het parlement.’

De bron van de verstoring in de trias politica is het misverstand dat de politiek het ‘primaat’ heeft. In de staat belichaamt de politiek weliswaar de creërende kracht van wet, beleid en bestuur, maar dat wil niet zeggen dat haar altijd de beslissende stem toekomt. In een bestel met waarborgen tegen machtsmisbruik heeft juist geen enkele institutie het primaat. Anders kan van een evenwicht geen sprake zijn. Een teken aan de wand is dat de Tweede Kamer, de benoemende instantie, voor de opvolging van Brenninkmeijer op zoek was naar een plooibare bestuurder, geen ‘steile jurist’ die de overheid telkens weer de maat neemt.

IS DE RECHTSSTAAT bij politici nog in veilige handen als zij hem eerder als belemmering voor hun handelen dan als richtsnoer beschouwen? Of zien we spoken? *Brenninkmeijer*: ‘Als je de vraag

stelt: kun je het recht toevertrouwen aan politici, dan is het antwoord: vaak wel, maar soms niet, en dan is het voor de burgers vaak direct heel erg mis. Dat is het geval met wetgeving waarin de politiek verreichende bestuurlijke bevoegdheden creëert en tegelijkertijd manipuleert met de rechten van de burgers, bijvoorbeeld door de toegang tot de rechter voor hen af te snijden. Dat is een aanmerkelijke verzwakking van de rechtsstaat. Dat geldt ook als in het streven naar efficiënt bestuur rechtsstatelijke waarden als proportionaliteit, de binding van het bestuur aan het recht en de waarborging van grondrechten worden gerelativeerd. Dat is de vrucht van dat management-denken: we willen een bepaald doel bereiken en liefst zo snel mogelijk. Het maatschappelijke effect is dat burgers het slachtoffer kunnen worden van de machtige staat.’

Zo komt er geen rechter aan te pas als de overheid besluit mensen die van terrorisme worden verdacht op een speciale sanctielijst te zetten. Dat is een bestuurlijke maatregel, geen strafrechtelijke, waarmee de rechter is buitengesloten. Iemand die op de lijst belandt, kan voor de rest van zijn leven van allerlei rechten zijn uitgezonderd, ook als blijkt dat hij onschuldig is. Ondertussen mag hij geen bankrekening openen, waardoor hij geen huur kan betalen of een salaris ontvangen. De lijst is bovendien door iedereen in te zien, dus ook door een potentiële werkgever. ‘Willekeurig, grillig en rigide’, luidde het oordeel van de ambtenaren en agenten die terrorismedeskundigen Beatrice de Graaf en Daan Weggemans over deze maatregel spraken.

Brenninkmeijer heeft meer voorbeelden van praktijken waarin mensen rechteloos tegenover de staat staan. Zo is de rechtsbescherming van de zogeheten 1F’ers onder vluchtelingen nihil. Dat zijn asielzoekers van wie blijkt dat ze in het land van herkomst voor een dictatoriaal regime hebben gewerkt. Voor het merendeel betreft het Irakezen of Afghanen. Zij kunnen zonder omwegen en zonder nader onderzoek worden

uitgezet, ook als ze een verblijfsstatus hebben, louter op grond van de mogelijkheid dat ze zich in het verleden in naam van dat regime schuldig hebben gemaakt aan misdaden. Ze moeten hun onschuld maar zien te bewijzen, wat een omkering van de bewijslast impliceert.

‘Ook voor de kinderen van 1F’ers kan een schrijnende toestand ontstaan als hun vader opeens wordt uitgezet en zij hier achterblijven’, zegt Brenninkmeijer. ‘De Kinderombudsman heeft daarop gewezen. De rechtsbescherming die voortkomt uit het oordeel dat je 1F’er bent is nul. Dat betekent dat je op de lijst blijft, ook als het Openbaar Ministerie concludeert dat er geen enkele grond voor strafvervolging is. Je wordt een uitgestotene. Een *outlaw*.’

Als buitenproportioneel en in strijd met de rechtszekerheid beoordeelt Brenninkmeijer ook de sanctiewet in de sociale zekerheid: ‘Niet alleen fraude, maar ook een vergissing van mensen bij het invullen van een formulier kan belachelijk zwaar worden bestraft, zelfs met boetes hoger dan de uitkering. De wet is zo ingericht dat rechters noch wethouders van Sociale Zaken de redelijkheid van zo’n sanctie mogen beoordelen. Twee op de drie wethouders hebben zich tegen het mechanische van die sancties gekeerd. Ze willen zelf kunnen afwegen of iemand wel of niet bestraft moet worden. In deze regeling heeft de wetgever rechtsstatelijke vereisten als de proportionaliteit van de straf en de zekerheid van schuld genegeerd. Als Ombudsman heb ik al meteen in het begin gezegd: regering, dit kan niet, dit moet u niet doen. Tevergeefs.’

Brenninkmeijer constateert dat ook in dit geval het systeem van *checks and balances* niet werkte: ‘Dit is wat er gebeurde. Op aandringen van de VVD werd dit sanctiesysteem onder Rutte I afgesproken. In de onderhandelingen over Rutte II weigerde de VVD het terug te draaien en de PVDA slikte dat. Met de beide

verantwoordelijke PVDA-bewindslieden, Asscher en Kleinsma, ben ik gaan praten en bij beiden merkte ik een soort gêne. Ze waren best bereid naar me te luisteren, dat was het punt niet, maar van meet af aan stond vast dat ze er niets aan zouden doen. Er was die afspraak met de VVD: hier blijf je vanaf. Het einde van het verhaal is dat de rechter ingreep. De Centrale Raad van Beroep heeft begin 2015 het sanctiestelsel opengebrouwen en ruimte geschapen voor rechterlijke toetsing van de sancties.’ In vergelijkbare kwesties, waarin de wetgever de grenzen in de beperking van burgerrechten opzoekt, is het vaste patroon dat de rechter uiteindelijk corrigerend weet op te treden, nadat de wet een tijdlang heeft gefunctioneerd. Met de wetten over de bed-bad-brood-regeling, de vreemdelingendetentie, het alcoholslot, de opslag van bel- en internet-gegevens verliep het niet anders.

IN ZIJN ONDERHOUD met Asscher en Kleinsma gingen de bewindslieden feitelijk het ‘lastige gesprek’ uit de weg, zegt Brenninkmeijer. ‘Het balanceren van macht is de kerngedachte van de democratische rechtsstaat, dus is het goed als politici zich gestoord voelen door rechtsstatelijke uitgangspunten. Het lastige gesprek dat dan ontstaat hoort bij de democratie, als dé institutie die we in het leven hebben geroepen om de weerbarstige problemen te lijf te gaan, rekening houdend met alle omstandigheden en tegenstrijdige belangen. Dat gesprek is ook lastig omdat wat écht belangrijk is aan de orde komt.’

Hij constateert dat politici niet zelden dat gesprek vermijden: ‘Ofwel door het niet aan te gaan, bijvoorbeeld door het jaarverslag van de Ombudsman niet te behandelen, ofwel door het met een doodoener af te kappen. Ik herinner me in deze categorie twee uitspraken van premier Rutte. In het Pieten-debat volstond hij met: “Volgens mij is

Piet zwart.” En over de problematiek met de vluchtelingen uit Libië zei hij: “Libië ligt niet in Europa.” Dat zijn waarheden als een koe, bedoeld om het lastige gesprek te blokkeren, bijvoorbeeld over het grote probleem waarvoor Europa zich gesteld ziet met de opvang van vluchtelingen.’

In geen enkel ander Europees land is de repressie in de wetgeving zozeer toegenomen als in Nederland

Moet de conclusie zijn dat de politiek niet meer het vertrouwen van de burgers verdient als de institutie waar de grote vraagstukken van deze tijd thuishoren? *Brenninkmeijer*: ‘Je kunt spreken van onmacht van de politiek. Aan de ene kant wordt ze door dat hele mediaspektakel rondom het Binnenhof veel groter voorgesteld dan ze is, want een heleboel wordt niet bepaald in Den Haag, maar in Brussel, Berlijn, Washington. Aan de andere kant maakt ze zich klein door veel kwesties taboe te verklaren of zich er met een dooddoener vanaf te maken, uit angst een prooi te worden van diezelfde media die haar zo heftig bewaken. Door de wisselwerking in dat politiek-mediacomplex ontstaat een ernstige vertekening van de werkelijkheid.’

Hij bevestigt dat de politiek gebukt gaat onder een drang naar onmiddellijkheid, mede onder druk van media die de opwinding zoeken. Van de politicus wordt verwacht dat hij ogenblikkelijk een standpunt inneemt. Hij kan het zich niet permitteren te zeggen dat hij over een kwestie nog wat langer wil nadenken, laat staan dat hij het wijzer oordeelt aan een probleem voorlopig even niets te doen. In de arena van de Tweede Kamer en in de media zal hij worden afgeschilderd als een twijfelaar die terugschrikt voor daadkracht. Daardoor is een directheid in de politiek geslopen die haar vermogen ondergraaft om de weerbarstige problemen te regelen.

‘Waar de politiek gezien de toegenomen complexiteit van de maatschappij juist méér tijd zou moeten nemen, dieper zou moeten steken, wordt ze gejaagder en oppervlakkiger’, zegt hij. ‘Het moet snel en het resultaat moet direct zichtbaar zijn. Kunnen we hierom spreken van een crisis in de democratie? Het meest treffende beeld is wellicht dat van erosie. Onze samenleving is een systeem van weefsels, van allerlei netwerken die met elkaar interfereren. Een van de belangrijkste weefsels is dat waarin overheid en burgers zich tot elkaar verhouden. En juist dat weefsel erodeert. Het gaat steeds meer gaten vertonen, naarmate het directe resultaat dat van het politieke ingrijpen wordt verwacht uitblijft. De politiek reageert daarop krampachtig, door nóg meer beleid boven op het andere te stapelen. Het gaat nóg harder aan dat weefsel trekken. Het effect is averechts. Een weefsel waaraan je gaat trekken omdat het zwak is beschadigt nog meer.’

Het veiligheidsbeleid is een goed voorbeeld van de wisselwerking in het politiek-media-complex. De politiek lijkt gevangen in een stramien van maatregel na maatregel, mede om te ontkomen aan het verwijt dat ze ‘de’ zorgen van de burgers over de onveiligheid op straat niet serieus neemt. Sommige media roepen dag na dag het beeld van een onveilig Nederland op en ook politici voeden zich met de onrust die deze zelf gecreëerde mythe veroorzaakt. ‘Mensen voelen zich niet meer veilig op straat’, noteert de VVD zonder onderbouwing in haar program. De PVV gooit er een schepje bovenop: ‘Onze straten worden geteisterd door tuig.’ In zo’n sfeer is er weinig ruimte voor een ontzuenderend woord.

Dat beeld van een onveilig Nederland legitimeert de overheid tot steeds verdergaande maatregelen in de preventieve sfeer, inbreuken op de privacy en het optuigen van allerlei toezichtmechanismes. André Klip, hoogleraar strafprocesrecht in Maastricht, concludeert op grond

van vergelijkend onderzoek dat in geen enkel ander Europees land de repressie in de wetgeving zozeer is toegenomen als in Nederland. Principes die de rechtsstaat waarborgen kunnen zo in het gedrang komen, bijvoorbeeld als het belang van meer veiligheid overwicht krijgt op rechtszekerheid, rechtsbescherming en proportionaliteit. De voorbeelden van maatregelen die deze tendens zichtbaar maken, zoals de terrorismelijst, de sancties in de sociale zekerheid en de uitzetting van 1F'ers, betreffen zonder uitzondering thema's waarin media al gauw de nuance uit het oog verliezen, zoals jihadisme, misbruik van uitkeringen en vluchtelingenbeleid.

‘Veiligheid is typisch zo’n kwetsbaar weefsel in de verhouding tussen staat en burgers, een subtiele structuur waarin het op maatvoering en zorgvuldigheid aankomt’, zegt Brenninkmeijer. ‘Tegelijkertijd worden de burgers een beetje gek gemaakt met dat verhaal over een onveilig Nederland. Dat is publicitair goed uit te buiten, zowel door de politiek als door de media, beter dan de werkelijkheid van afnemende criminaliteit. In de beeldvorming loeren allerlei bedreigingen, waartegen nieuwe maatregelen zijn geboden. De ironie is dat het bouwwerk dat de overheid gaandeweg heeft opgericht tegen gevaarlijke elementen zich tegen de burgers kan keren. Als ik me realiseer wat onze overheid inmiddels over ons weet en nog wil weten, moet ik onwillekeurig denken aan de perfecte bevolkingsadministratie waarover Amsterdam in de Tweede Wereldoorlog beschikte.’

VOLGENS Brenninkmeijer gaan mensen ervan uit dat de overheid hun altijd goed gezind is. Daarom zien ze weinig beletsels om haar telkens weer nieuwe bevoegdheden in handen te geven. In de regel zal dat geen probleem zijn. Dat kan anders worden als de samenleving door welke oorzaak dan ook onder hoogspanning komt te staan. ‘Met

het grootste gemak kan ik in de aandacht van de overheid komen doordat ik voldoe aan bepaalde kenmerken die zij als typerend voor vijandige elementen beschouwt. Stel je dan voor dat een wat ranzige meerderheid aan de regering komt en de beschikking krijgt over de staatsmacht. Welke rechten heb ik dan nog?’

Om die reden drongen Amnesty, de journalistenvakbond NVJ en de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten in april bij het kabinet aan op bezinning, vóór de invoering van nieuwe wetten die de privacy verder inperken. In een open brief wezen zij op de accumulatie van bevoegdheden bij de staat die in een ‘rechtsstatelijk onvriendelijke context’ problemen kunnen geven, in het bijzonder voor minderheden. ‘Men vertrouwt op een veiligheidssysteem, tot het volgende incident. Dan heeft men vooral de neiging er nog wat bij te bouwen, het systeem verder uit te breiden. De vraag of dat nu wel nodig is, of wellicht zelfs averechts uitpakt, wordt niet meer gesteld. Dat lastige gesprek blijft uit, want het politiek-mediacomplex laat daar geen ruimte voor. Dat vraagt om daadkracht, prestaties, onmiddellijk handelen, en stelt alles wat vertraagt als besluiteloosheid voor. Dat veiligheidssysteem krijgt zo een eigen dynamiek, met totale beheersing en controle als einddoel, maar uiteindelijk bewerkstelligt men het omgekeerde van wat men wil bereiken. Zo’n totaalsysteem roept de waan van onkwetsbaarheid op. Degenen die écht kwaad willen zullen alles op alles zetten om die illusie te doorbreken. Berg je dan maar, als dat lukt. In dat geval kan de staat vijandig worden tegenover minderheidsgroepen die hij wantrouwt.’

Volgens Brenninkmeijer kan het politiek-mediacomplex niet meer accepteren dat er soms iets mis gaat. Dat wijst op een overmaat van vertrouwen in systemen. ‘De kern van het menselijk leven is dat er soms iets verkeerd gaat. Dat hoort erbij, maar niet in het politiek-mediacomplex, dat iets wat fout loopt consequent percipieert als falen.

De systemen worden geacht perfect te werken. Dus als er iets mis gaat, dan draait bij media en politici direct de radar rond: wie is verantwoordelijk? Wie heeft hier iets niet voorkomen? Dat kan een waardevol leerproces zijn, daar wil ik niet op afdingen, maar niet als het louter is bedoeld als afrekenmethode.'

Brenninkmeijer zegt dat het politiek-mediacomplex gebukt gaat onder hyperrationalisme: 'Alsof de werkelijkheid een machine is. Kijk naar de metaforen. Als er iets is misgegaan, ontbreekt er een radertje of een schakeltje. Dat is een heel mechanisch wereldbeeld, waarin alles bestuurbaar, maakbaar, regelbaar is.'

Nog zo'n typerend beeld uit het mediajargon is dat van de politicus die 'de regie' kwijt is, alsof hij de werkelijkheid met aanwijzingen kan besturen. 'Het systeem moet kloppen. Vergelijk het met smetvrees. In onze samenleving ontwikkelen we ook een soort smetvrees doordat het politiek-mediacomplex een vergrootglas zet op alles wat niet goed gaat. Het kan niet accepteren dat de werkelijkheid soms gewoon niet anders is. Dat hoort erbij. In plaats daarvan ontstaat een soort risicohysterie, aangestuurd door politiek en media. Wat betekent het als het ministerie van Justitie in een tijd van afnemende criminaliteit wordt omgedoopt tot Veiligheid en Justitie? Niets anders dan dat politici iets hebben gezocht wat stemmen oplevert.'

'De democratie is niet het probleem, ze is de oplossing. Ze is geen hinderpaal, ze is de steunbeer van een vreedzame samenleving'

Een voorbeeld uit de praktijk is dat van de tbs. Het unieke van de speciale regeling voor delinquenten met een psychische of andere ziekelijke stoornis is dat het falen wél in het systeem is verdisconteerd. Af en toe weet een tbs-gedetineerde tijdens een

proefverlof de benen te nemen. Dat is de bewuste prijs voor een systeem waarin een veroordeelde een tweede kans verdient als hij van zijn stoornis genezen is verklaard. ‘De Tweede Kamer heeft zich ooit voorgenomen niet meer elke ontsnapping of ander incident met een tbs’er aan de orde te stellen, om te voorkomen dat het hele systeem op den duur onhoudbaar wordt. Ze heeft zich helaas niet aan dat voornemen gehouden. Ze bezweek onder de druk van het mediacircus en mat ieder incident toch breed uit. Het gevolg is dat artsen niet meer in het tbs-systeem durven te functioneren.’

OOK LANGS KLASSIEK FILOSOFISCHE weg geredeneerd wordt volgens Brenninkmeijer duidelijk dat de democratische rechtsstaat in Nederland de stresstest niet doorstaat. Hij hanteert voor deze redenering de aristotelische begrippen *logos*, *pathos*, *ethos*. Volgens Aristoteles zit het goede altijd in het midden. Dat geldt ook voor de kunst van de retoriek. Een spreker zal alleen overtuigend zijn als hij in zijn voordracht het juiste midden houdt tussen de logos, het pathos en het ethos, oftewel de rede, de emotie en de ethiek. Voor de overtuigingskracht van het overheidshandelen geldt niets anders.

‘Maar niet zelden zien we dat de overheid vooral let op de logos, door de problemen waarvoor ze staat te reduceren tot kwesties van statistiek en kansberekening, techniek en systematiek’, zegt hij.

‘Daarmee reduceert ze het vraagstuk tot een enkelvoudige causaliteit, terwijl de werkelijkheid gelaagd, beladen is. Juist door die beladenheid zwelt het pathos op. Emoties doen hun intrede, van mensen die hun eigen ervaring niet erkend zien in die louter rationele benadering van de overheid.’

Brenninkmeijer bepleit daarom emoties eerder hun plek te geven in het ‘lastige gesprek’ dat de overheid met de burgers voert. ‘De gaswinning in Groningen, de CO2-opslag in Barendrecht, de plaatsing van windmolens, genetische modificatie: allemaal gevallen waarin mensen zich voelen weggezet door reeksen kille cijfers over risicoberekening. Het gevolg is telkens weer een escalatie van onvrede, frustratie, woede. Waarom heeft de regering zo lang zo zuinigjes gedaan over het afschuwelijke feit dat de grond in Groningen schudt? Mensen waarderen dat, als een autoriteit erkent: dit is heel erg.’

Zo’n eerste reflectie waarin het pathos de ruimte krijgt schept volgens Brenninkmeijer ook meteen een basis voor gesprek: ‘Maar de reactie van de regering was lange tijd precies het tegenovergestelde: het is flauwekul, u overdrijft, zei ze tegen de Groningers. Nu wordt het leed dan eindelijk erkend, maar te laat, mondjesmaat, met als gevolg dat de verhouding tussen de overheid en de Groningers op scherp staat.’

Voor zijn denken over het juiste midden tussen logos, pathos en ethos put Brenninkmeijer uit het werk van historica en terrorismedeskundige Beatrice de Graaf en filosofe Sabine Roeser. De Graaf bekritiseert het ongemak dat de overheid toont bij uitingen van maatschappelijke emoties, als gevolg van haar neiging alle problemen te reduceren tot die ene dimensie van de rationaliteit. In haar oratie als hoogleraar in Delft heeft Roeser laten zien dat emotionele reacties niet per se irrationeel zijn, maar in de politieke besluitvorming een bron van morele inzichten kunnen vormen.

Met deze benadering is het volgens Brenninkmeijer mogelijk het goede midden tussen logos, pathos en ethos te zoeken in de verstandhouding tussen overheid en burgers. Helaas, constateert hij, verstoort het politiek-mediacomplex deze zoektocht. ‘De media – ik

generaliseer hier – maken van het pathos iets lawaaiigs. Een overtrokken drama met opgeklopte emoties. Het pathos is goed voor de kijkcijfers, voor de oplages. De basisstructuur van veel journalistieke verhalen is niet voor niets dat men eerst de stemming op straat peilt, om dan de uitersten uit die reacties op te dissen. En de politiek wil laten zien dat zij direct op die zorgen reageert. Ze gunt zichzelf geen tijd meer voor reflectie.’

BRENNINKMEIJER concludeert dat de macht in de trias politica is verschoven, ten gunste van het bestuur en ten nadele van het recht. Een complicerende factor is dat de politiek in haar wetgevende rol vorm geeft aan de rechtsstaat en daarmee verantwoordelijk is voor het op orde houden van haar eigen tegenmacht. In dat licht zijn alle berichten over politici en andere gezagsdragers die méér macht voor het bestuur verlangen volgens Brenninkmeijer een omineus teken.

Hij wijst op de vicepresident van de Raad van State, CDA’er Piet-Hein Donner, die meent dat het principe van een evenwichtige verdeling van macht geschikt is voor ‘gesloten systemen’ als de natiestaat van weleer. Volgens Donner vereist de mondialisering een nieuw bestel, waarin slagvaardigheid voorop staat en de behartiging van nationale belangen meer is gediend met eenheid van besluitvorming dan met een machtscheiding. Hij zei dat in zijn hoedanigheid van minister van Binnenlandse Zaken in Rutte I, in een lezing met de - veelbetekenende titel ‘De krakende pijlers van onze democratische rechtsstaat’. Later, in de Van der Grintenlezing van 2014, vroeg hij zich openlijk af: ‘Is de democratische rechtsstaat nog in staat om tijdig de beslissingen te nemen en om de kracht te genereren die nodig is om de eigen vrijheid, welvaart en toekomst zeker te stellen?’

Hij is niet de enige die het ordenende principe van het machtsevenwicht ter discussie stelt. VVD-fractieleider Halbe Zijlstra uitte al eerder zijn ergernis over de tegenmacht, met zijn opmerking dat de Eerste Kamer beter kan worden opgedoekt als zij het kabinet telkens in de weg staat. De VVD heeft ook een initiatiefwet ingediend om rechters de bevoegdheid te ontnemen wetten aan mensenrechtenverdragen zoals het EVRM te toetsen.

Brenninkmeijer: ‘Wij worden voorbereid op het idee dat het allemaal wel wat minder rechtsstatelijk en democratisch kan. Op dit moment wordt gezegd: de democratie functioneert niet, dus is ze een probleem. Daar geloof ik niet in. Volgens mij is de democratie in optima forma nog altijd onmisbaar om zoveel mogelijk aan een ieder recht te doen. Zij is niet het probleem, ze is de oplossing. Ze is geen hinderpaal, ze is de onmisbare steunbeer van een vreedzame samenleving. Maar dan moeten de machthebbers de gelijkwaardige positie van politiek en recht wel eerbiedigen.’

Beeld: (1) Amsterdam, februari 2013. Alex Brenninkmeijer bezoekt de Vluchtkerk om met medici en bewoners te praten over verbetering in de toegankelijkheid van de zorg voor ongedocumenteerden (Rink Hof/HH); (2) Alex Brenninkmeijer. ‘Stel je voor dat een wat ranzige meerderheid aan de regering komt’ (Merlijn Domernik/HH)