

Democratie is meer dan politiek

Over het vertrouwen van burgers in de politieke en maatschappelijke democratie

Lezing door prof. dr. Kim Putters, Directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) t.b.v. het Genootschap van Oud-Senatoren, d.d. 24-09-2015

Dames en heren, oud collega Eerste Kamerleden,

Democratie is meer dan politiek. Ik begin met een citaat:

Hoe belangrijk de verworvenheden van de verzorgingsmaatschappij ook mogen zijn, zij houden het gevaar in zich mensen onmondig en onzelfstandig te maken. De verantwoordelijkheid voor het eigen en andermans welzijn is steeds meer overgenomen door alom tegenwoordige verzorgingssystemen. Daarom zijn we wel gedwongen naar andere wegen om te zien die mensen minder afhankelijk maken. De nadruk zal daarbij moeten liggen op zelfhulp, vrijwilligerswerk, kleinschaligheid van organisatie en decentralisatie van bestuur.

Dit is geen citaat uit brieven van Staatssecretaris Van Rijn aan de Tweede Kamer en ook niet uit een recente Troonrede. Ik citeer uit een brief van voormalig staatssecretaris van Volksgezondheid Jo Hendriks uit het kabinet Den Uyl, 1976. Decentralisatie en sinds de Troonrede van 2013 ook het woord participatiesamenleving zijn veel gebezigde woorden, maar we discussiëren er dus al wel een tijdje over. Wat ze in de uitvoering precies betekenen voor mensen bleef lang onduidelijk, maar wordt inmiddels gevoeld. Een Troonrede later – die van 2014 – kwam de participatiesamenleving echter al niet meer voor. Daarin stond de ‘veerkracht van de samenleving’ centraal. De Troonrede van dit jaar had het over nuchterheid en optimisme. Was dit ook niet het moment geweest om te reflecteren op de uitvoering van het ingezette beleid in de zorg, de sociale zekerheid en het onderwijs, met voorstellen voor verbetering en een doordenking van de gevolgen voor onze democratie?

Mijn antwoord is ja en de Eerste Kamer is schatplichtig aan het toetsen op uitvoerbaarheid en democratie. De uitvoering is immers weerbarstig, of het nu

over de Nationale Politie, de thuiszorg, de PGB's of de Fyra gaat. De uitvoering raakt mensen direct in hun dagelijks leven en beïnvloedt hun vertrouwen in de democratische besluitvorming. Dat gaat over meer dan alleen de politiek, namelijk over:

- de politieke democratie met zijn instituties, zoals de beide Kamers van ons parlement, maar ook de gemeenteraden en de burgemeesters;
- en de maatschappelijke democratie, dus de inspraak, betrokkenheid en zeggenschap van mensen over en in maatschappelijke verbanden, zoals buurten, wijken, instellingen en organisaties.

De politieke en maatschappelijke democratie staan beide onder flinke druk door de sterk gewijzigde maatschappelijke verhoudingen in ons land, die het hart van het debat over de participatiesamenleving raken. Daar ga ik eerst op in, waarna ik de gevolgen voor het vertrouwen in de instituties bespreek.

Sterk gewijzigde maatschappelijke verhoudingen

Ik begin bij de constatering dat er maatschappelijk gezien in 200 jaar tijd toch wel veel veranderd is¹. Veel meer dan op het Binnenhof zelf. Lange tijd bleef het toenemend aantal 65 plussers met de term 'vergrijzing' toekomstmuziek. Het is nu realiteit, we zijn vergrijsd. Lange tijd bood een gezondere levensverwachting een wenkend perspectief om meer dan 80 jaar oud te worden. Het is nu realiteit, we worden gemiddeld ouder dan 80. We zijn hoger opgeleid en continu met media bezig. Het gaat over de hele linie goed met Nederland, al worden de verschillen groter met de groep die zonder werk zit, met slechte gezondheid en lage opleiding. Zo'n 7% van de bevolking doet daardoor een groter beroep op collectieve voorzieningen². Eind dit jaar komt onze nieuwe *Sociale Staat van Nederland* waaruit zal blijken dat deze groep verder is gegroeid. De sociale gevolgen van een crisis ijlen altijd na. Dat is niet zozeer een inzicht van het SCP, maar een historische wetmatigheid.

Ons onderzoek naar verschillen in Nederland laat zien dat die gevolgen in

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, 2013. *De Sociale Staat van Nederland*. Den Haag.

² Sociaal en Cultureel Planbureau en Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014. *Armoedesignalement*. Den Haag.

verschillende mate bij verschillende groepen terechtkomen³. Niet iedereen draagt de gevolgen van de crisis in even grote mate. Mensen hebben in wisselende mate opleiding, beroep, inkomen of netwerken. Wij noemen dat het economisch, cultureel, sociaal en persoonskapitaal dat mensen individueel tot hun beschikking hebben en dat wij als samenleving collectief bezitten. Zijn we dus mentaal en fysiek gezond? Identificeren we ons met de omgeving waarin we wonen, met de maatschappij waar we in leven? Worden we daarin erkend en gewaardeerd, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt of in de politieke besluitvorming? Hebben we inkomen of werk? Is het antwoord op al die vragen nee, dan is er werk aan de winkel, want dan gaat het ook over mensen die hun vertrouwen in instituties verliezen, die niet meer stemmen en zich neigen af te zonderen.

Bijna 30% van de bevolking vertrouwt de politiek niet meer, stemt niet of twijfelt sterk⁴. Vooral in de groep onzekere werkenden is dat het geval, waarin mensen zitten die zich een deel van het jaar onder het minimum inkomen bevinden en zonder werk zitten (bijvoorbeeld ook ZZP-ers). Het gaat ook over achterblijvers die werkloos zijn en van generatie op generatie in een uitkering zitten. Eenoudergezinnen, niet-westerse migranten, lager opgeleiden en alleenstaande ouderen hebben te maken met grote achterstanden die participeren bemoeilijken. De groei van die groep is dus niet het ideaal van een participatiesamenleving.

De overige 70% van de bevolking vergaat het beter, met meer perspectief op werk, toegang tot omscholing, combinaties met vrijwillige inzet en een betere gezondheid. Zij zien eerder kansen om hun maatschappelijke positie te versterken. Dat gaat deels over een bovenlaag in de bevolking die zichzelf wel bedruipt en veel heeft van alles: inkomen en vermogen, een goede opleiding of een bedrijf, sociale netwerken en gezondheid. Het gaat ook over de zogenaamde jongere kansrijke studenten en start-up ondernemers die aan de weg timmeren en hun netwerken en kapitaal nog moeten opbouwen. Zij hebben perspectief. De comfortabel gepensioneerden vergaat het ook goed qua opgebouwde inkomens-

³ Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014. *Sociaal en Cultureel Rapport 2014: Verschil in Nederland*. Den Haag.

⁴ Dit omvat mensen uit de groep onzekere werkenden en achterblijvers uit het *Sociaal Cultureel Rapport 2014*; we zien dit ook terug in het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*.

en vermogenspositie, maar onder hen neemt wel de zorg over de gezondheidszorg sterk toe, wat zeker het geval is bij de armere en meer kwetsbare ouderen. De werkende middengroep van tweeverdieners wordt al meer onzeker, omdat zij tegelijkertijd de opvang van kinderen en in toenemende mate de hulp voor kwetsbare ouders moeten regelen. Deze middengroep is onzeker over de vraag of dat allemaal lukt. Dit gaat toch over bijna 30% van de bevolking en is voor politieke partijen natuurlijk buitengewoon relevant. Het is de groep die nog niet is afgehaakt, die probeert kansen te zien, maar waarbinnen het wantrouwen in de politiek wel toeneemt.

Vertrouwen in de politieke democratie

Het SCP volgt al jaren het vertrouwen van Nederlanders in de instituties, dus in de regering, het parlement, de rechtspraak en ook in ondernemingen, vakbonden en de media⁵. Steevast ligt het vertrouwen in de Regering en het Parlement het laagst, zo rond de 40% tot 50%. Vlak na de vorming van het kabinet Rutte-2 had een kleine meerderheid van de Nederlanders er wel vertrouwen in. Een half jaar later lag dat percentage al weer lager. Zo snel gaat dat. De media genieten evenwel stabiel vertrouwen bij zo'n 60% tot 65% van de bevolking. De grote Nederlandse ondernemingen doen het ook goed, al is dit vertrouwen met de bonus- en bankendiscussies en de vele buitenlandse overnames onder druk komen te staan. Rechters, Burgemeesters en de Koning lijken er met kop en schouders bovenuit te steken. Zij genieten doorgaans het meeste vertrouwen. Je zou bijna denken dat we de gekozen burgemeester voorbij zijn, maar dat zou een vergissing zijn. Mensen willen hun bestuurders wel kiezen, maar ze wantrouwen het politieke systeem eromheen steeds vaker.

Waardoor komt dat? Democratie heeft verschillende betekenissen voor mensen, zo blijkt uit een actuele studie⁶. Zo noemen lager opgeleiden desgevraagd vooral de vrijheid van meningsuiting als belangrijkste onderdeel van democratie, terwijl hoger opgeleiden de democratie vooral associëren met de besluitvormingsprocedures. Zij denken vaker aan inspraak en beroep. Ze zijn

⁵ Via het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* publiceert het SCP sinds 2008 kwartaalberichten over het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in de instituties.

⁶ Te verschijnen op 2 oktober 2015: J. den Ridder en P. Dekker, *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*. SCP, Den Haag.

ook vaker tevreden met de democratie. Lager opgeleiden zijn vaker ontevreden, vinden hun weg veel minder gemakkelijk in de procedures en hebben sneller het idee dat de gekozen politici er niet voor hen zijn. 'Mijn mening wordt niet gehoord, mijn belang wordt niet behartigd', geven ze ons met regelmaat terug.⁷

Wat betekent dit voor de *politieke democratie*? In het algemeen zien we dat wel degelijk 90% van de Nederlandse bevolking de democratie steunt en dat 70% er tevreden over is zoals het functioneert. Dat zijn dus in algemene zin positieve cijfers, ondanks het vele gemopper op het politieke systeem. Als je daar verder naar vraagt dan blijkt slechts 12% echt tevreden met het representatieve stelsel, maar is ook slechts 16% er zeer ontevreden mee en voor een directe democratie. Vrouwen staan vaker onverschillig tegenover dit vraagstuk en zijn jongeren vaker tevreden dan ouderen, net als hoger opgeleiden ten opzichte van lager opgeleiden. Echter, 72% van de bevolking blijkt weinig uitgesproken of ziet meer in allerlei combinaties van representatieve en directe democratie. Dat lijkt dan ook wel de uitdaging waar het parlement, en ook deze Eerste Kamer, de komende tijd voor komt te staan.

In elk geval ziet men niets in een bestuur van technocraten dat de gekozen politici vervangt. Dat is interessant in het licht van de Europese ontwikkelingen, waar de Eurogroep steeds meer macht krijgt en toch aardig technocratische trekjes heeft en waar Duitsland voorstelt de macht van de Europese Commissie te verminderen ten gunste van een meer onafhankelijke autoriteit. Dat impliceert welhaast een meer technocratisch bestuur. Daar voelen de mensen dus helemaal niets voor. Het zal de afstand tot het volk doen toenemen. Romano Prodi stelde dit onlangs ook al in een opiniestuk in Trouw en in het Franse dagblad Le Monde⁸.

Vertrouwen in de maatschappelijke democratie

Maar naast de politieke democratie is er ook de *maatschappelijke democratie*. Dat gaat over zeggenschap in instituties zoals scholen, ziekenhuizen en

⁷ Ridder, J. den, en P. Dekker, 2015.

⁸ Prodi, R., *Duitse 'coup' bedreigt eurozone*, Trouw d.d. 6 september 2015 (eerder verschenen in Le Monde).

bedrijven, maar ook in wijken en buurten. Wie heeft het daar eigenlijk voor het zeggen? Wie nemen de besluiten en wie dragen de gevolgen ervan?

Er zijn drie zorgelijke trends die in mijn ogen de verhoudingen en zeggenschap in de maatschappelijke democratie ernstig onder druk zetten:

1. De eerste is de groter wordende afstand tussen hoog en laag opgeleiden⁹. We zien dat op de arbeidsmarkt, waar vakmanschap ondergewaardeerd blijft, maar ook in zeggenschap in organisaties en buurten, waar veelal de sociaal sterkere groepen de zeggenschap hebben. Wij zien een onwenselijke wrijving door het wantrouwen in de door hoger opgeleiden bezette instituties. Dat heeft verschillende oorzaken. We selecteren om te beginnen in ons onderwijs zo vroeg, dat kinderen elkaar al vroeg niet meer tegenkomen, van de gescheiden klassen tot aan sportverenigingen aan toe. Dat helpt niet in de binding met elkaar. Een stad als Amsterdam is daarnaast ook steeds meer de stad van hoog opgeleide hippe mensen, waar lager opgeleide en oorspronkelijke bewoners aan de randen zijn gaan wonen. Segregatie vindt plaats¹⁰. Lager opgeleiden zitten ook vaker zonder werk, vaker in flex of tijdelijk werk en kunnen minder gemakkelijk een beroep doen op omscholingsfondsen van werkgevers. Het is dus niet enkel een beeld, het leidt feitelijk tot meer polarisatie en tot wantrouwen in maatschappelijke instituties.
2. In de tweede plaats signaleren wij ook een sterkere kloof tussen de `elite'¹¹ en rest van de bevolking. We vieren dit jaar `200 jaar Nederlands Parlement', maar het werkt dan ook al wel 200 jaar hetzelfde, terwijl de samenleving wel erg anders is geworden. Alhoewel je bijvoorbeeld via zorgcoöperaties en vrijwillige initiatieven wel weer nieuwe verbanden ziet ontstaan, kennen de maatschappelijke instituties zoals ziekenhuizen en

⁹ Samen met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schreef het SCP de bundel *Gescheiden werelden* (Den Haag, 2014) over onder meer de maatschappelijke scheidslinje langs opleidingsniveau. Met het Centraal Planbureau schreef het SCP in 2015 het rapport *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*.

¹⁰ Vermeij, L. en J. Kullberg, 2015. *Niet van de straat: de lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden*. SCP, Den Haag.

¹¹ In de definitie van de klassieke economische en politieke machtselite (zie Sociaal en Cultureel Rapport 2014).

scholen na de ontzuiling in de tweede helft van de vorige eeuw niet langer een stevige verankering naar grote achterbannen. De afstand die is ontstaan is niet hersteld en versterkt het wantrouwen in deze instituties. Als je het vertaalt naar stemgedrag dan zie je grofweg dat het meeste wantrouwen bestaat bij stemmers op de PVV, SP, PvdA, CDA en 50Plus en het meeste vertrouwen nog bij stemmers op VVD, D66 en GroenLinks. Zij zijn ook vaker hoger opgeleid en meer optimistisch over de kansen die de EU en de globalisering hen beiden, maar ook over immigratie. De meer onzekere werkenden en achterblijvers hebben vaker niet het gevoel hebben dat de politieke en maatschappelijke elite hun belangen nog behartigt en naar hen luistert¹².

3. De toenemende verschillen op etnisch gebied zijn de derde zorgelijke trend in de maatschappelijke democratie. We zien een toename van zorgen over immigratie, asiel en vluchtelingenproblemen. Lange tijd stonden de zorg en het onderwijs hoger in het nationaal probleembesef, maar dat kentert weer¹³. Enerzijds komt dit door de druk van bijv. de opvang van vluchtelingen in lokale gemeenschappen. Anderzijds door de vraag wie daarover de besluiten nemen en hoe daarbij aan draagvlak wordt gewerkt. Veel mensen ervaren weinig zeggenschap. Dat zien wij evenzo onder etnische minderheden zelf, waar we afzonderingstenden zien. Zo zien wij een afname van gemengde huwelijken¹⁴, een eenzijdiger worden van sociale netwerken en meer teleurgesteldheid in de Nederlandse samenleving bij de 3^e generatie Turken en Marokkanen¹⁵. Zij beheersen de Nederlandse taal en hebben een goed diploma, maar krijgen met eenzelfde CV niet altijd de baan die een autochtone Nederlander wel krijgt. Onder bepaalde groepen komt ook vaker crimineel gedrag voort, wat ook niet helpt bij het vinden van een baan, maar ze ervaren discriminatie¹⁶ en voelen zich niet vertegenwoordigd. Het etnisch

¹² SCP, 2014. *Vershil in Nederland*, Sociaal en Cultureel Rapport 2014.

¹³ In het Continu Onderzoek Burgerperspectieven signaleerden we dat dit rond 2008 ook sterker het geval was.

¹⁴ Sterckx, L., J. Dagevos, W. Huijnk, J. van Lisdonk, 2014. *Huwelijksmigratie in Nederland*. SCP, Den Haag.

¹⁵ Huijnk, W., M. Gijsberts en J. Dagevos, 2014. *Jaarrapport Integratie*. SCP, Den Haag.

¹⁶ I. Andriessen, I., B. van der Ent, M. van der Linden en G. Dekker, 2015, *Op afkomst afgewezen*, SCP, Den Haag.

conflict is nog steeds en steeds meer een veenbrand in onze samenleving en in onze maatschappelijke democratie.

Verschillen zijn in zichzelf niet erg, goed of slecht, maar ze worden dat wel als ze leiden tot structurele onrechtvaardigheid of tot maatschappelijk conflict. Dat risico is erg groot als bepaalde groepen niet afdoende worden gerepresenteerd in de maatschappelijke instituties. Als mensen structureel minder zeggenschap hebben of ervaren dat ze de gevolgen van andermans besluiten niet kunnen beïnvloeden dan ligt conflict op de loer. De mogelijkheden om daar iets tegen te doen, bijvoorbeeld via inspraak en nieuwe media, zijn niet alleen urgente kwesties voor het Parlement en voor gemeenteraden, maar ook voor maatschappelijke organisaties. Als verschillen tot polarisatie leiden komen namelijk ook al snel de grondrechten van mensen in beeld, net als het overall functioneren van onze democratie.

Urgente kwesties voor ons 200 jaar oude Parlement

De politieke en maatschappelijke democratie weten dus niet altijd adequaat om te gaan met de gevolgen van de veranderde maatschappelijke realiteit, waarin grote groepen mensen steeds hoger opgeleid, gezonder en zelf beter toegerust in de samenleving staan, maar waarin ook een groeiende groep achterblijft en met problemen te maken heeft. Het democratisch systeem is gebouwd op een andere demografische en maatschappelijke werkelijkheid. Als we spreken over meer lokale zeggenschap betekent dat dus niet alleen dat er meer lokaal besloten moet worden dat voorheen door Den Haag werd bepaald, maar dat dit ook op een *andere manier* moet gebeuren. Dat vraagt om een visie op maatschappelijk initiatief, burgermacht en professionele ondersteuning. In het onderwijs of de zorg zijn de inspraak en zeggenschap van professionals en burgers of studenten bepalend voor de kwaliteit van dienstverlening. Dat vraagt om een meer vitale politieke en maatschappelijke democratie, lokaal en landelijk. Ik loop een 4-tal urgente kwesties langs¹⁷, waarvan ik hoop dat ze integraal aan de orde zullen komen in discussies over de toekomst van onze democratie. Ook in dit Huis, de Eerste Kamer.

¹⁷ Zie ook de *Overheidslezing 2015* die Kim Putters hield in de Ridderzaal bij de verkiezing van de overheidsorganisatie en overheidsmanager van het jaar.

Kwestie 1: Meer complementariteit tussen de politieke en maatschappelijke democratie

Interessant was het overzicht van hervormingen van het huidige kabinet in de toelichting op de laatste Miljoenennota¹⁸. Een uitvoerige opsomming van veranderingen en hervormingen in de sociale zekerheid, de zorg, het onderwijs, de belastingen en de economie. Maar de bestuurlijke en democratische consequenties worden (nog) niet getrokken. Geen echte hervormingen op dat vlak. Mijn voorspelling is dat dit – gegeven de zojuist geschetste maatschappelijke en demografische veranderingen – gaat vastlopen.

Enerzijds kiezen we volksvertegenwoordigers in een representatieve democratie. Anderzijds worden we in de participatiesamenleving nogal nadrukkelijk opgeroepen om in een meer directe 'doe-democratie' te participeren waarin we verantwoordelijkheid voor veiligheid en zorg in de eigen wijk krijgen. Maar kan of gaat een gemeenteraad of zelfs een Parlement overrulen wat daaruit komt? Er liggen teleurstellingen op de loer als we niet goed weten wat die combinatie betekent in de verhouding tussen overheid en samenleving en voor het rechtsgevoel van mensen.

Job Cohen¹⁹ pleitte in navolging van de Vlaamse politicoloog David van Reybrouck voor het samenstellen van een democratische arena door loting om de herkenbaarheid en betrokkenheid te vergroten. En waarom zou dat geen democratie zijn? Er zijn voorbeelden zoals de G1000 waarbij burgers de prioriteiten van de gemeenteraad meebepalen. Ondertussen komen wethouders echter nog steeds uit gemeenschappelijke regelingen terug in de gemeenteraad met weinig te beïnvloeden beleid waarover regionaal besloten is. Ondertussen worden de inkomsten van gemeenten nog in Den Haag bepaald, met het risico aan de leiband van de Haagse politiek te lopen. En als burgers vervolgens mogen tekenen bij het kruisje van lokale beleidsplannen, zonder echte ruimte voor eigen keuzes, komt er van die burgermacht ook niet zoveel terecht. Dat

¹⁸ Miljoenennota Kabinet Rutte-2, 2015, waarin ook wordt ingegaan op de verschillen in opleiding en arbeidsmarktpositie die worden geconstateerd in *Vershil in Nederland* (2014)..

¹⁹ Cohen, J., 2015. *De vierde D*. Oratie aan de Universiteit Leiden.

lijkt eerder op een *gecertificeerd burgerschap*. Wanneer dit leidt tot machteloze parlementariërs en raadsleden in de representatieve democratie en teleurgestelde burgers in de participatiesamenleving, dan wordt het democratisch gat vergelijkbaar groot als bij de EU, waar de ministers en het Parlement lange tijd hetzelfde overkwam bij terugkomst uit de Europese Raad, en burgers na het stemmen per referendum.

In de brief van de minister van BZK eerder dit jaar over *Vitale democratie*²⁰ verkent het kabinet wel een agenda lokale democratie, maar voorlopig worden vooral dilemma's zichtbaar waarop nog weinig antwoorden bestaan. Om te beginnen wordt democratie, zowel landelijk als lokaal, te vaak verengd tot de politieke democratie, terwijl juist de maatschappelijke democratie als complement en tegenwicht nadrukkelijker nodig is. Dat gaat dus zoals gezegd ook over zeggenschap in ziekenhuizen, scholen en in wijken. Het draait niet alleen om politiek als we het hebben over democratie. Dat mist in het betoog van Van Reybrouck, maar het mist ook in de visie van het kabinet Rutte-2, terwijl het zo goed past in de Nederlandse traditie.

Maatschappelijke organisaties lijken echter steeds meer als uitvoeringsorganisaties van de overheid beschouwd te worden, zelfs bij beleid dat gericht is op meer markt en eigen verantwoordelijkheid. De regulering van deze organisaties neigt naar een weinig respectvolle benadering van hun eigenstandige positie in de maatschappij, zoals ziekenhuizen en scholen die een duidelijke maatschappelijke opdracht hebben. Tegelijkertijd, hun bestuurders blinken ook zeker niet altijd uit in adaptief vermogen, in luisteren naar de samenleving en het centraal stellen van hun maatschappelijke opdracht²¹. De belonings- en vastgoeddiscussies zijn daar echt debet aan en deels hun eigen verdienste, om het zo maar te zeggen. Dat heeft niet het vertrouwen in deze organisaties en de kwaliteit van hun werk versterkt. Dat roept dan weer de regelreflex bij de politiek op²². Dat moet wel echt doorbroken worden.

²⁰ Minister van BZK, 2015. *Agenda Lokale Democratie*. Den Haag.

²¹ Zie onder meer het essay *Moedig onderwijsbestuur* dat Kim Putters schreef voor de Dag van het Onderwijsbestuur, 2015.

²² De *Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling* (in 2015 opgegaan in de *Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving*) heeft meermaals op deze (risico)regelreflex gewezen.

Kan dat met meer vormen van burgermacht? Het zal in elk geval om meer moeten zijn dan een `oproep` tot doe-democratie. Het gaat ook om inspraak en zeggenschap in scholen, wijken en buurten, waarbij rekening gehouden wordt met de burgers die minder snel van zich laten horen. Het is ook mogelijk te denken aan wettelijk afdwingbare rechten op second opinions voor burgers, om het recht om dienstverlening zelf te mogen organiseren en om de plicht van de overheid en van maatschappelijke organisaties om soms terug te treden als burgers dat willen²³. Ook de Nationale Ombudsman signaleert de noodzaak om dit burgerperspectief nadrukkelijker vorm te geven.

Eerste Kamerlid Loek Hermans heeft vorig jaar bij de Algemene Beschouwingen al wel een aanzet gedaan om de rol van de Eerste Kamer binnen de staatkundige democratie te doordenken. Tegen de achtergrond van de geschetste veranderde maatschappelijke werkelijkheid was het wellicht toch beter geweest om de politieke en maatschappelijke democratie als *complement* te doordenken. Hoe functioneren die ten opzichte van elkaar? Het blijft vooralsnog volstrekt onduidelijk hoe politieke partijen daar tegenaan kijken.

Kwestie 2: Terug naar een kritische - Weberiaanse - ambtenarij

Als je maatschappelijke partijen en burgers meer zeggenschap geeft en een evenwicht met de politieke democratie moet bereiken, dan moet het ambtelijk apparaat de kritische en deskundige buffer zijn tussenbeide. Dat moet gaan over een ambtenarij die neutraal is, geen vooringenomenheid kent en loyaal is aan de politieke leiding. Niet kritiekloos volgend, maar als deskundig tegenwicht. Daar is enerzijds voor nodig dat je bruikbare en gevalideerde kennis over maatschappelijke kwesties in huis hebt en houdt, maar ook dat je in staat en bereid bent om steeds wisselende perspectieven op tafel te leggen, ook als die politiek gezien even niet uitkomen. Uiteindelijk volgt de ambtenarij de normatieve politieke aansturing, maar wel pas daarna. De vakinhoudelijke kennis is op de departementen in de loop der jaren echter vaak uitbesteed, zoals Herman Tjeenk Willink regelmatig in de Algemene Beschouwingen bij de

²³ De Waal, S.P.M., 2015. *Burgerkracht met burgermacht*. Public Space.

jaarverslagen van de Raad van State constateerde²⁴. Ook in het recente Jaarverslag 2014 wijst de huidige Vice-President Donner op het belang van kennis van de uitvoering van wetten en beleid. Juristen en economen domineren in de beleidsvorming, waardoor die vakinhoudelijke kennis en de ervaringen van burgers niet vanzelf in het besluitvormingsproces terechtkomen.

De partijpolitisering is tegelijkertijd wel toegenomen. Politieke risicomijding en het beantwoorden van Kamervragen lijken soms een dagtaak van departementen geworden. De 'hofhouding' (op departementen vaak de Bontkraag genoemd) van politiek assistenten en woordvoerders rond bewindspersonen is flink toegenomen. Daarmee neemt het risico toe dat te vroeg in de beleidsvorming de politieke afwegingen al gaan sturen welke inzichten er nog op tafel kunnen komen. Zo zie je elementen van het Amerikaanse 'spoils system' de Weberiaanse bureaucratie binnendringen, waarbij het uitvoeren van een politiek programma als militaire operatie belangrijker lijkt dan het wegen van kritisch tegengeluid. Dit kan nooit een remplaçant zijn of worden voor de Weberiaanse bureaucratie die hoort bij de Nederlandse politieke en maatschappelijke democratie. Het heeft gewoonweg meer weg van overleven op korte termijn.

Ik waarschuw dus voor een monolithische Rijksoverheid die deze kant opschuift. Ik pleit voor kritische tegenmacht op basis van kennis en deskundigheid. Op landelijk niveau kun je alleen afstand bewaren als je de kennis in huis houdt om te begrijpen wat zich lokaal afspeelt en waar je je niet mee moet bemoeien. Lokaal is er vooral een kruip in de huid mentaliteit richting burgers nodig, met goede samenspraak en dialoog. Dit alles vraagt om een politieke visie op wat de overheid wel moet doen, in plaats van hoofdzakelijk op wat ze niet moet doen.

Kwestie 3: Betere bewaking van de rechtsstaat en meer aandacht voor het rechtsgevoel van mensen

Bij de wetgevingsprocedures en beleidsvoorbereiding moet dan wel veel meer gebruik gemaakt worden van snelle informatie-uitwisseling, nieuwe technologie

²⁴ Zie de jaarverslagen (en de daarbij geformuleerde *Algemene Beschouwingen*) van de Raad van State sinds de jaren negentig van de vorige eeuw.

en de ervaringen van burgers. Als je dat niet doet wordt de afstand tussen beleid en uitvoering steeds groter. Over uitvoering gesproken... was daar de Eerste Kamer niet voor....? Daar mag van mij wel weer een tandje bij! De toetsing op uitvoerbaarheid van wetten is hard nodig²⁵. De voorbeelden rond de PGB's, de veranderingen bij de Nationale Politie en rond de Fyra bewijzen dat toch wel. De Nationale Ombudsman legt hier ook terecht steeds de vinger bij²⁶.

Het onbegrip over slechte uitvoering schaadt het rechtsgevoel van mensen. Juist bij de toetsing van de uitvoerbaarheid van wetgeving moet het parlement daar een stem aan geven. `Als je er bij de inrichting van de zorg vanuit gaat dat een beroep wordt gedaan op burens en familie, en zij geven daadwerkelijk die dagelijkse steun, dan rechtvaardigt de wederzijdse steun niet een korting op bijvoorbeeld de AOW of een uitkering', aldus de Raad van State in zijn jaarverslag over 2014²⁷. Het raakt het rechtsgevoel van mensen in het hart. `Evenmin', zo vervolgt de Raad, `kan men aan voorzieningen die burgers onderling opzetten, gelijke regels verbinden en gelijke eisen stellen als aan commerciële of publieke voorzieningen'. De Raad waarschuwt dat ons bestuurlijk en wettelijk stelsel hier nog niet op is ingericht. Dat ervaren mensen dagelijks. Recent zagen we nog dat de Ombudsman in Rotterdam de lokale overheid ter verantwoording roept over de traagheid van besluitvorming in reactie op particulier initiatief, en over het verschil dat men tussen groepen burgers maakt.

Het rechtsgevoel in de gedecentraliseerde verzorgingsstaat zal ook voor ons als SCP de komende tijd een belangrijk onderwerp van onderzoek zijn. Het stelt de politieke arena nu al voor grote vragen over de verdeling van bevoegdheden, die je niet steeds opnieuw van nieuwe eisen en beperkingen kunt voorzien, over de invulling van beginselen van eenheid en verscheidenheid en over effectieve geschillenbeslechting en toezicht. De neiging van de landelijke politiek lijkt te

²⁵ De Eerste Kamer voerde reeds in 2007 debatten over de afstand tussen beleid en uitvoering en deed voorstellen om de toetsing van uitvoerbaarheid scherper in de gaten te houden.

²⁶ Zie onder meer de rapporten over de informatievoorziening aan burgers onder de vorige Nationale Ombudsman Alex Brenninkmeijer, maar ook het recente rapport over de PGB's van de huidige Nationale Ombudsman Reinier Van Zutphen.

²⁷ Raad van State, *Jaarverslag 2014 (inclusief begeleidende brief van de Vice-President)*. Den Haag.

zijn om het vooral lokaal neer te leggen, het is immers gedecentraliseerd, maar dat is echt veel te kort door de bocht. Er is echter ook hier verankering nodig.

Kwestie 4: Sterkere borging van de onafhankelijke informatievoorziening

Democratie is meer dan politiek. De journalistiek is – ten vierde - ook een onmisbare tegenmacht. De borging van de journalistieke functies in de democratie staat onder zeer grote druk, maar de overheid vindt het lastig daar iets aan te doen. Voorzichtig formuleerde de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling vorig jaar dat ‘als de tegenkracht jegens de overheid en de bijdrage aan de uitdrukking van de diversiteit van de samenleving onder druk staan, de overheid wel kan overwegen te handelen’²⁸. Onder druk staan ze: Journalisten hebben nauwelijks tijd berichten te checken en hoor- en wederhoor te plegen. Incidenten rond plagiaat en verzinsels doen zich nu ook onder hen voor. Bij Gemeenteraadsvergaderingen zitten in sommige regio’s geen journalisten meer of zijn tweets bepalend voor het nieuws in een ‘twitterdemocratie’²⁹.

Deze ontwikkelingen vragen om een andere betrokkenheid van de overheid. Niet sturend op inhoud of medium, maar wel ervoor zorg dragend dat burgers hun informatierecht kunnen halen – zoals de RMO dat noemde – dat er pluriformiteit in het aanbod kan zijn, bijvoorbeeld door opleidingen voor journalisten te steunen of stimuleren en door de toegankelijkheid van informatie te bevorderen. Maar ook door ervoor te waken dat er een monopolie op berichtgeving ontstaat, wat bij mediafusies het geval zijn. Zelfs als deze fusies juridisch mogen, is nog de vraag of het wenselijk is. Ik geef toe, je raakt als snel de grens van wenselijke overheidsbemoediging, maar als het gat wordt opgevuld door miljoenen euro’s aan overheidsvoorlichting die – politiek gestuurd, zowel lokaal als landelijk – over burgers wordt uitgestort, zijn dan raakt de democratie echt veel verder van huis³⁰. Zou de door Hermans beoogde Staatscommissie dit ook niet moeten meenemen?

²⁸ Briefadvies Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, 2014. *Meerstemmingheid laten klinken: journalistiek in een veranderend medialandschap*. Den Haag.

²⁹ Zie onder meer het onderzoek Media:Tijd naar mediagebruik onder Nederlanders.

³⁰ Zie ook de jaarverslagen van de Nationale Ombudsman.

Over `oude' senatoren en de nieuwe democratie

Ik kom tot een afronding met een kleine verzuchting, want had dit alles niet al veel meer en veel eerder tot een stevige democratiseringsagenda van Parlement en Kabinet samen moeten leiden? De veranderde maatschappelijke verhoudingen en demografie leidden al wel tot de herziening van allerlei voorzieningen in de verzorgingsstaat, tot aanzetten voor een meer lerende economie en vooral tot een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Het leidt echter vooralsnog ook tot veel problemen in de uitvoering van al die plannen en nauwelijks tot aanpassingen in ons democratische systeem.

Oud-Senatoren kunnen hierover wellicht wat vrijer en a-politiek met elkaar debatteren vandaag. Dus... Zijn de dubbelfuncties in de Eerste Kamer nu wel afdoende geregeld? Je zou de verbinding met de maatschappelijke democratie ermee vorm en inhoud kunnen geven, maar het blijft een discussie en het roept momenteel nog weinig vertrouwen bij de bevolking op. En het terugzendrecht, moet dat er niet eindelijk eens komen? Juist na toetsing op uitvoerbaarheid zou dat tot een overwogen advies tot aanpassing van wetgeving aan de Tweede Kamer kunnen leiden. Mag dat dan ook het vetorecht vervangen? Rechten die je verliest – zo ervaren Nederlanders dagelijks – krijg je niet snel meer terug. Laten we eerlijk zijn: een veto door een niet direct gekozen parlement is wat archaisch in deze snelle digitale wereld met een hoog opgeleide en geëmancipeerde bevolking. Of hebben we misschien dan nog maar een Kamer nodig? Mijn voorkeur heeft altijd een bicameraal stelsel gehad, vanwege de zo belangrijke *checks en balances* in ons politieke systeem, maar dan wel met terugzendrecht voor de Eerste Kamer, gericht op het realiseren van beter uitvoerbare wetten. De voorstellen van onze oud-collega en vriend Willem Witteveen – die op onaanvaardbare wijze is omgekomen en niet meer in ons midden kan zijn – zouden serieuzer overwogen moeten worden: stel een Wetgevingskamer en een Beleidskamer in die wetgevingskwaliteit weer prioriteit geven en de uitvoering en burgers een steviger stem in de beleidsvorming geven³¹.

Ik realiseer me echter nu nog veel sterker dat de verbroken verbindingen met de maatschappelijke democratie een veel urgenter en belangrijker vraagstuk zijn.

³¹ Witteveen, W., 2010. *Het wetgevend oordeel*. Boom, Den Haag.

Het risico bestaat dat het debat over democratische vernieuwing blijft hangen in een gesprek over een 'andere Eerste Kamer', terwijl de beide Kamers zich gezamenlijk de verbinding met de maatschappelijke democratie meer zouden moeten aantrekken.

Ik zou de huidige Eerste Kamer, met de motie van Loek Hermans om via een commissie de rol ervan te doordenken, daarom toewensen dat ze het zichzelf gunt om het debat over de democratische vernieuwing breder te trekken. Er is namelijk echt een bredere democratische legitimatie nodig voor beleid en politieke besluiten, net als meer deskundig tegenwicht vanuit de ambtenarij, een betere borging van de onafhankelijke journalistiek en van meer betrouwbare informatievoorziening aan burgers. Ik hoop daar wat inspiratie en een aantal voorzetten voor te hebben gegeven.

Deze besloten bijeenkomst van het Genootschap van Oud Senatoren gaat aan velen echter in stilte voorbij. Toch zou dit een start van een omwenteling kunnen zijn. Immers, zelfgenoegzaam spreken over de overkant (lees: de Tweede Kamer) helpt onze democratie echt niet verder. Een gebrek aan veranderingsbereidheid en zelfreflectie aan deze zijde van het Binnenhof ook niet. Het start dus hier en bij het nadenken over democratische vernieuwing door alle politieke partijen, om te voorkomen dat meer burgers de politieke en maatschappelijke democratie de rug toe keren. Oud senatoren hebben geen politieke rol meer, maar hierbij kunnen ze hun rol wel degelijk spelen, hoe 'oud senatorig' ze ook zijn.

Ik dank u voor de aandacht.