

Klaar met politiek. Het participatie-evangelie van Wallage en Plasterk

Verworvenheden als de representatieve democratie, serieus openbaar bestuur en een verantwoordelijke overheid komen in het nauw nu steeds meer lokale politici ruim baan maken voor ‘burgerkracht’ en ‘burgermacht’. Annemarie Kok beschouwt de PvdA-ers Jacques Wallage en Ronald Plasterk als hoofdwegbereiders van deze in haar ogen onzalige ontwikkeling.

ANNEMARIE KOK

Publicist en docent ‘publieksgericht schrijven’ aan de faculteit wijsbegeerte van de Rijksuniversiteit Groningen

Zonder enige politieke of ambtelijke ophef voltrekt zich in Nederland sinds enkele jaren een radicale verbouwing van de democratie. Het klinkt onwaarschijnlijk, maar helaas is het wel waar: van onze vertegenwoordigende organen is in elk geval de gemeenteraad zijn leven niet meer zeker. Onder meer zelfbestuur voor kleine gemeenschappen van burgers wint namelijk snel terrein.

Voor alle duidelijkheid: het zijn niet de búrgers die massaal hebben gevraagd om extra inspraak en publieke taken. Onder bestuurders echter is het enthousiasme voor meer directe invloed ‘van onderaf’ groot en dit vertaalt zich in toenemende mate in opmerkelijke werkwijzen rond lokale beleids- en besluitvorming. Niet langer is het vanzelfsprekend dat de gemeente het voortouw neemt in visievorming en besluit welke kant het op gaat met dorp, stad, zorg en wijk. Steeds vaker wordt dat

(mede) overgelaten aan een buurtcoöperatie of burgerpanel, op basis van ‘loting’.

Aan de kiezer die het ondertussen even gek als zorgelijk vindt dat het in gemeenten bergafwaarts gaat met representatief bestuur, dringt de volgende vraag zich op: hoe zijn we toch in dit ‘weg-met-ons’-verhaal verzeild geraakt? Het lijkt wel of heel bestuurlijk Nederland zo langzamerhand meent dat er niets boven ‘burgerkracht’ gaat, oftewel: dat een actieve politiek en overheid niet langer voorwaarden zijn voor prettig, menswaardig samenleven, maar ‘ware democratie’, sociale binding en emancipatie slechts hopeloos in de weg staan. In dit stuk wil ik laten zien via welke kanalen de zelfaversie binnen het openbaar bestuur zich manifesteert en vermeerderd, waar die aversie mogelijk vandaan komt en waarom ik (als gewone staatsburger) met deze mentaliteit grote moeite heb.

'Voorhoede-gemeenten'

Een kleine reconstructie leert dat uitgerekend (ex-)politici van PvdA-huize een sleutelrol hebben vervuld in het verspreiden van het geloof in sociale en bestuurlijke zelfredzaamheid van 'de samenleving'. Zo kunnen we om te beginnen niet heen om verantwoordelijk demissionair PvdA-minister Ronald Plasterk van Binnenlandse Zaken (BZK) die de geschets-te vernieuwing van de democratie over het land heeft uitgerold. Dit deed hij vooral via de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Zo is het VNG-team Democratic Challenge sinds 2015 belast met het bevorderen van zoveel mogelijk experimenten met lokaal bestuur. Aan plaatsen die hoog scoren op 'participatieve democratie' verleent dit team de eretitel 'voorhoede-gemeente'.

Ook SCP-directeur Kim Putters is een fervent hervormer van maatschappij en rechtsstaat. Vorig jaar zomer bepleitte hij in *NRC Handelsblad* een 'nieuw sociaal contract' dat zich kenmerkt door 'minder politiek' en méér burgerparticipatie, of, zoals hij het noemt: 'maatschappelijke democratie'. 'Organiseer zoveel mogelijk beslistmacht dichtbij', riep hij de politiek op.

Putters' opvattingen zijn terug te voeren op een al decennia heersende vrees (in alle politieke kringen) dat de samenleving op het punt staat uit elkaar te vallen: doorgeslagen individualisme, gebrek aan fatsoen en 'tweedelingen' van allerlei aard zouden de samenhang van ons land bedreigen. Het versterken van de sociale cohesie was daarom een van de beleidsdoelen van de 'participatiesamenleving', ook wel 'doe-democratie' geheten. In dit nieuwe post-verzorgingsstaat maatschappijmodel van Rutte 2 treedt 'de burger' op als 'co-bestuurder' en als 'co-producent van publieke waarde'.

Professionele politiek kwam óók in het verdomhoekje door het lawaaiige anti-elitaire populisme dat ons land sinds vijftien jaar teistert. Een tamelijk wijdverbreid journalistiek cynisme heeft het aanzien van politici eveneens geen goed gedaan. 'Onder Haagse journalisten

is het [goed gebruik] om ervan uit te gaan dat je draait en onwaarheid spreekt,' schreef Femke Halsema in haar memoires (2015).

Illustratief voor de neiging van gezagsdragers om hun bestaande democratische verantwoordelijkheden los te laten, is het eind 2016 opgerichte Code Oranje, een politiek bonte stoet burgemeesters, wethouders en raadsleden onder leiding van PvdA-bestuurder Bert Blase. 'Herontwerp - in hoog tempo - de democratie, met de aanwezige kracht uit de samenleving!' is de slagzin van dit gezelschap. Het wil gemeenteraadsverkiezingen vervangen door loting en ook het nationale bestuur met grote spoed vernieuwen. Volgens Blase (in *Trouw*) staat Maurice de Hond te 'trappelen' om debatten in de Tweede Kamer 'digitaal te verbinden met de opinies op straat'.

Overigens dringt ook een beperkte groep burgers aan op sterke uitbreiding van zeggenschap. Participatieprofessionals, zo worden zij in de vakliteratuur soms genoemd. In eigen kring heten ze kantelaars, stadmakers, ruimtemakers. Hun uitvalsbasis is het Amsterdamse bottom-up-bolwerk Pakhuis de Zwijger dat eerder dit jaar een bijeenkomst met de titel 'How to hack representative democracy' programmeerde. Dit centrum ontvangt subsidie van BZK voor een website over 'steden in transitie' en werkte samen met Code Oranje.

'Verticaal' bestuur als vloek

Al met al zijn dus heel wat factoren aan te wijzen die bestuurders in de stemming konden brengen voor depolitisering - een ontwikkeling die in 2015 op lokaal niveau nog een extra impuls kreeg door de decentralisatie van sociaal beleid. Gemeenten hebben sindsdien veel extra taken maar juist minder middelen, en kunnen de hulp van 'actieve burgers' dus uitstekend gebruiken.

Hoofdwegbereider van een fundamenteel andere samenleving en democratie is echter onmiskenbaar Jacques Wallage die eind juni van dit jaar na acht jaar afscheid nam als voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

In die hoedanigheid was de voormalige PvdA-politicus een van de ideologen van de zojuist genoemde ‘doe-democratie’.

Als geen ander keerde Wallage zich in de afgelopen jaren tegen wat hij ‘verticaal’ bestuur noemt. Arrogantie viert volgens hem onder zowel nationale als plaatselijke politici hoogtij. Zij doen ‘alsof ze de samenleving aan een touwtje hebben’ en daar moeten moderne mensen niets van hebben, aldus Wallage in publicaties, toespraken, debatten en vraaggesprekken. Met de ‘legitimiteit’ van de volksvertegenwoordiging is het volgens hem dan ook zo goed als gedaan.

Wat betreft de vermeend positieve uitwerking van decentralisaties op de kwaliteit van bestuur geldt hetzelfde: het is niet duidelijk waarop die hoop gebaseerd is

Na eerdere ROB-rapporten met deze strekking, zoals *Vertrouwen in democratie* (2010) en *Loslaten in vertrouwen* (2012) was het in juni van dit jaar tijd voor de publicatie *Democratie is méér dan politiek alleen*. Daarin doet de raad uit de doeken hoe semi-overheidsdomeinen zoals zorg en onderwijs democratischer kunnen worden. Waarom ‘meer democratie’ in die sectoren en daarbuiten volgens de ROB beslist niet langer kan uitblijven, wordt toegelicht in het voorwoord:

‘In een geïndividualiseerde samenleving, met een steeds stijgend onderwijsniveau en ongekende beschikbaarheid van informatie willen burgers niet alleen vertegenwoordigd worden, ze willen – zeker ten aanzien van zaken die hen rechtstreeks raken – zelf kunnen beslissen. Zij blijven vertrou-

wen houden in een stelsel van representatieve democratie, maar kijken bijzonder kritisch naar de rol van politici en politieke partijen. Het feit dat democratie in de regel beperkt wordt tot hetgeen zich in de politieke arena afspeelt, verdraagt zich steeds minder met de behoefte van veel mensen zelf het stuur van hun leven in handen te houden.’

Hoezo ‘vijfvoor twaalf’?

Of de toestand van onze democratie werkelijk zo onhoudbaar is, en vooral ook: of samenleving en individu ervan zullen opknappen als de burger rechtstreeks bij beleid wordt betrokken, daarover ging het weinig in het maatschappelijke en politiek debat van de laatste jaren. Dat valt onder meer op te maken uit de bijdrage die RUG-hoogleraar Economie van decentrale overheden Maarten Allers recentelijk leverde aan een *liber amicorum* dat Wallage bij zijn vertrek uit de ROB ontving. Allers, tijdelijk lid van dit adviesorgaan, stelt daarin met terugwerkende kracht de vraag waarom ons politieke stelsel eigenlijk op de schop moest. Het antwoord suggereert – nogal pijnlijk voor betrokkenen – dat Wallage c.s. al die jaren onnodig in paniek verkeerden:

‘Het recente verschijnen van tal van publicaties [behalve die van de ROB ook vele andere rapporten, AK] wekt de indruk dat het voor onze democratie, en dan vooral de lokale, 5 voor 12 is. Maar waar precies hangt de klok waarop deze tijd valt af te lezen? Wie op zoek gaat naar harde feiten vindt er eigenlijk niet zo veel.’

Wat betreft de vermeend positieve uitwerking van decentralisaties op de kwaliteit van bestuur c.q. de relatie overheid-burger geldt volgens Allers hetzelfde: het is niet duidelijk waarop die hoop gebaseerd is.

Wie meegaat in de constatering dat het vijf-voor-twaalf-argument van onder meer de ROB dubieus is (dit jaar heeft ook UvA-politicoloog Tom van der Meer hier op gewezen) proeft in het jongste rapport van de raad des te sterker het onderliggende *normatieve*

pleidooi. Dit pleidooi valt uiteen in twee lastig te rijmen opvattingen. De eerste boodschap kwamen we net al tegen, en lijkt een emancipatoire: anno 2017 is het ronduit kleinerend om de samenleving nog langer 'van bovenaf' te ordenen; 'autonome' mensen wordt op die manier de kans ontzegd 'zelf' sturing te geven aan hun leven.

De tweede boodschap is expliciet gericht op herstel van gemeenschapszin:

'De betekenis van burgers in het vormgeven van de samenleving, zowel politiek als maatschappelijk, is verschaald. Een gevolg van die verschraling is dat het gevoel van eigenaarschap, van publieke verantwoordelijkheid, te weinig aanwezig is. Burgers worden onvoldoende uitgedaagd door maatschappelijke organisaties om zelf, als individu of gezamenlijk, mee te denken, mee af te wegen, mee te beslissen en mee uit te voeren.'

'(...) de school en de woningcorporatie (...) zijn geen organisaties die diensten aan hun klanten verlenen, maar zijn ten principale gemeenschappen van mensen die met elkaar zijn verbonden. Ze delen met elkaar hun morele eigenaarschap van de school, het appartementencomplex, de portiekflat of de straat en wijk waarin de huizen van de woningcorporatie staan, de zorginstelling et cetera, en zijn dus ook gezamenlijk verantwoordelijk voor het reilen en zeilen daarvan.'

Wij moeten ons dus (weer) onderdeel en 'eigenaar' gaan voelen van lokale 'gemeenschappen'. Wij dienen onze 'publieke verantwoordelijkheid' te beseffen en te nemen, en wel dicht bij huis. Het paternalisme dat Wallage c.s. willen vermijden door ons van politiek en overheid te bevrijden, keert aldus terug in de vorm van een inperking van de individuele vrijheid om zelf te bepalen op welke manier en op welk gebied je als burger actief en sociaal wilt zijn.

Binding genoeg

Het 'horizontale' gedachtengoed van de ROB (en anderen) leidt inmiddels tot het soort lokale praktijken dat ik eerder noemde. Als bur-

ger ben ik daar zoals ik al liet merken niet gerust op. Daarom publiceerde ik eerder dit jaar het essay *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven*. Om precies te zijn was de vraag die mij bezighield: waarom hoor je zelden dat samenleven in Nederland doorgaans wonderwel sláágt, en dat dit te danken is aan onze rechtsstaat, aan de inspanningen van politici, aan de inzet van vele anderen binnen en buiten het openbaar bestuur, aan individuele vrijheid, aan onze veelsoortige bindingen?

Bestuurders en hun medewerkers in gemeenten, het land en in Europa maken fouten en schieten vaak tekort maar doen dikwijls ook erg hun best om het welzijn van alle mogelijke groepen mensen te bevorderen. En daarin slagen zij in menig opzicht behoorlijk goed. Het zal geen toeval zijn dat Nederlanders zich in onderzoeken telkens opnieuw in grote meerderheid 'gelukkig' noemen. De modieuze obsessie met 'de burger' die het in veel gevallen beter zou weten dan de politicus, gemeenteambtenaar of schooldirecteur vind ik dan ook bevreemdend en misplaatst.

Afgezien daarvan hecht ik (onder meer op basis van een SCP-rapport uit 2014) geen geloof aan 'de algemene trend dat veel burgers hun rol als democratisch participant oppakken, of dat in elk geval willen', zoals de ROB poneert. Naast het aloude vrijwilligerswerk waarin vele Nederlanders meedraaien, en buiten het actieve lidmaatschap van maatschappelijke en politieke organisaties bestaan er heus nieuwe maatschappelijke initiatieven die voorzien in een bepaalde behoefte van een bepaalde groep mensen in een stad, dorp of buurt. Maar niets wijst op een spontane bereidheid onder de meeste burgers om gratis en voor niets op structurele basis over van alles mee te denken, maatschappelijk werk in de buurt te verrichten en/of bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen.

Volgens een jaarbericht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft 81% van de Nederlanders géén ervaring met bottom-up-initiatieven. En: 'van de wethouders en

gemeenteraadsleden denkt ruim 70% dat burgers graag participeren in lokale besluitvorming. Maar slechts 33% van de inwoners wil dat ook', zo las ik in een recente tekst van Margo Trappenburg.

Zij haalt daarin ook onderzoek aan dat ze zelf met enkele collega's verrichtte (in opdracht van het ministerie van BZK) over de vraag waarom gemeentebesturen 'op aarde zijn'. Het antwoord hierop van zowel niet-participerende burgers als van een aantal bestuurders luidde: om 'de boel bij elkaar te houden', om knopen door te hakken én om politieke keuzes te maken (en die ook als zodanig te presenteren). Bestuurders bestaan, met andere woorden, *in het algemeen belang*. En mij lijkt heel helder dat zij niet *kunnen* besturen wanneer wijzelf gedurende hun ambtstermijn het hoogste en het laatste woord willen hebben.

Politiek als werk

Hier past nog een ander punt van kritiek, namelijk op de veelgehoorde klacht (van ook de ROB) dat de huidige mogelijkheden om burgerschap uit te oefenen beperkt zijn tot eenmaal in de vier jaar mogen stemmen. Die

De roep om meer 'directe' burgermacht staat op gespannen voet met behartenswaardige kenmerken van onze representatieve democratie

voorstelling van zaken miskent dat de unieke leefkwaliteit in ons land - vrede, vrijheid, gelijkheid, welvaart - nu juist te danken is aan de vruchtbare *wisselwerking* tussen tijde-

lijk besturende, eindverantwoordelijke elites én de overige leden van de samenleving die het jaar rond op tal van andere manieren 'meedoen' en desgewenst hun stem kunnen verheffen.

Al dan niet via hun ambtenaren luisteren politici zich in een democratie suf naar alle mogelijke betrokkenen en deskundigen. Daarbij moeten we ons realiseren dat politiek bedrijven een ambacht is, zo leerde filosoof en oud-WRR-lid Gerard de Vries mij. In een democratie moet 'werk' worden verzet, en wel het werk dat nodig is om van een 'veelheid' een 'eenheid' te maken. Politici hebben in ons pluriforme bestel de opdracht uiteenlopende inzichten, belangen en overtuigingen in het vizier te krijgen, af te wegen en om te smeden tot visies en besluiten die op een breed draagvlak kunnen rekenen. Per definitie vallen de uitkomsten van dit proces niet samen met wat individuele burgers 'zelf wilden'. Politiek is in die zin altijd 'indirect'.

Volgens De Vries kan het politieke werk in een democratie bovendien pas naar behoren gebeuren als degenen die ermee belast zijn over een aantal specifieke kwaliteiten beschikken (onder veel meer: zitvlees, zelfbeheersing, analytisch vermogen) én als dat werk omgeven is door procedures (zoals verkiezingen) alsmede instituties die agendering van problemen en debat mogelijk maken, de zorgvuldigheid van besluitvorming vergroten en machtsmisbruik tegengaan.

De roep om meer 'directe' burgermacht - 'Stadjers aan de macht' heet de nieuwe politiek in mijn eigen woonplaats Groningen - staat op gespannen voet met deze behartenswaardige kenmerken van onze representatieve democratie. En in de huidige tijd vragen die kenmerken eerder om *aanscherping* dan om *vervaging*, gezien bijvoorbeeld de nu gebrekkige scholing van raadsleden, wethouders en burgemeesters (aldus de ROB!), de enorme macht van digitale technologiebedrijven en de daarmee samenhangende verzwakte positie van onafhankelijke media.

'Een verbonden samenleving'

Het vertrouwen dat bekende sociaaldemocraten en steeds meer lokale PvdA-bestuurders niettemin stellen in burgerkracht en burgerwijsheid resoneert ook in het verkiezingsprogramma *Een verbonden samenleving*. Zette de partij voorheen in op 'spreiding van kennis, macht en inkomen', tegenwoordig houdt zij er een ander, aanmerkelijk waziger doel op na:

'De Partij van de Arbeid kiest nadrukkelijk vóór een verbonden samenleving en tégen versplintering en verharding. Daarom willen wij nadrukkelijk investeren in wat ons bindt. Wij zoeken dat in de kracht van mensen, omdat zij het zijn die van onderop de samenleving kunnen verbinden.'

Of de gevraagde samenredzaamheid maatschappelijke en individuele vooruitgang inhoudt, valt echter te bezien. Het nieuwe samenleven en (lokaal) besturen gaat immers gepaard met grote ingrepen in onder meer thuiszorg, arbeidsreïntegratie en jeugdhulpverlening en wijkbeheer. Wat meer zelf en samen doen in de praktijk (kunnen gaan) betekenen, is zodoende dit: de moderne Nederlandse burger, die doorgaans al op diverse fronten en manieren gestalte geeft aan samenleven, en ondertussen niet zelden aanhangt tegen een burn-out en/of worstelt met dreigend ontslag, met ouderdom, depressie, armoede, echtscheiding of ziekte, wordt met een viervoudige nieuwe taak opgezadeld:

- ▶ meer voor zichzelf zorgen (NB: dit geldt in situaties waarin iemand daarmee juist moeite heeft);
- ▶ structureel omkijken naar hulpbehoevende anderen, ook buiten de eigen vertrouwde kring waarvoor men vaak al het nodige betekent;
- ▶ deelnemen aan ruimtelijke en sociale planvorming én planuitvoering in de eigen leefomgeving. Of om met minister Plasterk te spreken (in een interview op movisie.nl uit 2014): 'Wil je mede bepalen hoe bij jou in de

buurt het park ingericht wordt? Zorg dan dat je op zaterdagochtend je laarzen aan hebt en meehelpt.'

- ▶ invulling geven aan het 'morele eigenschap' van de diverse plaatselijke 'gemeenschappen' (instellingen) waarvan men profiteert.

Mij zegt dit het volgende: dat het ideaal van initiatiefrijke burgers, dat pretendeert de 'leefwereld' van mensen weer centraal te stellen, juist bar weinig rekening houdt met de alledaagse omstandigheden van mensen – of die nu hoger of lager opgeleid zijn. Individuele sociale energie, waarvan nu zoveel wordt verwacht, is een schaars goed, is niet eindeloos aan te boren. En de nu vaak weggehoonde 'systeemwereld', en ook het idee van arbeidsdeling, ving die schaarste juist op.

Een labiele overheid

Het is moeilijk voorstelbaar, vind ik, dat zoveel bestuurders denken dat met name burgers zélf de samenleving en de democratie mooier kunnen maken dan die nu zijn. Zeker de PvdA-ers onder hen zou ik erop willen wijzen dat dit maatschappijmodel veel weg heeft van wat in Engeland onder David Cameron in 2010 werd geïntroduceerd als *The Big Society* (*Big society, small government*, zo luidde de slogan voluit). Die big society, die net als bij ons ook 'big bezuinigingen' inhield, had zeker voor de minder draagkrachtige medemens geen plezierige gevolgen.

Wie, tot slot, eveneens soms aan de Engelsen moet denken als hij naar Nederland kijkt, is Herman Tjeenk Willink. In een bijlage van zijn eindverslag als informateur voor een kabinet-Rutte 3 haalt hij de schrijvende film *I, Daniel Blake* (Ken Loach, 2016) aan, als hij wijst op de gevolgen die steeds meer mensen ook in ons land ondervinden van een al flink labiel geworden overheid (als gevolg van een vertrouwen in marktwerking dat even naïef en kortzichtig is gebleken als het vertrouwen in 'burgers' straks ook zal blijken te zijn):

'Het vrij algemene politieke streven in de afgelopen 30 jaar naar een kleinere en goedkopere centrale overheid heeft bijvoorbeeld per saldo geresulteerd in een aanzienlijke groei van het aantal regels en formulieren (van overheid, semipublieke diensten en private instellingen) waarmee burgers te maken krijgen en waarvan zij vaak het slachtoffer worden.'

En:

'Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor het vertrouwen van de burger in de publieke zaak. Waar departementen en publieke uitvoeringsorganen noodgedwongen hun aandacht en energie intern richten op de uitvoering van reorganisaties en substantiële bezuinigingen, raken burgers onvermijdelijk buiten beeld.'

Aldus maakt Tjeenk Willink treffend duidelijk dat volksvertegenwoordigers en bestuurders

niemand een dienst bewijzen door te bedanken voor een zichtbare, actieve politieke en maatschappelijke rol. Naar mijn idee had het PvdA-verkiezingsprogramma dan ook beter *Een verantwoordelijke overheid* kunnen heten. Die overheid kan natuurlijk niet toveren en hoeft niet alles zelf te doen. Markt, wetenschap en samenleving zijn onmisbaar. Maar alleen het openbaar bestuur is er voor iedereen, wordt in onze democratie geacht publieke belangen te formuleren, in samenhang te bezien en serieus te (laten) behartigen. Als dit door burgers en door politici zelf niet langer zo wordt ervaren en uitgedragen, ja: dan heeft eens in de vier jaar stemmen op een gegeven moment inderdaad weinig zin meer.

- *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven* (Trancity-Valiz, 84 pag.) is verkrijgbaar als boekje en als gratis e-pub/pdf via annemarie-kok.nl.