

# Democratische vernieuwing



Kunnen we ons Koninkrijk ontdoen  
van zijn koloniale context?



Jaargang 80, nummer 4, 2023

Een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, wetenschappelijk bureau voor de sociaal-democratie

Versijnt zes maal per jaar

## Redactie

Paul de Beer

Nik de Boer

Meike Bokhorst

Wimar Bolhuis

Josette Daemen

Janneke Holman

Ruud Koole

Marijke Linthorst

Kiza Magendane

Annemarieke Nierop (*hoofredactie*)

Tim 'S Jongers

Bram van Welie

**De redactie verwelkomt  
bijdragen ter beoordeling.  
Kopij graag toezenden  
per e-mail naar [send@wbs.nl](mailto:send@wbs.nl)**

## Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail [send@wbs.nl](mailto:send@wbs.nl)

## Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

## Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail [info@vangennep-boeken.nl](mailto:info@vangennep-boeken.nl)

voor een abonnement of kennis-

makingsnummer of meldt u zich

aan via het formulier op

[www.vangennep-boeken.nl](http://www.vangennep-boeken.nl).

## Uitgever

Uitgeverij Van Genneep

A-Lab, Overhoeksplein 2

1031 KS Amsterdam

[info@vangennep-boeken.nl](mailto:info@vangennep-boeken.nl)

06 206 12 852

## Abonnementsprijzen per jaargang

- ▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25
- ▶ Particulier Nederland: eerste jaar € 40,50, daarna € 84,50
- ▶ Instelling Nederland: € 164,50
- ▶ Proefabbonementen: € 15 voor 3 nummers
- ▶ Particulier buitenland: € 147,50
- ▶ Instelling buitenland: € 175,50
- ▶ Losse nummers € 17,50

## S&D online

Gratis voor abonnees

Niet abonnees betalen € 2 per maand (per maand opzegbaar).

Aanmelden via [send@wbs.nl](mailto:send@wbs.nl)

© 2023 Uitgeverij Van Genneep

*Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd  
en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke  
toestemming van de uitgever.*

# Redactioneel

---

## Voor onze democratie

Sinds het vorige nummer van *S&D* is het politieke speelveld gekanteld. Het kabinet viel, Mark Rutte kondigde zijn vertrek aan en PvdA en GroenLinks gaan samen met één lijst en één verkiezingsprogramma de verkiezingen in.

De wetenschappelijke bureaus van beide partijen werkten het afgelopen jaar al intensief samen en publiceerden het startschot voor een nieuw links verhaal in de notitie *Samen onze toekomst in handen nemen*. In het vorige nummer van *S&D* hebben we dit verhaal uitgewerkt wat betreft het ideaal van een groene welzijnseconomie. In dit nummer vragen we auteurs wat er volgens hen nodig is om onze democratie te vernieuwen en te versterken.

Tim 'S Jongers maakt onderscheid tussen de hardware en de software van onze democratie. Over dat eerste is al best veel gezegd – dat gaat over burgerberaden en referenda – maar het tweede is minstens zo belangrijk: dat gaat over hoe we willen samenleven en hoe ruimte te maken zodat onze democratie weer voor iedereen werkt.

Wim Meijer schrijft – terugkijkend op zijn periode in het kabinet-Den Uyl – over pogingen in het verleden democratische zeggenschap te organiseren. Sarah de Lange pleit ervoor zestienjarigen te laten stemmen. Niesco Dubbelboer, Kido Koenig en Tim 'S Jongers pleiten voor een bewindspersoon voor democratie. Janneke Holman blikt terug op experimenten met een burgerberaad voor het klimaat in Den Haag. Hans Volgaard geeft een analyse van de lokale democratie, die volgens inwoners helemaal niet in verval is. Meike Bokhorst illustreert dat als politieke partijen zich focussen op wijken waar de opkomst hoog is en er electoraal dus veel te halen valt, de inwoners van sommige andere wijken nooit iets van de politiek horen. Pieter Maessen en Paul Andriessen verklaren waarom steeds meer burgers zich beter vertegenwoordigd voelen door lokale partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Vincent Bijlo laat zien dat ook linkse partijen daarvan kunnen profiteren als ze lokaal de krachten bundelen. En Menno Hurenkamp waarschuwt dat we niet in de val moeten trappen ons te zeer te richten op innovatieve vormen van inspraak.

Andere bijdragen in dit nummer zijn van de hand van Maurits Meijers, die stelt dat PvdA en GroenLinks zich geen rechtse agenda over migratie moeten laten opleggen. Sofie Kuilman en Jacqueline Kalk geven de resultaten van hun onderzoek naar de uitvoering van minimaregelingen: de verschillen tussen gemeenten zijn groot. En in de serie over 175 jaar Grondwet pleit Jeroen Recourt ervoor de ongelijke machtsbalans binnen het Koninkrijk tussen Nederland, Aruba Curaçao en Sint Maarten nu eindelijk eens recht te trekken.

*Annemarieke Nierop, hoofdredacteur*

# Vrijmipo

---

*Niemand weet wat gaat gebeuren!*

Het hangt al buiten  
Allemaal zijn bezig met andere dingen  
Niet allemaal zijn plezierig, dat zie ik  
Baby's hebben een glimlach  
Kinderen spelen buiten  
Vogels beginnen te zingen

Elke dag is een nieuwe uitdaging voor je  
Elke dag is speciaal voor je  
Je kan een aantrekkelijk dag van maken  
Zorg goed voor jezelf  
Niet geneigd naar andere te luisteren

Verander jezelf niet  
Hoe je van binnen bent  
Wordt dat ook van buiten  
Vergeet alles wat maakt je nijdig

---

Kijk naar de bomen, dieren,  
Naar de lucht, naar de vogels  
Dat zijn kleine momenten maar wel leuke momenten  
Naar buiten gaan is leuk maar niet altijd

Ga rijden ga met je vriendinnen  
Doe deze kleine momenten leuk  
Je kan nieuwe dingen van leren, door naar buiten te gaan,  
Goede en slechte dingen  
Dat weet niemand alleen jij!

Niemand weet wat gaat gebeuren!

*Salam al Ismael*

---

*Hermen Hoek en Marc van Osch zijn werkzaam als docent Nederlands op de OSG Hugo de Groot in Rotterdam. Met Vrijmipo bezorgen zij poëzie op bijzondere en onvermoede plekken.*

Niemand weet wat er gaat gebeuren! Een waarheid als een koe én de titel van het gedicht waarmee onze leerling Salam al Ismael werd genomineerd voor een schrijfprijs voor NT2-leerlingen in Nederland en België.

Wat maakt dit tot een goed gedicht? Salams taalgebruik is weliswaar nog niet perfect op orde, maar dat deert niet: het is immers een gedicht van een leerling die nog volop bezig is de taal onder de knie te krijgen. De aantrekkelijkheid zit 'm vooral in de enthousiaste manier waarop de dichter aan de slag is gegaan met het thema van de wedstrijd: *Naar buiten!* Salam komt met een aanstekelijke mix van wijsheden (*niemand weet wat er gaat gebeuren!*), adviezen (*ga rijden met je vriendinnen*) en raadselachtige zinnen (*het hangt al buiten*).

Die prijs won ze uiteindelijk niet, maar dat deze leerling na anderhalf jaar Nederland in staat is om zo'n pakkende tekst te schrijven, maakt haar voor ons al tot een winnaar. We zitten middenin de zomer, de natuur bloeit en lonkt, dus luister naar Salam en trek eropuit!

## Democratie en de grenzen van het recht

Door **Nik de Boer**

Redacteur S&D, UD/onderzoeker constitutioneel recht

Hoe bescherm je een democratische rechtsstaat tegen verval? Die vraag heeft hernieuwde urgentie. Dit jaar concludeerde het V-dem instituut dat het aantal democratieën wereldwijd is teruggevallen tot het niveau van 1986. Dat het niet goed gaat met de democratie is op veel plekken zichtbaar.

Afgelopen mei nam de Poolse wetgever een wet aan die het mogelijk maakt om politici uit te sluiten van deelname aan verkiezingen. De wet komt bovenop tal van eerdere maatregelen waarmee de Poolse regering sinds haar aantreden in 2015 de instituties van de democratische rechtsstaat in rap tempo afbrak. Een soortgelijk proces vond eerder plaats in Hongarije. Dat land wordt door het Europees Parlement inmiddels niet langer beschouwd als een volwaardige democratie, maar als een 'electorale autocratie'.

Het presidentschap van Trump liet zien dat ook een gevestigde democratie als de Verenigde Staten niet immuun is voor terugval. Maar ook in Nederland zijn een afnemend vertrouwen in de politiek, populariteit van rechts-populistische partijen en complottheorieën indicaties dat de democratische rechtsstaat kwetsbaar is.

Hoe te voorkomen dat de democratische rechtsstaat ophoudt te bestaan? In het denken over die vraag staan traditioneel twee visies tegenover elkaar. Een eerste visie is dat juridische begrenzing van de democratie cruciaal is. Democratie is belangrijk, maar potentieel ook gevaarlijk. Democratische meerderheden kunnen de rechten van minderheden inperken en zelfs de democratie afschaffen. Essentieel is daarom dat er een geschreven grondwet bestaat die grenzen stelt aan democratische

besluitvorming en dat er rechters zijn die democratisch vastgestelde wetten kunnen toetsen aan de grondwet.

Daartegenover staat de gedachte dat rechterlijke controle van democratische besluitvorming een ongerechtvaardigde beperking van de democratie kan opleveren. We moeten met elkaar samenleven, maar hoe precies, daarover zijn we het oneens. Democratie geeft een oplossing voor dat probleem. Het geeft burgers gelijke zeggenschap over de besluiten die hen binden en laat ze via hun vertegenwoordigers bepalen wat het beste besluit is. Het onderwerpen van democratische besluitvorming aan rechterlijke toetsing is in dat licht problematisch. Dat geeft aan rechters het laatste woord om te beslissen. De veerkracht van de democratie moet gezocht worden in het democratische proces zelf.

Deze tweede visie veronderstelt echter dat het democratische proces *redelijk* is: dat burgers en gekozen politici elkaar respecteren, bereid zijn te luisteren naar elkaars argumenten, te goeder trouw op zoek zijn naar het algemene belang en besluiten na een zorgvuldige afweging van argumenten.

In het licht van de wereldwijde democratische teruggang lijkt deze tweede visie soms hopeloos naïef. Maar de praktijk bewijst dat ook juridische instrumenten onvoldoende zijn om de democratie te redden. Hongarije en Polen hadden allebei een onafhankelijk constitutioneel hof. De VS was het eerste land ter wereld dat constitutionele toetsing introduceerde. Het blijkt geen garantie tegen democratisch verval.

Belangrijker is een breed gedeelde acceptatie van democratische normen onder burgers en politici. Om met de befaamde Amerikaanse rechter Learned Hand te spreken: 'Vrijheid ligt in de harten van mannen en vrouwen; als ze daar sterft, kan geen grondwet, geen wet, geen rechtbank veel doen om haar te helpen.'

# Economisch links, groen en progressief

De tijd van verkiezingen is ook de tijd van electorale analyses. En al kunnen deze voor een politieke partij die ideologisch gedreven is natuurlijk nooit leidend zijn bij het opstellen van het programma, er kunnen wel degelijk nuttige waarschuwingen uit volgen. Bijvoorbeeld over hoe niet om te gaan met het onderwerp migratie en integratie.

## MAURITS MEIJERS

*Universitair docent Politicologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Van februari tot en met augustus 2023 is hij gastprofessor aan de Université de Montréal in Canada*

Door de val van kabinet Rutte IV en het vertrek van Mark Rutte worden de kaarten in de Nederlandse politiek opnieuw geschud. De PvdA en GroenLinks hebben op het moment dat ik dit schrijf net via ledenreferenda besloten de Tweede Kamerverkiezingen in te gaan met een gemeenschappelijke lijst. Met de keuze voor samenwerking met GroenLinks gaan voor de PvdA ideologische keuzes gepaard.

Waar sommige sociaal-democratische partijen in Europa voor een rechtse koers kiezen, kiest de PvdA door linkse samenwerking aan te gaan voor een progressief programma. In een rondgang langs recent sociaal-wetenschappelijk onderzoek bespreek ik waarom er met de keuze voor een economisch links en cultureel progressief programma in potentie winst te behalen valt.

### *Herbezinning*

Sociaal-democratische partijen in Europa verkeren de laatste twintig jaar in zwaar weer.

Waar ze in Europa ooit rond de 40% van de stemmen haalden, zijn uitslagen onder de 10% niet langer een uitzondering. In Nederland was de PvdA elf jaar geleden nog goed voor ongeveer 25% van de stemmen. In 2021 behaalde ze nog geen 6%. Zulke cijfers vragen om herbezinning.

Die sociaal-democratische herbezinning valt overal anders uit. In Denemarken heeft Socialdemokratiet gekozen voor een ruk naar rechts. Onder partijleider Mette Frederiksen koos de partij voor een conservatiever geluid op het gebied van immigratie.

Terwijl Vlaamse Belang inmiddels de grootste partij in de peilingen is, probeert de onlangs herkozen partijleider van het Vlaamse Vooruit, Conner Rousseau, rechtser kiezders voor zich te winnen met controversiële uitspraken. Zo stelde hij vorig jaar dat hij 'zich niet in België voelt' als hij door Molenbeek rijdt, een buurt bij uitstek gekenmerkt door migratie.<sup>1</sup>

In de veelbesproken strijd om het partijleiderschap van de Sozialdemokratische Partei



Österreichs (SPÖ), belichaamden Hans-Peter Doskozil en Andreas Babler respectievelijk een rechtse en een linkse koers. Babler en zijn linkse koers wonnen de strijd uiteindelijk, overigens na verbijsterende blunders van de verkiezingscommissie van de SPÖ die de stemresultaten van de twee kandidaten had verwisseld.<sup>2</sup>

### **Linkse samenwerking**

Door zich te committeren aan vergaande samenwerking met GroenLinks kiest de PvdA voor een duidelijke ideologische richting. Noortje Thijssen, directeur van het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks, en Tim 'S Jongers, directeur van de Wiardi Beckman Stichting, stellen dan ook in hun gezamenlijk discussiestuk *Samen onze toekomst in handen nemen* dat 'groene en sociale politiek inherent met elkaar verweven zijn'.<sup>3</sup>

Maar zet deze strategie zowel op de korte als de langere termijn 'links' weer op de kaart in Nederland? Als we kijken naar het succes van de rechtse koers van de Deense sociaal-democraten en de stijging van Vooruit in de Vlaamse peilingen (van ca 11% naar 17%) dan rijst de vraag of de links-progressieve koers die noodzakelijk verbonden is met linkse samenwerking wel de juiste keuze is.

Waar sociaal-democratische partijen in het verleden in het duister tastten wat in electoraal opzicht de beste strategie voor succes is, kan er nu geput worden uit steeds meer politologisch onderzoek. Matthijs Rooduijn vatte al in 2021 in *S&D* goed samen waar de kansen voor de PvdA liggen.<sup>4</sup> Hij stelde dat de PvdA er goed aan doet om oud-linkse politiek te combineren met een nieuw-linkse strategie.

Oud-linkse politiek legt de nadruk op links sociaaleconomisch beleid: herverdeling, sociale zekerheid, eerlijke zorg en woningmarkt. Voor nieuw-linkse politiek staan progressieve culturele standpunten op het gebied van immigratie en integratie centraal, net als het nastreven van duurzaamheid en natuurbehoud.

Tarik Abou-Chadi en collega's vinden in een recente studie dat potentiële sociaal-democratische kiezers een sterke voorkeur hebben voor een economisch links en cultureel progressief beleid.<sup>5</sup> Met behulp van survey experimenten tonen ze aan dat potentiële sociaal-democratische kiezers veel eerder voor een sociaal-democratische partij zouden stemmen wanneer deze een links-economisch

## **Waar jongere kiezers een uitgesproken voorkeur hebben voor cultureel progressieve posities, zijn oudere kiezers iets rechtser, zowel op het gebied van immigratie en integratie als op duurzaamheidskwesties**

beleid nastreeft op het gebied van de woningmarkt, sociale zekerheid, pensioenen en kinderopvang en een progressief cultureel beleid op het gebied van immigratie, integratie, gendergelijkheid en klimaatbeleid. Daarop aansluitend toont Matthew Polacko aan dat wanneer sociaal-democratische partijen naar rechts rukken op het gebied van economische en culturele vraagstukken, ze aanzienlijk in stemmen verliezen.<sup>6</sup>

In zijn nieuwe boek laat Björn Bremer zien dat de bezuinigingspolitiek van sociaal-democratische partijen electoraal gezien veel schade heeft gebracht.<sup>7</sup> Terwijl sommigen de Europese financiële schulden crisis als een uitgelezen kans zagen om te investeren, streefden sociaal-democratische partijen juist bezuinigen na uit vrees om als niet 'competent' gezien te worden door de kiezer. Bremer laat echter zien dat de strategie niet opgaat voor sociaal-democratische partijen. Voor sociaal-

democratische partijen heeft bezuinigingspolitiek desastreuse verkiezingsuitslagen tot gevolg.

### ***De toekomst voor links is economisch links, groen en progressief***

Waar de 'Deense koers' op het eerste gezicht misschien verlokkelijk lijkt, toont onderzoek van Frederik Hjorth en Martin Vinæs Larsen aan dat een ruk naar rechts van Socialdemokratiet tot gevolg heeft dat ze weliswaar rechtse kiezers voor zich weten te winnen, maar progressieve kiezers aan andere linkse partijen verliezen.<sup>8</sup>

Als je vervolgens als links blok een linkse regering kunt vormen, zoals het kabinet-Frederiksen I (2019 – 2022), dan zorgt dat voor nettowinst voor links. Als dit echter leidt tot een kabinet met centrumrechtse partijen, zoals de huidige Deense coalitie onder leiding van Frederiksen, dan is het allicht slechter gesteld met het realiseren van de sociaal-democratische idealen.

Bovendien, wanneer sociaal-democraten van (anti-)migratiepolitiek hun speerpunt maken, kan dit rechtse partijen juist in de kaarten spelen. Onderzoek toont aan dat wanneer gevestigde partijen anti-migratie retoriek beginnen te verkondigen, veel kiezers eerder voor het (radicaal)rechtse 'origineel' kiezen in plaats van de 'kopie'.<sup>9</sup> Dat belooft alvast weinig goeds voor Rousseau's Vooruit in Vlaanderen, dat met een conservatievere koers de strijd met de twee (uiterst) rechtse koplopers, Vlaams Belang en N-VA, probeert aan te gaan.

Natuurlijk laat dat onverlet dat de PvdA – met GroenLinks – met een eigen verhaal over het migratievraagstuk moet komen, zeker gezien het feit dat het debat over migratie gedomineerd wordt door rechts. Om successen bij de aankomende verkiezingen te boeken lijkt het echter succesvoller dat verhaal duidelijk vanuit een cultureel-progressief uitgangspunt te vertellen. Zo'n ideologisch profiel weet bovendien zeer verschillende kiezers te trekken. Onderzoek van Abou-Chadi en collega's

laat zien dat zowel praktisch geschoolde als academisch geschoolde kiezers een duidelijke voorkeur hebben voor sociaaleconomische posities en gematigd progressieve posities.

Wat betreft leeftijd zijn er wel verschillen te zien onder potentiële sociaal-democratische kiezers. Waar jongere kiezers een uitgesproken voorkeur hebben voor cultureel progressieve posities, zijn oudere kiezers iets 'rechtser', zowel op het gebied van immigratie en integratie als op duurzaamheidskwesities. Desalniettemin toont onderzoek ook aan dat die oudere kiezers net zozeer geneigd zijn op een sociaal-democratische partij met een cul-

## **Links moet zich niet een rechtse agenda over migratie laten opleggen**

tureel-progressief programma te stemmen, als deze op sociaaleconomische thema's maar uitgesproken links blijft. Jongere en oudere generaties van potentiële sociaal-democratische kiezers vinden elkaar dus in hun steun voor een uitgesproken links-economisch programma.

### ***Van een rechts naar een links speelveld***

Recent sociaalwetenschappelijk onderzoek suggereert dus dat de ideologische koers, die de PvdA gekozen heeft door met GroenLinks in zee te gaan, veel potentieel biedt. Om een grote slag te kunnen slaan bij de volgende verkiezingen moet links zich niet een rechtse agenda over migratie laten opleggen. Vanuit strategisch oogpunt is het daarnaast verstandig om in de aankomende campagne de nadruk te leggen op de sociale en groene thematiek.

Het is een oude wijsheid uit de politologie dat een verkiezingsstrijd niet alleen

over politieke tegenstellingen gaat, maar ook over welke problemen er überhaupt op de agenda komen te staan.<sup>10</sup> Als de verkiezingen over migratie gaan, dan is dat in het voordeel van rechtse partijen. Het is aan links om de aandacht te richten op problematiek

rondom sociaaleconomische vraagstukken en duurzaamheidsthema's. Met een progressief verhaal op deze onderwerpen kunnen de PvdA en GroenLinks een duidelijk alternatief zijn in een politiek speelveld waar rechts al te graag domineert.

### Noten

- 1 VRT Nieuws (2022). Vooruitvoorzitter Conner Rousseau "voelt zich niet in België als hij door Molenbeek rijdt", uitspraak lokt kritiek uit.
- 2 WZ (2023). SPÖ-voorzitterschap na VAR-besluit.
- 3 'S Jongers, T., & Thijssen, N. (2023). Samen onze toekomst in handen nemen. Den Haag / Utrecht: Wiardi Beckman Stichting / Wetenschappelijk Bureau GroenLinks.
- 4 Matthijs Rooduijn (2021). Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue. *S&D* 2021/3.
- 5 Abou-Chadi, T., Häusermann, S., Mitteregger, R. Mosimann, N., and Wagner, M., (2023). Trade-offs of social democratic party strategies in a pluralized issue space: a conjoint analysis, Unpublished Manuscript.
- 6 Polacko, M. (2022). The rightward shift and electoral decline of social democratic parties under increasing inequality. *West European Politics*, 45(4), 665-692.
- 7 Bremer, B. (2023). Austerity from the Left: Social Democratic Parties in the Shadow of the Great Recession. Oxford University Press.
- 8 Hjorth, F., & Larsen, M. V. (2022). When does accommodation work? Electoral effects of mainstream left position taking on immigration. *British Journal of Political Science*, 52(2), 949-957.
- 9 Krause, W., Cohen, D., & Abou-Chadi, T. (2023). Does accommodation work? Mainstream party strategies and the success of radical right parties. *Political Science Research and Methods*, 11(1), 172-179. Link; Meijers, M. J., & Williams, C. J. (2020). When shifting backfires: the electoral consequences of responding to niche party EU positions. *Journal of European Public Policy*, 27(10), 1506-1525.
- 10 Schattschneider EE (1960) *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale: The Dryden Press.



*Plezierjacht in de Lingesluis.*

---

# VOOR ONZE DEMOCRATIE

---

De notitie *Samen onze toekomst in handen nemen* die de Wiardi Beckman Stichting schreef samen met het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks spreekt van de opdracht onze democratie te versterken en te vernieuwen.

Genoemd worden het verankeren van ervaringskennis in beleid, het beperken van de ruimte die niet-gekozen overheidsinstanties krijgen om naar eigen inzicht beleid uit te voeren, het halt toeroepen aan de zelfregulering van het bedrijfsleven én meer directe en participatieve vormen van democratie (lokale referenda en burgerberaden).

Dit nummer van S&D verkent de democratische opgave waar we voor staan verder. Onze democratie werkt nu in het voordeel van degenen die veel kennis, macht en inkomen hebben en in het nadeel van degenen die dat in minder mate hebben. Dat keren vergt meer dan het aanpassen van regels en procedures. Het lukt alleen als degenen die hier nu de vruchten van plukken daaraan meewerken. Voor velen van ons geldt dat we dit zelf zijn.



# ‘Den Haag doet maar wat’

Onze samenleving wordt gedomineerd door hoogopgeleide, gezonde én tevreden burgers. Zij nemen de beslissingen die de leefomstandigheden van de rest van Nederland direct raken. We zullen de homogeniteit van de groep mensen die het voor het zeggen heeft moeten doorbreken. En dat lukt alleen als iedereen ook kritisch naar zichzelf kijkt: ‘Behoor ook ik tot een homogene groep en sluit ik daarmee – wellicht onbedoeld – anderen uit?’

## TIM 'S JONGERS

*Directeur Wiardi Beckman Stichting*

In het discussiestuk *Samen onze toekomst in handen nemen*<sup>1</sup>, dat de WBS schreef in samenwerking met het wetenschappelijke bureau van GroenLinks, gaan we in op versterking en vernieuwing van onze democratie. Uitgangspunt is dat onze democratie spaak loopt: de macht is ongelijk verdeeld en grote groepen herkennen zich niet langer in de overheid én politiek. Een vaststelling die leidt tot een toenemende aandacht voor burgerberaden, referenda en andersoortige vernieuwingen van het democratische proces. Het zijn aanpassingen op de hardware van onze democratie.

Van veel uitdagingen waar we als samenleving voor staan – klimaatverandering en een minder vanzelfsprekende welvaartsgroei voorop – zullen de risico's onevenwichtig over de samenleving verspreid worden. Hoe kwetsbaarder een gebied nu al is, des te kwetsbaarder het morgen zal zijn. Hoe kwetsbaarder een persoon nu al is, des te kwetsbaarder die morgen zal zijn. Dat maatschappelijk onbehagen kan toenemen is dan bijna te voorspellen.

Nadenken over onze democratie kan voor mij bijgevolg niet zonder de vraag naar hoe we samenleven. Zeg maar de software van de democratie: hoe verhouden we ons tot elkaar? Daarover nadenken is voor een gezonde democratie van groot belang. Want democratie is geen exclusieve taak voor politici of instituties. Voor een goed functionerende democratie zijn we allemaal aan zet. Daar moeten we elkaar ruimte voor bieden.

### *Ijsberg van het ongenoegen*

Nederland behoort nog steeds tot de meest welvarende<sup>2</sup> en gelukkige landen<sup>3</sup> ter wereld. Algemeen genomen zijn we tevreden over onze democratie en ook ons vertrouwen in instituties is relatief groot. Het vertrouwen dat we in elkaar hebben behoort evenzeer tot zowat het hoogste niveau ter wereld.<sup>4</sup> Je zou denken: met onze democratie zit het wel goed.

Toch waarschuwt de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de instantie die dreigingen tegen de nationale veiligheid

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

in kaart brengt, voor de gevolgen van verdeeldheid en verharding in de samenleving. Volgens de dienst is er een reëel risico dat het vertrouwen in de democratische rechtsorde langzaam wordt ondermijnd en mensen zich afkeren van de maatschappij.<sup>5</sup>

De AIVD richt zich daarbij op de extremen: het anti-overheidsprotest dat radicaliseert en de toename van het aantal bedreigingen

## Ongeveer de helft van de Nederlanders heeft het gevoel dat 'mensen zoals zij' geen invloed hebben op wat de regering allemaal uitspookt

aan het adres van politici, politieagenten en journalisten. Het zijn bij wijze van spreken de toppen van de veel grotere ijsbergen van het ongenoegen. Een derde van de bevolking is namelijk van mening dat de democratie en de instituties er niet voor haar zijn. Een sentiment dat hoofdzakelijk leeft onder laagopgeleiden.<sup>6</sup>

Wat betreft het vertrouwen in regering en het parlement is er veel meer van de spreekwoordelijke ijsberg te zien. Onlangs nog maakte zowel het Centraal Bureau voor de Statistiek<sup>7</sup> als het Sociaal en Cultureel Planbureau<sup>8</sup> inzichtelijk dat het vertrouwen in de overheid en politiek op een dieptepunt zit. Slechts de helft van de bevolking is positief over het functioneren ervan. Mensen zijn klaar met het politieke geruzie en het ontbreken van daadkracht om problemen aan te pakken.<sup>9</sup>

Ook ervaart men een grote afstand tussen politici en de bevolking.<sup>10</sup> Ongeveer de helft van de Nederlanders heeft het gevoel dat 'mensen zoals zij' geen invloed hebben op wat de regering allemaal uitspookt: Den Haag doet maar wat.<sup>11</sup> Tevens blijkt dat 42% van de bur-

gers het idee deelt dat beslissingen worden genomen door een kleine elite die enkel naar zichzelf omkijkt.<sup>12</sup> Het hoeft dan niet te verrassen dat er nog weinig geloof bestaat in het probleemoplossende vermogen van regering en parlement.<sup>13</sup>

Dat uit zich naast gevoelens van onvrede ook in 'democratische actie'. Een deel van de bevolking neemt niet langer de moeite om te gaan stemmen. Of ze stemmen op partijen aan de flanken, die veelal populistisch van aard zijn.<sup>14</sup> Deze groep wordt liefkozend de *afgehaakten* genoemd. Diegenen die niet meer meedoen of zich verzetten tegen de status quo. Zelf heb ik enige moeite met die term. Afgehaakt zijn veronderstelt namelijk een actieve op zichzelf staande houding van het individu: 'Hoi, ik ben Tim en ik haak af.'

Dat kan natuurlijk maar een deel van het verhaal zijn.

### *Even over onszelf*

In hun *Atlas van afgehaakt Nederland* laten Josse de Voogd en René Cuperus zien dat zowel feitelijke achterstanden als gevoelde achterstanden<sup>15</sup> ertoe leiden dat mensen afhaken.<sup>16</sup> Lijkt me logisch. Wanneer mensen lange tijd ongelijkheid ervaren in gezondheidskansen, participatiemogelijkheden, arbeidskansen en inkomensverdeling, kun je het ze moeilijk kwalijk nemen dat ze niet deelnemen aan een systeem waarvan ze het idee hebben dat het niet voor hen werkt. Maar het gaat over meer dan dat.

Sinds begin 2023 spreekt het Sociaal en Cultureel Planbureau over Nederland als een klassensamenleving. Een derde van de bevolking kan structureel niet meedoen in de samenleving. Zij hebben onvoldoende economische middelen ter beschikken en missen de vaardigheden en competenties om zich in turbulente maatschappelijke tijden staande te houden.<sup>17</sup> Ook hier geldt: het gaat er niet alleen over dat ze minder hebben, het gaat er evengoed over dat ze zich minder voelen.<sup>18</sup>

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

Het roept bij mij de vraag op: is men afgehaakt, of hebben we hen weggeduwd? Een onherkenbare en op afstand staande overheid in combinatie met hardnekkige en gelaagde ongelijkheid<sup>19</sup>, hardvochtig beleid (denk aan het toeslagenschandaal)<sup>20</sup> en ongelijke (economische) toekomstkansen<sup>21</sup> helpen een samenleving niet vooruit. En zeker niet dat deel van de samenleving dat aan de verkeerde kant van die kloven staat.

Maar het zit breder. Veel Nederlanders ervaren de wijze hoe er in Nederland met elkaar samengeleefd wordt als een belangrijk maatschappelijk probleem. Ongeveer drie kwart van de bevolking meent dat meningsverschillen over maatschappelijke kwesties alleen maar groter en scherper worden. Men is onverdraagzaam, de kunst van het naar elkaar luisteren wordt niet langer beheerst, er is te weinig onderling respect en regelmatig staan groepen rechtlijnig en luidruchtig tegenover elkaar.<sup>22</sup>

Daarbij komt dat onze samenleving de komende jaren ingrijpend zal veranderen. De opkomst van artificiële intelligentie, een minder vanzelfsprekende welvaartsgroei, toenemende diversiteit, opkomende vergrijzing en de klimaattransitie zullen vragen met zich meebrengen over de opbouw van de samenleving. Vanzelfsprekend zal onze samenleving — het hoe ervan — onder druk komen te staan. Verandering is per definitie moeilijk en doet onzekerheden toenemen.

Zeker met de snelheid waarmee die uitdagingen op ons afkomen, vormen ze zo een toverformule voor breed gedeeld maatschappelijk onbehagen. Want daar waar individuele onzekerheid toeneemt, groeit het maatschappelijke onbehagen over de samenleving als geheel.<sup>23</sup> Maar evengoed, zoals Maxim Februari in het bewonderenswaardige essay *Doe zelf normaal*<sup>24</sup> stelt, zullen de nodige haast en dwang die voortvloeien uit deze ingrijpende veranderingen ook democratische processen onder ruk zetten. Het is niet ondenkbaar dat groepen burgers tegen elkaar uitgespeeld zul-

len worden, of dat tegenstellingen tussen burgers groter, hardnekkiger én anders worden. Dat vraagt om een breed maatschappelijk én democratisch gesprek.

Eerst spraken we van de zogenaamde 'haves and have nots'; verwijzend naar de afbraak van de verzorgingsstaat die voor een tweedeling tussen arm en rijk zorgde. De ene groep heeft voldoende om voor zichzelf te zorgen, de andere niet. Nadien was er sprake van de 'cans and the can nots'. In 2013 zou Nederland de transitie moeten maken richting participatiesamenleving<sup>25</sup>: van iedereen die dat kon, werd verwacht om zorg voor zichzelf en de naasten te dragen. Niet iedereen bleek dat te kunnen. En dus vielen veel burgers tussen schip en wal van de overheidsambities.<sup>26</sup>

## De burger is veelzijdig, de overheid relatief homogeen

Volgens mij moeten we alles op alles zetten om te voorkomen dat de volgende breuklijn die tussen de 'wants and the want nots' wordt. Samengevat: velen zullen de middelen niet hebben om mee te doen aan de veranderingen, anderen zullen het simpelweg niet kunnen en daardoor zullen er in toenemende mate mensen zijn die niet langer mee willen doen. En helemaal niet wanneer dat betekent dat men daardoor minder zal hebben én zich minder zal voelen. Erger nog is dat men in grote aantallen actief gaat tegenwerken; dat is waarvoor de AIVD waarschuwt. Dat kunnen we missen als kiespijn, want laten we wel wezen: voor de toekomstige uitdagingen zullen alle handjes, hoofdjes en hartjes in dit land hard nodig zijn.

Dat maakt van democratisering meer dan een herziening van het proces dat democratie is. Natuurlijk, als we dat proces kunnen optimaliseren — en dat is hoognodig — moeten



Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

we dat vooral doen. Maar de uitdagingen zijn niet enkel hardware-technisch van aard. De software — hoe we samenleven — is ook aan herziening toe.

Democratisering moet volgens mij evengoed gaan over de vertegenwoordiging van de ervaringen van burgers in beleid, organisaties, bedrijven en andersoortige maatschappelijke structuren. Die plekken waar maatschappelijke gesprekken idealiter plaatsvinden. Door verschillende perspectieven mee te nemen, kun je verschillende perspectieven bij elkaar brengen en verenigen.

### ***Dominantie van hoogopgeleide, gezonde én tevreden burgers***

Als we kijken naar de manier waarop burgerperspectieven zijn vertegenwoordigd in beleid, zullen we ten eerste moeten erkennen dat tegenover een veelzijdige burger er een tamelijk eenzijdige overheid is komen te staan. De meeste overheidsvoeten staan in dezelfde wereld.<sup>27</sup> Een gevolg van selectie: voor het invullen van beleids- en adviesfuncties bij ministeries en het gemeentelijke ambtenarenapparaat wordt er gevist uit een redelijk kleine vijver.<sup>28</sup> Voorwaarde één om toegang te krijgen tot die functies: hoogopgeleid zijn. Of u komt er simpelweg niet in.

Het is een doorwerking van wat Mark Bovens de diplomademocratie noemt. Binnen de politieke vertegenwoordiging maken hoogopgeleiden de dans uit, en dat is evengoed het geval binnen onze instituties. De ongemakkelijkheden daarvan zijn moeilijk te negeren. Hoogopgeleiden vormen namelijk een homogene sociale groep. Hun sociale netwerk bestaat vooral uit mensen die op hen lijken, ze bewonen dezelfde buurten, consumeren dezelfde media en hebben dominante opvattingen over maatschappelijk gevoelige thema's als immigratie, klimaat en zorg.<sup>29</sup>

Er zijn evenwel ook andere kenmerken die aandacht genieten. Zo bevinden hoogopgeleiden zich meestal niet aan de verkeerde kant

van de gezondheidskloof.<sup>30</sup> Terwijl we weten dat de gezondheidskloof en de vertrouwenskloof (in de overheid) nagenoeg gelijklopen. Dat is niet omdat bij ziekte het vertrouwen verdampt, maar omdat contacten met de uitvoerende overheidsinstanties — die niet leveren — bij ziekte toenemen.<sup>31</sup> In hun *Atlas* stellen Josse de Voogd en René Cuperus dan ook dat er naast een diplomademocratie sprake is van een gezondheidsdemocratie.<sup>32</sup> Als in: gezonde burgers haken minder af.

Tot slot is er volgens mij naast de diplomademocratie en de gezondheidsdemocratie evengoed sprake van een tevredenheidsdemocratie. Hoogopgeleide burgers zijn over het algemeen beschouwd bovengemiddeld tevreden over hun leven. Wat betreft zorg, onderwijs, arbeidsvoorwaarden, inkomenspositie en leefomgeving vinden ze het allemaal best. Wat nog interessanter is: ze zijn ook politiek actiever, hebben een bovengemiddeld vertrouwen in de democratie én beleidsuitkomsten lijken veelal op hun instemming te kunnen rekenen.<sup>33</sup> Het behoeft weinig fantasie om je in te beelden dat dit haaks staat op de beleving van de doorsnee bewoner van een willekeurige achterstandswijk.

Democratisering betekent in deze optiek veel meer dan mensen verleiden om naar een stembokje te gaan. Als we willen dat uitkomsten van de democratie en van beleid recht doen aan iedere burger, zal de ervaring van al die burgers meegenomen moeten worden. Bij dit soort constatering wordt vaak al snel geopperd dat we burgerberaden nodig hebben. Burgerberaden kunnen volgens mij een mooie aanvulling zijn op het besluitvormingsproces, mits de uitkomsten van deze beraden een gedegen politieke opvolging en uitwerking kennen.<sup>34</sup> Wat zij echter niet kunnen bewerkstelligen is de verwevenheid van ervaringen binnen organisatiestructuren. Daarvoor is meer nodig.

Als we het anders willen doen, zullen we het vooral anders moeten doen. En daar hoort de ongemakkelijke vraag bij: kan dat met dezelfde actoren?

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

### **Meepraatstructuren**

Unilever had in de jaren negentig miljoenen gestopt in de ontwikkeling van het nieuwe wasproduct Omo Power. Ondanks een op volle toeren gebrachte marketingmachine flopte het middel: het werd binnen afzienbare tijd uit de productieketen gehaald. Toenmalig Unilever-bestuurder Niall FitzGerald, verantwoordelijk voor de wasmiddelen, verzamelde de 31 betrokken managers in de Londense boardroom. Samen waren zij goed voor zo'n kleine 1000 jaar aan marketing- en R&D-ervaring. FitzGerald zou niemand toestemming geven om de kamer

## **Als homogene groepen mogen beslissen, krijg je homogene oplossingen gebaseerd op homogene mensbeelden**

te verlaten tot duidelijk werd wat er fout was gegaan. Na uren praten en discussiëren zonder vooruitgang stelt FitzGerald een relatief eenvoudige vraag: wie hier in de boardroom wast zelf kleren? Antwoord: niemand.

Ziehier hoe onbewuste onbekwaamheid van slimme koppen kan leiden tot een blunder van jewelste. Een boardroom gevuld met excellent opgeleide managers die in het hele ontwikkelproces van een nieuw wasmiddel dachten dat het goed zou komen zonder het raadplegen van de belangrijkste actor: de potentiële klant. Tel daarbij op dat ze zelf geen ervaring hebben met het wassen van kleren en op het eerste zicht goed bedachte plannen kennen dan al snel een averechtse uitwerking. Nu kan een bedrijf zijn wonden likken in de vorm van verlies, so be it.

Waar het mij hier om gaat is het proces: mensen worden geselecteerd op basis van

bepaalde kwaliteiten die bepaalde doelen moeten dienen. Als die doelen niet in het verlengde liggen van de wensen van de doelgroep, bedien je niemand buiten jezelf. Zo is het ook met beleid, vertegenwoordiging in medezeggenschapsraden en andere meepraatstructuren.

Als hoogopgeleide, gezonde én tevreden burgers vanuit hun eigen wereldbeeld en logica beslissingen maken die ook mensen raken met een andere sociale context, een ander wereldbeeld en een andere logica, kan het snel misgaan. Een pijnlijk voorbeeld hiervan zijn de decentralisaties in het sociale domein uit 2015. Zonder het geringste bewijs dat het überhaupt zou kunnen werken, werd de uitvoering van hele wetten en miljarden aan geld op het gemeentelijke bordje gegooid. De belofte was destijds dat niemand tussen schip en wal zou vallen.<sup>35</sup> En gezien gemeenten dichterbij de burger stonden, wisten zij het beste wat nodig was.<sup>36</sup> Ze moesten dat wel even doen met fors minder budget dan het Rijk voorheen ter beschikking had, maar dat terzijde.<sup>37</sup>

Ondertussen weten we dat van die belofte niet al te veel is uitgekomen. Het sociale domein zit in een stagnatiefase en veel kwetsbare burgers zijn er niet echt op vooruitgegaan.<sup>38</sup> Het hoeft niet te verwonderen dat in het licht van zulke gebeurtenissen er steeds vaker geroepen wordt dat de burger betrokken moet worden. Want het gaat over ongelijkheden op verschillende niveaus: in sociaaleconomische positie (minder hebben), maar evengoed in macht en beslisvermogen (minder voelen).<sup>39</sup>

Veelal wordt dit vertaald in de uitgesproken wens om de burger centraal te zetten, de bewoner centraal te zetten, de (digitale) gebruiker centraal te zetten en als het nog even kan ook de patiënt centraal te zetten. Dat roept bij mij twee vragen op. Ten eerste: wie zou je anders centraal zetten? Ten tweede: wie stond al die tijd dan centraal?

Het betreft hier in mijn ogen een bijzondere evolutie. Namelijk dat we niet de burger

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

leidend hebben laten zijn bij de opbouw van systemen, maar dat we de systemen centraal hebben gezet in het belang van het systeem zelf. En dat volgens een homogene logica die is uitgegaan van ontoereikende mensbeelden. Ongetwijfeld goed bedoeld, maar toch.

### ***Democratisering is het doorbreken van homogeniteit***

Als homogene groepen mogen beslissen, krijg je homogene oplossingen gebaseerd op homogene mensbeelden. En als mensbeelden eenmaal vervat zitten in beleid en in systemen, krijg je ze er nog maar moeilijk uit.<sup>40</sup> Het toeslagenschandaal heeft als geen ander aangetoond wat de gevolgen kunnen zijn wanneer systemen gebaseerd zijn op het mensbeeld van de frauderende burger. Maar het zit natuurlijk allemaal dieper dan dat.

Ik ben van mening dat we de samenleving zijn gaan bouwen rond een kostenpostmensbeeld.<sup>41</sup> Daarmee bedoel ik dat wanneer we een brug over een rivier bouwen we spreken van een investering. Maar wanneer u zorg nodig hebt, spreken we van zorgkosten. Terwijl het volgens mij gaat over een gezondheidsinvestering.<sup>42</sup> Of lees op de website van de Rijksoverheid het volgende: 'Elke leerling op de middelbare school kost de overheid ongeveer € 7300 per jaar.'<sup>43</sup>

Het gevolg van het kostenpostmensbeeld is dat gedrag dat afwijkt van de geldende norm, en dat de belastingbetaler dus geld kan kosten (zoals bijvoorbeeld een jaartje zittenblijven op de universiteit of een ongezonde leefstijl), veroordeeld wordt en aan de solidariteit knaagt. Want waarom zouden we met z'n allen bijdragen aan de zorg voor mensen met een ongezonde leefstijl? Het individualiseren van risico's door bijvoorbeeld een duurdere zorgverzekering is dan het antwoord.<sup>44</sup> Daarmee worden de kwetsbare groepen het meest geraakt. Oftewel: die groepen die niet tot de hoogopgeleide, gezonde en tevreden burger behoren.

En dat brengt mij terug bij het begin. Ongeveer een derde van de burgers herkent zich niet in de overheid en heeft het gevoel dat het systeem niet voor hen werkt. Ik heb me hier impliciet maar hardop afgevraagd of de overheid zich nog wel in de burger kan herkennen. Want zoals eerder gesteld, de burger is veelzijdig, de overheid relatief homogeen.

Een overheid die er wil zijn voor alle burgers en zich zorgen maakt over de democratie en het vertrouwen in de overheid, zal dan vooral eerst zichzelf stevig onder de loep moeten nemen. Een simpele vraag kan daarbij helpen: kunnen wij gegeven onze homogeniteit nog wel het goede doen voor de burgers waar we zo ver van af zijn komen te staan?

We zullen moeten erkennen dat democratisering een taak is die verder reikt dan de politieke verantwoordelijkheid of ingrijpen in de processen. Democratisering moet overal zijn en dat betekent dat we in allerlei maatschappelijke structuren de onbewuste onbekwaamheid moeten blootleggen: Den Haag doet maar wat, maar wat doen we zelf?

Ieder burger kan zichzelf kritisch bevragen in hoeverre hij zelf tot een homogene groep behoort en daarmee – wellicht onbedoeld – anderen uitsluit. Of dat nou binnen beleid, wetenschap, bedrijfswereld of andersoortige structuren is. Als mensen systematisch niet mee mogen denken en niet mee mogen doen omwille van een diploma dat ze niet bezitten, zijn het de bezitters van die diploma's die aan uitsluiting doen. Terwijl dat meestal ook diegenen zijn die de mond vol hebben van inclusie.

Wat rest is de 'en wat nu vraag'. Een goed voorbeeld vinden wij bij het ministerie VWS. Voor het eerst hebben zij een traineeship opgesteld voor nieuwe ambtenaren die geselecteerd werden op basis van levenservaring in plaats van mooie diploma's en een cum laude vermelding.<sup>45</sup>

Of neem de Spreidstandburger-beweging die ikzelf samen met anderen heb opgezet. Een verzameling burgers die zowel de sys-

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

teemwereld als de leefwereld kent. Omwille van hun doorleefde vroegere ervaringen hebben ze het gevoel met elke voet in een andere wereld te staan. Denk aan iemand die voorheen dakloos was en die nu in de beleids-torens rondloopt, of directeur bij een groot bedrijf is. Het zijn collega's die, naast profes-sionele en beleidskennis, ervaringskennis als derde kennisbron bezitten.<sup>46</sup>

Met name die notie van kennisbron is van belang. Ambtenaren moeten neutraal zijn en al snel klinkt het dat dit niet kan bij beleid waarin eigen ervaringen worden meegenomen. Maar hoe neutraal kan een overheid zijn wanneer elk ambtenaar zich beroept op de kennis die ze in dezelfde opleiding (veelal bestuurskunde en economie) hebben opge-

daan? En hoe neutraal is een toeloop van con-sultants en zelfbenoemde experts? Volgens mij is geen enkele selectieprocedure neutraal en waardenvrij. Kijk maar naar de toenemen-de eis voor politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de overheid. Waarom geen burgerlijke sensitiviteit?

Met de uitdagingen die op ons afkomen, is de roep voor meer democratisering aan de hardware of het centraal willen zetten van de burger onvoldoende. Tenzij we voorkomen dat de groep die niet meer mee wil doen alleen maar groter en groter wordt, zal de ijsberg van het ongenoegen alleen maar zichtbaarder worden. Dat betekent meer polarisatie, meer geschreeuw en meer kans op breed gedragen maatschappelijk onbehagen.

## Noten

- 1 Wiardi Beckman Stichting/Wetenschappelijk bureau GroenLinks (2023). *Samen onze toekomst in handen nemen*.
- 2 IMF (2023). *Datamapper. Real GDP Growth*.
- 3 World Happiness Report. *Data Dashboard*.
- 4 CBS (2023). *Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd*.
- 5 AIVD (2022). *Jaarverslag 2021. Zorgen over verdeeldheid en verharding in de samenleving*.
- 6 Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*.
- 7 CBS (2023). *Minste vertrouwen in Tweede Kamer in 10 jaar tijd*.
- 8 SCP (2023). *Zes op de tien Nederlanders ontevreden over politiek*.
- 9 Idem.
- 10 SCP (2022). *Burgerperspectieven bericht 2 2022*.
- 11 Idem.
- 12 Transparency International (2021). *Corruption Barometer 2021*, p. 29.
- 13 Verwey Jonker Instituut (2021). *Democratie in Nederland onder druk*.
- 14 Josse de Voogd en René Cupe-rus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland*.
- 15 Ministerie BZK (2022). *Kabi-netsreactie op Atlas van afgehaakt Nederland*. Kenmerk 2022-0000550200.
- 16 Josse de Voogd en René Cupe-rus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland*.
- 17 SCP (2023). *Eigentijdse ongelijkheid*.
- 18 Tim 'S Jongers (2023). *Eindelijk valt in Nederland weer het k-woord*. De Correspondent, 17 maart 2023.
- 19 Kim Puffers ( ). *Het einde van de BV Nederland. Over de noodzaak van een verhaal voor onze samenleving*. Prometheus, Amsterdam.
- 20 Pieter Omtzigt (2021). *Nieuw sociaal contract*, via pieteromt-zigt.nl.
- 21 Sander Schimmelpenninck (2023). *Sander en de Brug*. De Correspondent.
- 22 SCP (2022). *Burgerperspectieven bericht 2 2022*.
- 23 WRR. Will Tiemeijer en Anne Greet Keizer (2023). *Onzekerheid, maatschappelijk onbeha-gen en persoonlijke controle. Een conceptuele en empirische analyse*.
- 24 Maxim Februari (2023). *Doe zelf normaal*. Prometheus, Amsterdam.
- 25 Troonrede 2013.
- 26 SCP (2020). *Sociaal domein stagneert. Vijf jaar na decentralisatie is de ondersteuning van kwetsbare burgers nog niet op orde*.
- 27 Tim 'S Jongers (2022). *Hoog tijd dat ook anderen in overheids-land zich uitspreken tegen het 'wie-verzint-dit-nou-beleid'*. De Volkskrant, 6 juni 2022.
- 28 Tim 'S Jongers (2023). *De gezondheidskloof tussen arm en rijk dicht je niet met broccoli en een stappenteller*. De Corres-pondent, 6 februari 2023.
- 29 Mark Bovens (2012). *Is oplei-ding de nieuwe verzuiling? Soci-ale Vraagstukken* 3 juli 2012.
- 30 Pharos (2022). *Factsheet. Soci-aal economische Gezondheids-verschillen (SEGV)*.

Tim 'S Jongers *'Den Haag doet maar wat'*

- 31 Tim 'S Jongers (2023). *De gezondheidskloof tussen arm en rijk dicht je niet met broccoli en een stappenteller*. De Correspondent, 6 februari 2023.
- 32 Josse de Voogd en René Cupepus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland*.
- 33 Tim 'S Jongers (2023). *De gezondheidskloof tussen arm en rijk dicht je niet met broccoli en een stappenteller*. De Correspondent, 6 februari 2023.
- 34 Eva Rovers (2022). *De politiek is te veel met de politiek bezig en te weinig met de samenleving*. Filosofie Magazine, 20 april 2022.
- 35 Troonrede 2013.
- 36 I&O Research (2019). *Decentralisatie Sociaal Domein*. Binnenlands Bestuur, november 2019.
- 37 Binnenlands Bestuur (2008). *Decentralisatie is bezuiniging*.
- 38 SCP (2020). *Sociaal domein stagneert. Vijf jaar na decentralisatie is de ondersteuning van kwetsbare burgers nog niet op orde*.
- 39 SCP (2023). *Eigentijdse ongelijkheid*.
- 40 Raad Volksgezondheid & Samenleving (2021). *Machtige mensbeelden*.
- 41 Tim 'S Jongers (2023). *Arm of rijk: iedereen doet domme dingen*. De Correspondent, 25 april 2023.
- 42 Jan Blommaert (2013). *Een mensbeeld dat armoede scheidt*.
- 43 Rijksoverheid.nl. *Wat zijn de kosten voor mijn kind in het voortgezet onderwijs*, geraadpleegd op 14 juli 2023.
- 44 Gert van Dijk (2023). *Hogere zorgpremie bij een ongezonde leefstijl?* KNMG, 3 juni 2022.
- 45 Elfanie toe Laer (2023). *Voor ambtenaar-nieuwe-stijl telt levenservaring zwaarder dan diploma's*. Het Financieele Dagblad, 30 maart 2023.
- 46 Tim 'S Jongers (2023). *Ontsluit het organisatiekapitaal van 'spreidstandburgers'*. Sociale Vraagstukken, 8 maart 2023.

# ‘U bent persoonlijk uitgenodigd om de Haagse politiek te adviseren!’

In Den Haag is in twee wijken geëxperimenteerd met een burgerberaad voor het klimaat. Wat er precies met de uitkomsten gebeurt is nog onzeker, maar toch was het zinvol.

## JANNEKE HOLMAN

*Raadslid in Den Haag en medewerker van de Wiardi Beckman Stichting*

Het is het voorjaar van 2022 als er bij meer dan achtduizend bewoners van het chique Statenkwartier en in ‘aandachtswijk’ Laak een brief op de mat valt: ‘U bent persoonlijk uitgenodigd om de Haagse politiek te adviseren!’ Het doel: wijkbewoners komen in meerdere sessies tot een gezamenlijk advies aan de gemeenteraad over maatregelen tegen klimaatverandering en de overstap op schone energie. Tegen het einde van het jaar lagen er twee adviesrapporten, en een evaluatierapport van de Haagse Hogeschool die de burgerberaden intensief volgde.

Die duizenden brieven vielen niet willekeurig op de mat. De kracht van het burgerberaad is juist dat niet alleen de ‘participatie-elite’ die toch al de inspraakavonden van de gemeente afloopt opnieuw zijn zegje komt doen. Daarom werd er geloot. Om tot een representatieve groep te komen, werden de uitnodigingen verstuurd op basis van leeftijd, geslacht, woonsituatie (koop- of huurwoning) en spreiding over postcodegebieden. Na meerdere selectierondes waarin mensen in konden gaan

op de uitnodiging, waren er in beide wijken rond de twintig actieve deelnemers die samen tot een advies kwamen.

De burgerberaden waren al van start gegaan toen ik als Haags raadslid met de energietransitie in mijn portefeuille, het boekje *Nu is het aan ons* (2022) van Daan Rovers las. Meteen hield ik mijn hart vast of we met deze opzet wel voldeden aan de door Rovers geschetste randvoorwaarden van een succesvol burgerberaad. Loting is een goed middel om tot een representatieve groep te komen, maar is er genoeg geregeld om ervoor te zorgen dat mensen met een druk gezinsleven of laag inkomen ook mee kunnen doen, bijvoorbeeld door het organiseren van kinderopvang en een vergoeding? Is de vraagstelling helder genoeg? Hebben we ons als stadsbestuur voldoende gecommitteerd aan de uitkomsten, zodat er daadwerkelijk iets met de adviezen gebeurt?

De evaluatie van de Haagse Hogeschool en de werkbepreking die de gemeenteraad hier afgelopen april over hield, geven een

---

Janneke Holman *'U bent persoonlijk uitgenodigd om de Haagse politiek te adviseren!'*

gemengd beeld. Ondanks de zorgvuldige loting bleek dat mensen met een praktische opleiding en jongeren ondervertegenwoordigd zijn bij de uiteindelijke deelnemers. Veel deelnemers hadden al interesse in verduurzaming: van de hoop dat via een burgerberaad het hele politiek-maatschappelijke spectrum – van duurzaamheidsvoorlopers tot klimaatsceptici – aan tafel komt, kwam nog weinig terecht. De gemeente zorgde wel voor kinderopvang (waar geen gebruik van werd gemaakt), maar er was geen vergoeding beschikbaar voor de deelnemers, behalve een cadeaubon.

Bovendien was de vraagstelling 'breed en vaag', zoals een van de deelnemers het zei, namelijk: 'Help de gemeente door maatregelen te bedenken die helpen om klimaatverandering te verminderen.' Het resultaat is twee adviesrapporten met voorstellen over het verplicht stellen van dubbel glas en isolatie, tot meer parkeerplekken voor deelauto's tot het uitdelen van gratis regentonnen.

Daarnaast waren er ook zorgen of er iets gedaan zou worden met de adviezen: 'Als dit verder gewoon maar in de grote massa verdwijnt en niks te kwaden, want de gemeenteraad is natuurlijk hartstikke druk, maar als er verder niks mee gebeurt, dan zou de cynische houding weer terug kunnen komen.'

Dat is waar we nu ongeveer staan in Den Haag. De adviesrapporten werden eind 2022 opgeleverd. De gemeenteraad heeft om een reactie van het college gevraagd om uiteen te zetten welke adviezen op de korte en lange termijn wel of niet overgenomen kunnen worden. Voor de start van de burgerberaden is er nooit een goed debat geweest over hoe we ons als stadsbestuur aan de uitkomsten committeren, laat staan dat hier helderheid over is gegeven aan de deelnemers. Op z'n

vroegst spreken we hier eind 2023 opnieuw over in de gemeenteraad, een jaar nadat de burgerberaden eindigden. Dat verdient geen schoonheidsprijs.

Is er dan niets positiefs te melden over het burgerberaad? Zeker wel. Deelnemers voelden zich welkom, gehoord en serieus genomen. En hoewel de beraden niet helemaal representatief waren, waren er veel deelnemers die voor het eerst betrokken waren bij beleid van de gemeente. In een tijd waarin de kloof tussen de overheid en burgers groeit, moeten we op dat vlak ook onze zegeningen tellen.

De adviezen uit het Statenkwartier en Laak laten ook een aantal interessante gemeen delers zien: uit beide wijken komt een heldere roep voor een fysiek informatiepunt in de wijk voor vragen over verduurzaming. Hoewel de behoefte in het Statenkwartier (hogere inkomens, veel koopwoningen) anders zal zijn dan in Laak (lagere inkomens, veel huurwoningen), zwemt het advies tegen een stroom in van digitalisering, online aanvraagformulieren en interactieve websites. Het lijkt een open deur, maar wel één die in de snelheid van de energietransitie vaak op de achtergrond raakt. Dat zijn waardevolle inzichten.

Als gemeenteraad zullen we moeten besluiten of we doorgaan met de burgerberaden in andere wijken. Wat mij betreft wel. Natuurlijk moet er eerst het een en ander bijgeschaafd worden voordat opnieuw uitnodigingen op de mat vallen. Ook daarna moeten we er niet te hoogdravend over doen: nee, het burgerberaad is geen ei van Columbus, maar het is zeker een interessante en nieuwe vorm van participatie en het betrekken van bewoners bij besluitvorming. Zie het als een mooie nieuwe hamer in de gereedschapskist der democratisering: handig, maar om de klus te klaren hebben we toch echt alle tools nodig.



# Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt

Niet de lage opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen was een probleem, maar de ongelijke opkomst. Ook bij allerlei vormen van directe participatie zijn sommige groepen inwoners oververtegenwoordigd en andere afwezig. Deze ongelijkheid rechtekken lukt vooralsnog niet. Het is daarom vooral aan de volksvertegenwoordigers zelf om op te komen voor *alle* inwoners.

## HANS VOLLAARD

*Politicooloog aan de Universiteit Utrecht; de democratische kwaliteit van gemeenten, provincies en waterschappen is een kernthema in zijn onderzoek.*

De laagste opkomst ooit – iets meer dan vijftig procent – bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 was aanleiding voor allerlei sombere bespiegelingen over de staat van onze lokale democratie. Mensen zouden zijn afgehaakt en geen vertrouwen meer hebben in politiek en bestuur. In reactie daarop bevatten de nodige coalitieakkoorden afspraken om nog meer in te zetten op allerlei vormen van directe participatie, zoals via burgerberaden en via het uitdaagrecht.

En ook al was de opkomst bij de provinciale en waterschapsverkiezingen in maart 2023 wat hoger – 58,8% – ook daar was het gebrek aan politiek vertrouwen een belangrijk thema. Heel wat coalities in waterschappen en provincies hebben vervolgens afgesproken hun burgers beter te betrekken bij bestuur en beleid. Dat roept als vanzelf de vragen op a) of het daadwerkelijk zo erg is gesteld met de

democratische kwaliteit van het decentraal bestuur; b) in hoeverre directe vormen van participatie die kwaliteit kunnen bevorderen en c) welke andere maatregelen daarbij van belang zijn.

### ***Volgens inwoners is lokale democratie niet in verval***

De sombere reflecties op de lage opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen gaven het idee dat de lokale democratie onvermijdelijk in verval is met steeds meer afhakende inwoners die hun vertrouwen verloren hebben in hun gemeentebestuur. Dat idee klopt in ieder geval niet in de ogen van inwoners zelf. Hun interesse in lokale politiek is in de afgelopen veertig jaar namelijk niet gedaald.<sup>1</sup>

Bovendien is politiek cynisme afgenomen. In ieder geval zijn er sinds 1986 nog nooit



Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

zo weinig inwoners geweest die vinden dat gemeenteraadsleden zich niets aantrekken van hun mening. Daarnaast zeggen sinds de jaren tachtig ook steeds meer kiezers dat ze zich laten leiden door lokale overwegingen bij gemeenteraadsverkiezingen. Dat betekent dat kiezers gemeentebesturen meer met een lokale boodschap op pad sturen.

## Door de ongelijke opkomst klinken de stemmen van bepaalde groepen inwoners beter door dan die van andere

Verder is over het algemeen in de afgelopen vijftien jaar meer dan 70% tevreden over het gemeentebestuur. En anno 2022 hadden inwoners eerder geen mening of waren ze positief over het gemeentebestuur, dan dat ze daarover negatief waren. Al met al is in de ogen van inwoners de lokale democratie dus niet in verval.

Voor provincies en waterschappen is zo'n langjarig perspectief niet te geven bij gebrek aan gegevens. Uit het kiezersonderzoek van 2020 bleek wel dat provincies en waterschappen vooral onbekend zijn onder inwoners. Voor zover inwoners wel een mening hadden, bleken ze minder positief over provincies en waterschappen dan over gemeenten.<sup>2</sup>

### *Afhakers is geen juiste omschrijving*

De lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 is vaak gelezen als teken van dalend politiek vertrouwen, maar dat is een veel te beperkte lezing. Het vertrouwen in lokale politieke instellingen is amper gedaald sinds 2016 en is hoger dan in regering en parlement.<sup>3</sup>

Lokaal niet-stemmen is lang niet altijd een kwestie van afhaken, de term die vaak in dit verband werd gebruikt. Er zijn allerlei inwoners die niet stemmen omdat ze juist tevreden zijn, gewoon geen interesse in lokale politiek hebben of tegen praktische belemmeringen zoals ziekte en vakantie aanlopen.<sup>4</sup> Verder gaan veel lokale niet-stemmers wel naar de stembus bij de Tweede Kamerverkiezingen. En zo'n 40% van de niet-stemmers besloot naar eigen zeggen pas enkele dagen voor de verkiezingen om niet te gaan stemmen. Zij zaten er helemaal niet zo geharnast in.

Afhaken is dus niet de goede term om de lage(re) opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen te duiden. Bovendien ervoeren allerlei niet-stemmers 'afhakers' als een onjuiste omschrijving. Zij kunnen namelijk nog wel maatschappelijk aangehaakt zijn, bijvoorbeeld als vrijwilliger bij de voedselbank.<sup>5</sup>

### *Vertrouwen varieert*

Zoals gezegd: de lagere opkomst is vaak gezien als verminderd politiek vertrouwen. Inwoners die minder vertrouwen hebben in politiek en bestuur, landelijk of lokaal, stemmen inderdaad minder dan inwoners met meer vertrouwen.<sup>6</sup> Niettemin is het van belang om te onderstrepen dat er ook onder een deel van de stemmers gebrek aan politiek vertrouwen is. Dat maakt het lastig om het opkomstcijfer te gebruiken als indicator van de mate van politiek vertrouwen onder inwoners.

Bovendien hangt politiek vertrouwen ook deels af van het bestuursniveau. Inwoners in meer landelijke gemeenten zijn bijvoorbeeld positiever over de lokale politiek maar negatiever over de nationale politiek dan inwoners in stedelijke gemeenten.<sup>7</sup> Als mensen al zouden afhaken van de landelijke politiek, dan hoeft dat dus niet op lokaal niveau het geval te zijn.

Politiek vertrouwen varieert in tijd. Het vertrouwen was hoger in het begin van de covid-19-pandemie en lager tijdens de moeizame

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

kabinetsformatie van 2021. De veranderingen in politiek vertrouwen zijn echter niet slechts een reactie op het handelen van politiek en bestuur, maar hangen ook af van andere factoren (zoals opleiding, economische groei en een noodsituatie).

Dat neemt overigens niet weg dat politici en bestuurders vertrouwen kunnen versterken door betrouwbaar op te treden. Dat kunnen ze doen door eerlijk en transparant te handelen (bijvoorbeeld niet de ene bewonersgroep of wijk voortrekken), concrete resultaten te boeken (door een effectieve aanpak van onveiligheid en het gebrek aan betaalbare woningen) en door responsief te zijn.<sup>8</sup>

Responsief betekent dat decentrale bestuurders (ambtenaren, volksvertegenwoordigers en bestuurders) zich ook tussen verkiezingen in blijven informeren wat inwoners met hun waterschap, provincie of gemeente willen, en ook terugkoppelen wat ze met de inbreng van die inwoners hebben gedaan. Dat betekent niet domweg volgen wat inwoners willen, maar wel uitleggen hoe ze verschillende belangen en waarden tegen elkaar hebben afgewogen. Ook al is de lagere opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 niet zozeer het resultaat van *verminderd* politiek vertrouwen, lokale politici en bestuurders kunnen op deze manier wel werken om het lokaal politiek vertrouwen te versterken dat onder een deel van de niet-stemmers én van de stemmers al langer laag is.

### **Gebrek aan kennis**

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 speelden ook nog twee andere, hardnekkige problemen die met alle aandacht voor afhaken en wantrouwen wat zijn ondergesneeuwd. Dat is om te beginnen het gebrek aan kennis over de rechten en plichten als lokaal burger. Bij een deel van de niet-stemmers speelden bijvoorbeeld een gebrek aan kennis of een taalbarrière om de lokale politiek te leren begrijpen mee.

Maar naast niet-stemmers weten ook de nodige stemmers weinig over de lokale politiek, of dat er nu om gaat wie de (kandidaat-)raadsleden zijn, welke standpunten partijen innemen en hoe die van elkaar verschillen of om de vraag waarover gemeenten bevoegd zijn te beslissen. Stemmers lieten zich in 2022, net als in het verleden, eerder leiden door een gevoel van burgerplicht.<sup>9</sup> Het gebrek aan kennis over provincie en waterschap is nog schrijnender dan op lokaal niveau.<sup>10</sup>

Een lid van een democratische gemeenschap zou toch op zijn minst in staat moeten zijn om een weloverwogen afweging te kunnen maken wel of niet te gaan stemmen, of diegene nu een Scharwoudse makelaar, Indiase expat, Warnsvelder wijkverpleegkundige, Spaanse student, Poolse arbeidsmigrant of Eerselse vuilnisman is? De Onderwijsraad heeft in 2021 al aangegeven het 'zeer verontwaardigd' te vinden hoe weinig jongeren weten over onze democratie en rechtsstaat.<sup>11</sup> Dat zal bij andere groepen in de maatschappij waarschijnlijk niet veel anders zijn, zeker op decentraal niveau. Het is daarom te hopen dat via versterkt burgerschapsonderwijs, maar ook via allerlei andere kanalen (bibliotheken, lokale kranten, buurthuizen et cetera) alle inwoners uitleg krijgen wat hun rechten en plichten zijn als lid van een gemeente, provincie en waterschap — en dat niet alleen in de week voor de verkiezingen.

### **Niet de lage opkomst, maar de ongelijke opkomst is het probleem**

Een ander probleem dat de verkiezingen van gemeenteraden, Provinciale Staten en waterschappen laten zien is dat bepaalde groepen inwoners structureel minder opkomen, zoals inwoners met een lagere opleiding en jongeren.<sup>12</sup> Dat kan problematisch zijn omdat niet-stemmers deels andere standpunten hebben over lokale, provinciale en waterschapskwesties dan stemmers. Sommige standpunten van decentrale volksvertegenwoordigers blij-

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

ken bijvoorbeeld af te wijken van die van de gemiddelde inwoner.<sup>13</sup> Gemiddeld genomen wilden in 2020 bijvoorbeeld Statenleden en algemeen bestuursleden meer milieumaatregelen nemen dan inwoners.

Daarnaast kunnen politieke partijen – al dan niet geholpen met digitale tools om hun potentiële kiezers te vinden – hun spaarzame campagnemiddelen vooral gaan richten op de groepen inwoners die meer geneigd zijn om te stemmen. Dat kan een vicieuze cirkel in gang zetten, waarbij niet-stemmende groepen en wijken steeds meer het gevoel krijgen te worden vergeten door politiek en bestuur.<sup>14</sup>

In reactie op de lage opkomst bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen zijn er in heel wat gemeenten initiatieven genomen om opkomstbevorderende maatregelen te bestuderen. Wat dat betreft hebben de inwoners die doelbewust een politiek signaal afgaven door niet te gaan stemmen, dan toch eindelijk enig effect gesorteerd: het thema opkomst is niet zoals gebruikelijk vergeten na een aantal bezorgde uitspraken op de verkiezingsavond.

## Directe participatie kan leiden tot grotere ongelijkheid, waarbij vooral bepaalde groepen inwoners nog een keer extra hun stem kunnen laten horen

Maatregelen van gemeentebesturen die specifiek gericht zijn op groepen inwoners die minder stemmen, zoals jongeren, praktisch opgeleiden en mensen met een migrante-nachtergrond, komen echter vaak niet van de grond, omdat bepaalde zittende politieke partijen vrezen dat dat hun electoraal kan benadelen.<sup>15</sup> Daarom blijft het vooral bij algemene opkomstbevordering, zoals verkiezings-

festivals. Die vergen echter vaak veel geld en inspanning, maar hebben niet of nauwelijks effect.<sup>16</sup>

En in het gefragmenteerde partijlandschap hebben veel zittende partijen te weinig middelen en wervingskracht om die specifieke groepen niet-stemmers aan zich te binden. Als niettemin de inspanningen van gemeentebesturen en partijen de opkomst een paar procentpunt omhoog krikken, dan is de kans nog steeds groot dat ongelijkheid in opkomst blijft bestaan, omdat de bereidheid om te stemmen nu eenmaal groter is onder bepaalde groepen inwoners dan onder andere groepen. Zonder nationale paardenmiddelen zoals een opkomstplicht blijft het dus behelpen om via decentrale verkiezingen tot gelijke vertegenwoordiging via verkiezingen te komen.

### *Directe participatie is vrijblijvend*

Ondertussen klinkt vaak de roep om meer directe participatie als antwoord op de lage opkomst. Dat is op zich logisch. Verkiezingen geven immers een beperkt beeld van wat inwoners willen met hun gemeente, provincie of waterschap. Grofweg de helft van de stemmers komt immers al niet op, en een deel van inwoners die wel opkomt, wil (ook) een signaal aan de nationale politiek geven.

En dan speelt nog het gebrek aan kennis over lokale, provinciale en waterschapskwesties. Veel inwoners kunnen niet eens het belangrijkste probleem noemen dat in hun gemeente (58%), provincie (49%) en waterschap (70%) speelt, zo blijkt uit kiezersonderzoek. Dat zal deels een reflectie zijn van het gebrek aan interesse in decentrale politiek zijn, maar ook van het soms beperkte nieuwsaanbod over lokale, provinciale en waterschapspolitiek.

Directe participatie kan in dit licht goed helpen om alsnog te weten te komen wat inwoners van de aanpak van een bepaalde kwestie vinden. Bovendien kan directe participatie in welke vorm dan ook bijdragen aan de ontwikkeling van burgersvaardigheden (zoals

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

het afwegen van belangen) en het creëren van draagvlak voor een specifieke kwestie. Probleematisch is echter dat vaak gehoopt wordt dat directe participatie de legitimatie van het hele bestuur versterkt. Dat gebeurt op zich wel, maar dan alleen bij de degenen die meedoen aan de participatie.<sup>17</sup> En dat blijft een beperkte groep.

## De kwaliteit van de democratie hangt er ook van af of wethouders en ambtenaren zich iets aantrekken van de gemeenteraden

Inwoners die op enigerlei wijze zich laten horen, via petities of inspraakavonden, vormen 24% (gemeenten), 15% (provincies) en 7% (waterschappen) van de bevolking. En daarbij zijn mensen oververtegenwoordigd die zich ook via verkiezingen al hebben laten horen. Directe participatie kan dus snel leiden tot blijvende of zelfs grotere ongelijkheid, waarbij vooral bepaalde groepen inwoners (nog een keer extra) hun stem kunnen laten horen.

Hoe directe participatie van inwoners en andere belanghebbenden tot dusver in (decentraal) Nederland vormt krijgt, is bovendien nogal vrijblijvend. Politiek en bestuur kunnen zelf besluiten bij welke kwesties ze directe participatie inzetten en ze bepalen zelf ook wat met de inbreng van inwoners en andere belanghebbenden wordt gedaan. Dat strookt in zekere zin met wat inwoners zelf ook willen: een krappe meerderheid van 52% wil nog steeds dat de gemeenteraad de uiteindelijke beslissingen neemt, ook als inwoners meepraten over beleid.<sup>18</sup>

Niettemin betekent die vrijblijvendheid ook dat ongelijkheid door verkiezingen en di-

recte participatie in stand kan blijven, hoe inspirerend bijvoorbeeld een burgerberaad ook is geweest. Een bindend corrigerend referendum, dus een niet-vrijblijvend referendum op verzoek van inwoners zelf, zou wat dat betreft een welkome aanvulling zijn, zoals ook de staatscommissie parlementair stelsel al heeft bepleit.<sup>19</sup> Het is immers een instrument dat juist ook onder inwoners die minder politiek vertrouwen hebben, op steun kan rekenen.

### *De druk op raden, Staten en algemene besturen*

Zolang de ongelijkheid die ontstaat via verkiezingen en participatie niet is recht te trekken via een bindend referendum, is het vooral aan de volksvertegenwoordigingen zelf om op te komen voor alle inwoners van gemeenten, provincies en waterschappen. Inwoners geven echter een mager cijfer voor de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden (5,5), Statenleden (5,0) en algemeen bestuursleden (5,1).<sup>20</sup> Hoe zouden decentrale volksvertegenwoordigers hiervan beter invulling kunnen geven?

Ze zouden zich allereerst zichtbaar kunnen laten informeren over wat er speelt onder alle inwoners, door allerlei organisaties en personen heel gericht uit te nodigen, die weten wat er speelt onder de inwoners, juist ook onder hen die zich minder (kunnen) laten horen. Denk daarbij aan huisartsen, leraren op basis-, middelbare en mbo-scholen, wijkverpleegkundigen, leden van dorpsraden en buurthuismedewerkers. Zo'n 30% van de inwoners ziet dat dit soort organisaties en personen lokaal voor hen opkomen; die krijgen bovendien heel wat meer waardering dan de gemeenteraadsleden (gemiddeld een 7,0).<sup>21</sup>

Daarnaast zouden de gemeenteraadsleden zich meer kunnen opstellen als democratische procesbewakers, die zich inzetten om de besluitvorming zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de belangen en wensen van betrokken inwoners. Juist lager opgeleiden, die vaak minder politiek vertrouwen hebben, zouden

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

dat waarderen. Op zich zou het kunnen zijn dat decentrale volksvertegenwoordigers nu al alle belangen in beeld krijgen en tegen elkaar afwegen, maar ze zouden dat ook zichtbaar moeten maken in hun gemeente, waterschap of provincie. Dat betekent wel extra werk, terwijl fracties en partijbesturen al vaak niet zo groot zijn.

En het werk van de decentrale volksvertegenwoordiging is ondertussen al zwaarder geworden. Door herindeling, schaalvergroting en bevolkingsgroei hebben de leden van gemeenteraden, Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen per vertegenwoordiger steeds meer inwoners te vertegenwoordigen. Zeker in 200.000+-gemeenten is dat een kwestie, want sinds 1897 (!) is het maximaal aantal raadsleden van 45 niet meer verhoogd.

Daarnaast is zeker bij raadsleden het takenpakket aanzienlijk verzaamd door decentralisaties, terwijl het rijk daar gemeenten niet afdoende voor heeft gecompenseerd. Dat maakt(e) van de decentralisaties gelijk een extra ingewikkelde klus. Bovendien is de aansturing van beleidskwesties in het decentraal bestuur bestuurlijk ingewikkelder geworden door het toegenomen aantal spelers met de verzelfstandiging en privatisering van dienstverlening in het decentrale bestuur, de wirwar aan regionale samenwerkingsverbanden en de groei in het aantal Europese en internationale instellingen en verdragen. Dat maakt het moeilijker voor volksvertegenwoordigers om invloed uit te oefenen en de verantwoordelijke speler(s) te kunnen aanspreken.

Er zijn allerlei pleidooien om de raden, Staten en algemene besturen te versterken met rekenkamers, grotere griffies, een uitgebreider kennispunt lokale partijen en zo verder. Hoe nuttig dat soort ondersteuning ook is, er kleven wel drie nadelen aan. Ten eerste kan dergelijke ondersteuning niet een inhoudelijke visie op decentrale beleidskwesties leveren, want dan zou die ondersteuning zich expliciet in de afweging van waarden en belangen

moeten begeven – wat nu juist bij uitstek het terrein is van politici en bestuurders.

Evenmin kan via dit soort ondersteuning een politicus strategisch advies krijgen hoe die handig een punt kan binnenhalen. Daar zijn juist politieke partijen het aangewezen gremium voor. In het gefragmenteerde en gelokaliseerde partijlandschap zijn er echter nog weinig denktanks en bestuurdersverenigingen van wezenlijke omvang die visie en strategisch advies kunnen leveren.

Met de hogere omloopsnelheid van decentrale volksvertegenwoordigers en de steeds kleinere fracties zijn er verder minder ervaren politici voorhanden om die nieuwe volksvertegenwoordigers het politieke ambacht te leren en hun instrumenten (zoals schriftelijke vragen, moties et cetera) slim in te zetten. Tegen de continue informatiestroom van het college in, is het dan voor het forse aandeel onervaren volksvertegenwoordigers lastig om zelf nog de inhoudelijke en financiële lijnen te bepalen, het college scherp te houden en zichtbaar voor inwoners op te komen.

Ten tweede hangt de kwaliteit van de democratie er niet alleen vanaf hoe sterk het optreden van volksvertegenwoordigers is, ondersteund of niet. Het is ook de vraag of wethouders, burgemeesters, dagelijks bestuurders, dijk/watergraven, gedeputeerden en Commissarissen van de Koning en ambtenaren zich iets (willen) aantrekken van de gemeenteraden, algemene besturen en Staten. Gek genoeg is over dit cruciale aspect van decentrale democratie nauwelijks inzicht.<sup>22</sup>

Bekend is dat het verlenen van ambtelijke bijstand aan raadsleden vaak op problemen stuit.<sup>23</sup> Daarnaast zijn colleges van B&W nog altijd dominant ten opzichte van de raad, en burgemeesters (ook al zijn ze raadsvoorzitters) veranderen daar over het algemeen weinig aan.<sup>24</sup>

Op provinciaal niveau is over de bereidheid van de uitvoerende macht om de Staten in positie te brengen, nauwelijks wat bekend. In de recente studie naar de kwaliteit van

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

de waterschapsdemocratie kwam het onderwerp wel aan bod: dagelijks bestuurders wezen op de moeite die algemene bestuursleden hebben om greep te krijgen op de soms complexe materie, waardoor dagelijks bestuursleden, als ze zouden willen, een tijd lang hun eigen gang zouden kunnen gaan. Ambtenaren met expertise snaptten daarnaast niet altijd wat de toegevoegde waarde van algemene besturen is.<sup>25</sup>

Meer inzicht in de manier waarop de uitvoerende macht zich wat aantrekt van de inwoners en hun vertegenwoordigers in raden, Staten en algemene besturen is dus gevraagd. Daarbij is niet alleen van belang om colleges en ambtenaren in beeld te brengen, maar ook al die andere spelers die een (grote) rol spelen in de uitvoering van decentraal beleid, zoals jeugdzorginstellingen, vastgoedondernemers en landschapsorganisaties. Trekken die zich

wat aan wat inwoners en hun vertegenwoordigers willen? Om op die vraag een positief antwoord te krijgen, zal niet alleen een betere ondersteuning van volksvertegenwoordigers nodig zijn.

Er is nog een derde reden waarom meer ondersteuning aan volksvertegenwoordiging niet afdoende is om de democratische kwaliteit van het decentraal bestuur te versterken. En die reden betreft het rijk. In de rapporten van de Raad van State<sup>26</sup> over de interbestuurlijke verhoudingen wordt keer op keer duidelijk dat allerlei vakdepartementen zich bij het laten uitvoeren van taken op decentraal niveau (in RES-regio's, veiligheidsregio's et cetera) er weinig aan gelegen laten liggen of de democratie in gemeenten, provincies en waterschappen daarmee gediend is.<sup>27</sup> Of decentrale volksvertegenwoordigers ook daadwerkelijk effectief voor alle inwoners *kunnen*

## De democratische kwaliteit van het decentraal bestuur

Gebrek aan invloed van burgers tussen verkiezingen in, en dalende opkomsten bij gemeenteraadsverkiezingen, vormden belangrijke aanleidingen voor allerlei initiatieven sinds de jaren zestig van de vorige eeuw om burgers nauwer te betrekken bij beleid en bestuur, bijvoorbeeld via inspraak, interactieve beleidsvorming en referenda.<sup>1</sup> Naar dat soort initiatieven op gemeentelijk niveau zijn de nodige studies verricht, maar analyses van gemeentelijke democratie in de volle breedte bleven beperkt. Daar is recent mede met steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken verandering in gekomen, met de lancering van kiezersonderzoeken op lokaal (sinds 2016) en provinciaal en waterschapsniveau (sinds 2020) en met enquêtes onder de bestuurders en volksvertegenwoordigers in de drie decentrale besturen (de zogeheten Basismonitor Politieke Ambtsdragers, sinds 2019). Aangevuld met studies over het functioneren van gemeenteraden, Provinciale Staten en algemene besturen van waterschappen kunnen zo de eerste onderbouwde indrukken van de democratische kwaliteit van het decentrale bestuur worden gegeven.<sup>2</sup>

- 1 Michels, A. (2018). 'Burgerparticipatie in het beleid, bewonersinitiatieven en de rol van de gemeenteraad', in H. Vollaard et al. (red.), *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Amsterdam: Boom. 191-206.
- 2 Zie B. Denters en M. Boogers (2016). 'Lokale democratie doorgelicht: een inleiding', *Bestuurswetenschappen*, 4, 18-26; H. Vollaard et al., (red.) (2018), *De gemeenteraad: Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Amsterdam: Boom; H. Binnema en H. Vollaard (red.) (2019), *Provinciale politiek: De provincies democratisch getoetst*. Amsterdam: Boom; H. Vollaard en H. Binnema (2023), *Waterschappen: Democratie in een onbekend bestuur*. Amsterdam: Boom.



Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

opkomen, is zo ook een grote verantwoordelijkheid voor de decentrale uitvoerende macht en het rijk.

### De bal ligt bij politiek en bestuur

De lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen was aanleiding voor allerlei sombere bespiegelingen over het vertrouwen van inwoners in de lokale democratie. Ook de provinciale en waterschapsverkiezingen vormden daar reden toe. De beschikbare gegevens

## Lokale niet-stemmers zijn lang niet altijd ‘afhakers’, en die term is sowieso ongeschikt

relativeren dat gesomber. Inwoners hebben zich op een aantal wezenlijke punten in de afgelopen veertig jaar niet negatiever opgesteld ten opzichte van lokale democratie. Lokale niet-stemmers zijn bovendien lang niet altijd afhakers.

Niettemin zijn er wel nadrukkelijk zorgen over de democratische kwaliteit van het centraal bestuur. Allereerst koestert een deel

van de stemmers en niet-stemmers weinig vertrouwen in het (decentrale) bestuur. Zoals aangegeven is versterking van vertrouwen een zaak van het gehele decentrale bestuur. Alle politici, bestuurders en ambtenaren zijn immers nodig om rechtvaardig, resultaatgericht en responsief te handelen. Daarnaast weten veel niet-stemmers én stemmers weinig over hun rechten en plichten als lokaal, provinciaal en waterschapsburger. Dat vergt niet alleen inzet van het decentrale bestuur, maar ook van het rijk, onderwijs, bibliotheken en buurtwerk.

Een grote zorg is tot slot de ongelijke opkomst, waardoor de stemmen van bepaalde groepen inwoners beter door kunnen klinken dan van andere. Dat kan tot ongelijke vertegenwoordiging leiden. Allerlei vormen van directe participatie kan dat nu niet goed verhelpen, mede vanwege hun weinig representatieve en vrijblijvende karakter. Het zal dus vooral van de decentrale volksvertegenwoordigingen moeten komen om zichtbaar en effectief voor alle inwoners op te komen. Juist omdat De leden van gemeenteraden, Staten en algemene besturen hun democratisch ambt naast (vrijwilligers)werk, mantelzorg of studie vervullen, rust er een grote verantwoordelijkheid bij de regering en het parlement, en de uitvoerende macht in provincies, waterschappen en gemeenten, om decentrale volksvertegenwoordiging in staat te stellen effectief op te komen voor alle inwoners.

### Noten

- 1 G. Jansen en H. Vollaard (2023). 'De staat van de lokale democratie in de ogen van inwoners', in H. Vollaard en G. Jansen (red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. 51-67.
- 2 H. Binnema en H. Vollaard (2021). 'Onbekend maakt onbemind?', in H. Vollaard et al. (red.), *Meer zicht op het democratisch middenbestuur: Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2020*. 11-23.
- 3 L. de Blok, J. den Ridder en M. Boogers (2022). 'Bijzondere omstandigheden in 2022', in H. Vollaard et al. (red.), *De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. 52-68.
- 4 De Blok et al (2022); M. van Bochove en H. Moors (2022). 'Kwalitatief onderzoek naar motieven van niet-stemmers', in Vollaard et al. (red.), *De lokale niet-stemmer*. 69-77.
- 5 Van Bochove en Moors (2022).
- 6 M. Boogers en L. de Blok (2022). 'Gebruikelijke verklaringen voor niet-stemmen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2022', in Vollaard et al. (red.),

Hans Vollaard *Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt*

- De lokale niet-stemmer. 29-40.
- 7 T. Huijsmans (2022). 'Geografische verschillen in opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen', in H. Vollaard et al. (red.), *De lokale niet-stemmer*. 47-49.
  - 8 J. den Ridder, E. Miltenburg, S. Kunst, L. van 't Hul en A. van den Broek (2022). *Burgerperspectieven 1/2022*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
  - 9 De Blok et al., (2022).
  - 10 Binnema en Vollaard (2021). 'Onbekend maakt onbemind?'
  - 11 Onderwijsraad (2021), *Grenzen stellen, ruimte laten: artikel 23 van de Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat*.
  - 12 Boogers en De Blok (2022).
  - 13 B. Denters en G. Jansen (2021). 'Vertegenwoordiging en representativiteit: Opvattingen van kiesgerechtigden, kiezers en politieke ambtsdragers', in Vollaard et al. (red.), *Meer zicht op het democratisch middenbestuur*. 36-52.
  - 14 M. van Bochove et al., (nog te verschijnen), *Opkomst en vertegenwoordiging van Rotterdammers: Een kwalitatief onderzoek naar de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Den Haag: EMMA.
  - 15 J. van Ostaaijen (2022). 'Het antwoord op een lage opkomst: Naar een grotere betrokkenheid van politici en kiezers', in H. Vollaard et al. (red.), *De lokale niet-stemmer*. 82-87; F. Vermeulen et al., (2022), *Lage lokale betrokkenheid en grote ongelijkheid: Onderzoek naar de opkomst bij Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen*.
  - 16 Van Ostaaijen (2022).
  - 17 A. Michels (2011). 'De democratische waarde van burgerparticipatie: Interactief bestuur en deliberatieve fora', *Bestuurskunde*, 2, 75-84.
  - 18 J. den Ridder en P. Dekker (2022). 'Lokale betrokkenheid en participatie(bereidheid)', in Vollaard en Jansen (red.), *Democratie in de gemeente*. 31-45.
  - 19 Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken*. Boom. Amsterdam.
  - 20 Jansen en Vollaard (2023), 'Democratie in de ogen van inwoners'; Binnema en Vollaard (2021), 'Onbekend maakt onbemind?'
  - 21 B. Denters, H. Vollaard, H. van de Bovenkamp en F. Meijerink, (2019). 'Gekozen en niet-gekozen vertegenwoordigers op lokaal niveau', in G. Jansen en B. Denters (red.), *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2018*. 18-27.
  - 22 K. Peters en P. Castenmiller (2020). 'Kaderstellen en controleren door de gemeenteraad: een zware opgave', *Bestuurswetenschappen* 74(2), 10-33.
  - 23 Vgl. J. Hessels (2018). *Raad zonder raadgevers? Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur* (diss.). Nijmegen: RUN.
  - 24 M. Boogers et al. (2021). *Teveel van het van goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*; Castenmiller en Peters, 2020)
  - 25 H. Vollaard en W. Wensink (2023). 'De democratische kwaliteit van het algemeen bestuur', in Vollaard en Binnema (red.), *Waterschappen*. 163-206.
  - 26 Zie o.m. Raad van State (2016), *Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: Raad van State.
  - 27 Zie ook K. Peters (2021). 'De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de positie van de gemeenteraad', in *Impuls voor een sterke lokale democratie? Reflecties na vier jaar Democratie in Actie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 18-27.



# Politieke participatie in vergeten wijken

De opkomst bij verkiezingen in bepaalde wijken in Den Haag is veel lager dan elders. Het gevolg: politieke partijen komen daar nauwelijks meer, want er is voor hen minder te halen. Het gevoel van de niet-stemmers dat politici ze niet zien staan klopt dus, letterlijk. En dan komen andere barrières om te gaan stemmen — de stress van het dagelijks bestaan en taal — daar nog eens bij.

**MEIKE BOKHORST**

*Redacteur S&D, senior wetenschappelijk medewerker WRR*

In de centrale winkelstraat van het Haagse Bezuidenhout lopen tientallen kandidaat-gemeenteraadsleden en campagnemedewerkers van alle politieke partijen de winkels in en uit om met de bezorgde mensen van de bewonersorganisatie te discussiëren over de hoogbouwplannen aan de randen van de wijk. Er zijn veel meer politici dan burgers.

Tien kilometer verderop in de flatwijk Bouwlust liggen er in het gunstigste geval flyers van twee politieke partijen in de bus.<sup>1</sup> Ook daar wil de gemeente gaan bouwen en slopen, maar het bewonersprotest zal pas jaren later van de grond komen als de schep in de grond gaat. Gemeenteraadsverkiezingen 2018. De opkomst in Bezuidenhout is 54%. In Bouwlust 34%.

Bij verkiezingen komen bepaalde groepen inwoners uit bepaalde wijken structureel minder op, zoals degenen met een lagere opleiding, jongeren en mensen uit achterstandswijken. Met behulp van data-analyse onderzoeken politieke partijen waar hun potentiële kiezers zitten, zodat ze hun beperkte

campagnemiddelen vooral richten op de groepen inwoners die meer geneigd zijn om op hen te stemmen. Hans Vollaard laat in dit nummer van S&D zien dat dat een vicieuze cirkel in gang kan zetten, waarbij niet-stemmen de groepen en wijken steeds meer het gevoel krijgen te worden vergeten door politiek en bestuur.

De politieke ongelijkheid komt niet zozeer doordat mensen afgehaakt zouden zijn. De kansen om ‘in te haken’ zijn al ongelijk verdeeld. Mensen die in financiële bestaansonzekerheid verkeren, hebben weinig tijd en mentale ruimte om zich met de langetermijnplannen van hun omgeving bezig te houden. Will Tiemeijer laat zien dat financiële problemen samengaan met een gebrekkige doenvermogen en dat de stress en geldzorgen drempels opwerpen voor maatschappelijke en politieke participatie.<sup>2</sup> Er is een bestaansminimum aan middelen en zekerheid nodig om te voorkomen dat men de hele dag alleen maar op ‘overlevingsstand’ staat. Een partici-

Meike Bokhorst *Politieke participatie in vergeten wijken*

patiëntminimum kan volgens Tiemeijer zorgen dat er ook een zekere rust en ruimte ontstaat om zich in te zetten voor alle andere dingen die van verantwoordelijke burgers worden verwacht.

Het gaat om grote groepen mensen die dusdanig door hun financiële problemen in beslag genomen worden dat ze weinig mentale ruimte hebben zich met politiek bezig te houden, laat staan te gaan stemmen. Ook taalbarrières zoals anders- en laaggeletterdheid helpen daarbij niet. Het is dus niet

vreemd dat vooral protestpartijen die heldere taal spreken nog enig kans op succes hebben onder kiezersgroepen met een grote afstand tot de politiek.

Het is een publiek belang om de laagdrempelige toegang tot politieke participatie te vergroten. Dus laten gemeenten meer werk maken van opkomst-bevorderende maatregelen en laten politici niet alleen debatteren in Bezuidenhout, maar ook in gesprek gaan in Bouwlust. Ook als dat ze niet meteen heel veel extra stemmen oplevert.

#### Noten

- 1 Meike Bokhorst (2018). *Van Bezuidenhout tot Bouwlust*. S&D 2018/2.
- 2 Tiemeijer, W. (2023). *De rol van grenzen aan doenvermogen bij rondkomen, financiële zorgen en problemen*.

# Leren van lokale partijen

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 zijn lokale partijen ook doorgebroken in veel middelgrote gemeenten. Blijkbaar voelen veel burgers zich door deze partijen beter vertegenwoordigd dan door de landelijke partijen.

**PIETER MAESSEN & PAUL ANDRIESSEN**

*Pieter Maessen werkte bij Het Parool en NRC Handelsblad en schreef o.a. een proefschrift over politieke besluitvorming in de verzorgingsstaat. Paul Andriessen is zelfstandig tekstschrijver.*

Na de gemeenteraadverkiezingen van maart 2022 rees de vraag hoe het komt dat lokale politieke partijen erin zijn geslaagd ook door te breken in middelgrote gemeenten. In onze zoektocht naar een antwoord hierop hebben we een selectie gemaakt uit de 82 gemeenten met tussen de 45.000 en 110.000 inwoners. In deze groep gemeenten waren er 39 (48%) waar de lokale politieke partijen meer dan twee vijfde van de raadszetels wisten binnen te halen. En in 16 van die 39 gemeenten hadden de lokale lijsten samen zelfs meer dan 50% van de stemmen.

In veertien van die gemeenten hebben we de uitslagen nader bekeken en in tien van die gemeenten hebben we ons verder verdiept door gesprekken met lokale politici, journalisten en andere betrokkenen. Die tien gemeenten zijn Medemblik, De Ronde Venen, Het Hogeland, Barendrecht, Waalwijk, West Betuwe, Rijswijk (Z-H), Bergen op Zoom, Roermond en Sittard-Geleen. De gevalsstudies over deze gemeenten zijn opgenomen in het boek *Van barricade naar bestuur*.<sup>1</sup>

Wat we hieronder aan observaties en voorzichtige conclusies opschrijven, is dus gebaseerd op de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van vorig jaar en een reeks

interviews in een beredeneerde steekproef van gemeenten.

## **Lokale herkenbaarheid**

Door de golf van schaalvergrotingen in gemeenteland in de afgelopen decennia zijn kleinere steden en dorpen opgegaan in grotere gemeenten. Daarbij is vaak de lokale politiek als het ware meeverhuisd naar het nieuwe gemeentehuis en zo zien we lokale partijen nu ook in middelgrote gemeenten een hoofdrol spelen. In bijvoorbeeld Bergen op Zoom en Sittard-Geleen zijn kleine partijen uit de randgemeenten uitgegroeid tot lokale machtscentra.

In andere gemeenten hebben kleine lokale partijen uit diverse kernen zich verenigd in één grote partij. De nieuwe gemeenten bestaan vaak uit tientallen dorpen en kernen die wel dertig kilometer uit elkaar kunnen liggen.

De mensen hebben misschien wel een band met familie of vrienden in een buurdorp, maar helemaal niet met mensen die aan het andere eind van de gemeente wonen. In veel gevallen hebben de lokale partijen hun achterban sterk geconcentreerd in enkele van die voorheen zelfstandige dorpen of stadjes of

in (dichtbevolkte) stadsdelen. Maar soms is de grootste lokale partij zo goed georganiseerd dat zij uit alle kernen stemmen weet te verzamelen.

Het motief om te gaan stemmen – en daarmee de opkomst – is heel belangrijk voor de uitslag van de raadsverkiezingen. Veel mensen die bij Kamerverkiezingen wel de moeite nemen om op PvdA, CDA, VVD of PVV te gaan stemmen omdat het om de ‘grote’ Haagse politiek gaat, blijven bij gemeenteraadsverkiezingen thuis. De sympathisanten van lokale partijen zijn daarentegen wél gemotiveerd om naar het stembureau te gaan.

---

## Met een stem op een lokale partij geven mensen uiting aan hun verbondenheid met de stad, het dorp of de buurt

---

Waar komt die motivatie om lokaal te stemmen vandaan? Wij zien dat mensen met een stem op een lokale partij uiting kunnen geven aan een thuisgevoel, aan de verbondenheid die men voelt met de stad, het dorp of de buurt.

Kiezers zijn tegenwoordig via hun werk en de media nauw verbonden met wat in Nederland en ver daarbuiten gebeurt. Hun invloed daarop is echter praktisch nihil. Dan is het fijn als er in je directe omgeving een herkenbare groep is die de belofte geeft dat je wel enige invloed op het *lokale* bestuur kunt hebben.

Dat lokale sentiment heeft vaak een stevige prikkel gekregen door de gemeentelijke herindeling, waardoor het raadhuis verder weg staat en je bent opgenomen in een grootschaligere gemeente. Door een stem op een lokale partij uit te brengen, kun je dat vertrouwde kader van je voormalige, overzichtelijke gemeente in leven houden.

We zouden dit lokalisme of chauvinisme kunnen noemen. Het is in elk geval een uiting van betrokkenheid bij de eigen woonkern. Dat kan positief gemotiveerd zijn: ik stem bewust op iemand van een lokale partij omdat ik erop vertrouw dat die weet waar hij of zij het over heeft. Het kan ook negatief gemotiveerd zijn: ik stem in iedere geval niet op een van de klassieke nationale partijen, want die zijn onderdeel van de Haagse politiek en daar verwacht ik weinig van voor mijn gemeente.

Veel lokale partijen in de onderzochte gemeenten staan expliciet vijandig tegenover de ideologisch geladen nationale politiek en stoken dat vuurtje graag op. Er waren bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen enkele ‘nationale’ onderwerpen die zich daar goed voor leenden. De belangrijkste was het verzet tegen het plaatsen van windturbines en in mindere mate was er het verzet tegen het huisvesten van asielzoekers.

De grote lokale partijen zeggen uitdrukkelijk geen voorkeur voor linkse of rechtse politiek te hebben, maar hun voorlieden doen vaak weinig moeite hun afkeer van links, vooral van het randstedelijke D66, te verbergen. CDA, PvdA en VVD zijn in deze gemeenten getalsmatig al marginale partijen die behoren tot het oude, versleten establishment. In Waalwijk bijvoorbeeld verdween de PvdA uit de gemeenteraad.

### *Persoonlijke relaties*

Een andere succesfactor van lokale partijen is het inzetten van ‘lokale helden’ op de kieslijsten. Alle lokale partijen zorgen ervoor dat de eerste kandidaten op hun lijst (soms een tiental, maar soms wel dertig) grote persoonlijke netwerken of lokale bekendheid hebben. Zij stellen de lijsten zo samen dat iedere kiezer iemand uit zijn eigen dorp, stadsdeel of culturele minderheid bovenaan de kandidatenlijst tegenkomt. De lange kandidatenlijsten zijn gevarieerd gevuld met mensen uit alle gele-

Pieter Maessen & Paul Andriessen *Leren van lokale partijen*

dingen. Zo kan – bij wijze van spreken – elke kiezer stemmen op iemand die hij persoonlijk kent.

De succesvolle lokale partijen beginnen ook ruim op tijd om mensen over te halen op hun kandidatenlijst te gaan staan. Mensen die benaderd werden antwoordden in eerste instantie vaak dat ze geen zin hadden ‘mee te doen in de politiek’. Waarop de reactie van de lokale partij meestal in de trant was van: ‘Het gaat niet om politiek bedrijven, maar gewoon om het belang van je eigen dorp, waar jij zoveel energie in steekt.’

De lokale partijen houden de politiek licht, ze geven deze geen ideologische lading, althans niet expliciet. Ze presenteren de lokale politiek gewoon als een vorm van plaatselijke en praktische belangenbehartiging.

### **De leider**

Steeds is in de onderzochte gemeenten een grote rol weggelegd voor één persoon, een duidelijke leider. In enkele gevallen zit die al (heel) lang in het bestuur (Sittard-Geleen, Rijswijk, Het Hogeland, Roermond, Bergen op Zoom, West Betuwe). In andere gevallen zijn het jonge mannen (nog geen vrouwen) die zich nog niet zo lang geleden hebben afscheiden van de VVD (Medemblik, De Ronde Venen, ook Bergen op Zoom) en die in 2022 als een avonturier de lokale arena zijn binnengetreden, maar wel met een uitgekiend strijdplan.

Die avonturiers bereikten verrassend goede resultaten, waar ze zelf ook van staan te kijken. In De Ronde Venen, Barendrecht en Medemblik zagen we hoe deze ‘barricadepartijen’ het establishment bestormden. Met een kleine kern van actieve jonge leden voerden zij flitsende campagnes. Met vaardige inzet van sociale media wisten zij veel mensen te bereiken en de stemming onder de lokale kiezers, soms op een demagogische manier, naar hun hand te zetten. De combinatie van nieuw én jong én lokaal is blijkbaar een gouden

formule. De klassieke partijen hadden daarop geen antwoord.

Samenvattend is het succes van de lokale partijen in de tien gemeenten waar we verdiepende gesprekken hebben gevoerd, te verklaren met sterke leiders, scherpe campagnes met handig gebruik van sociale media, kandidatenlijsten die meer dan ooit aansluiten bij het weefsel van de lokale samenleving, het inspelen op de behoefte van kiezers aan nabijheid en kleinschaligheid en het profileren van de lokale partij-identiteit door zich af te zetten tegen de klassieke partijen.

### **Progressieve machtsvorming**

Zouden we uit deze steun voor lokale partijen iets kunnen leren over progressieve machtsvorming in middelgrote gemeenten? Kiezers neigen in deze gemeenten naar partijen die nabijheid bieden, die door hun lijstsamenstelling laten zien dat ze een band met de lokale gemeenschap hebben.

Wij twijfelen er niet aan dat de kandidaten van progressieve partijen in die gemeenten ook die lokale verbondenheid hebben, maar ze slagen er niet in dat overtuigend over te brengen. Kiezers denken bij de klassieke partijen toch veel meer aan politiek Den Haag met al het gedoe in de media, dan aan die aardige, bekwame lijsttrekker van GroenLinks, de PvdA of de SP in de eigen gemeente.

Er zijn natuurlijk uitzonderingen van wethouders van klassieke partijen met een heel duidelijk lokaal profiel: zie de succesvolle GroenLinks-wethouder Smitsmans in Roermond en het mooie resultaat van de jonge VVD-leider Hopmans in Bergen op Zoom. Maar dat zijn uitzonderingen en die hebben – vermoeden wij – meer te maken met die lokale herkenbaarheid van deze personen dan met hun partijpolitieke identiteit. Het succes van wethouder Schmitz in Sittard-Geleen heeft misschien wél te maken met haar uitgesproken GroenLinks-opstelling tégen een omstreden nieuw vakantiepark aan de rand van de stad.

Pieter Maessen & Paul Andriessen *Leren van lokale partijen*

Inspirerend is het voorbeeld van Bunnik dat Vincent Bijlo beschrijft in dit nummer van S&D. De progressieve krachten in die gemeente — de leden van PvdA en GroenLinks en een aantal ongebonden inwoners — hebben zich daar 25 jaar geleden al gebundeld in een ‘overkoepelende’ lokale partij *Perspektief21*, die ‘Groen en Sociaal’ als motto heeft.

Zo’n speciale partij toont lokale betrokkenheid en neemt daarmee afstand van Haagse politiek, met zijn gedoe en polarisatie. Gezien

## De lokale partijen houden het licht; ze presenteren de lokale politiek als een vorm van plaatselijke en praktische belangenbehartiging

ons onderzoek vinden wij dit een verstandig model. Een dergelijke lokale partij is ook aantrekkelijk voor mensen die progressief denken en handelen, maar zich niet willen aansluiten bij een van de landelijke politieke partijen.

In Bunnik doen ze er niet geheimzinnig over dat P21 (de tegenwoordige naam) voortkomt uit PvdA en GroenLinks. Het gaat er vooral om dat P21 een lokale identiteit heeft en vanuit progressieve, sociale en groene idealen politiek wil bedrijven. Ook zijn ze op deze manier verlost van de verdenking dat ze als lokale groepering ondergeschikt zouden zijn aan instructies van nationale partijbonzen.<sup>2</sup>

Door het model van een aparte lokale progressieve partij zullen plaatselijk bekende mensen eerder bereid zijn hun sympathie hiervoor uit te spreken. De partij kan voor gemeenteraadsverkiezingen steun zoeken bij bekende inwoners zoals een sportvrouw, een schooldirecteur, een kunstenaar of een

bestuurder van een woningcorporatie. En natuurlijk kunnen de succesvolle wethouders van PvdA en GroenLinks gewoon op de kandidatenlijst staan.

Met zo’n lokale politieke vereniging toon je nabijheid en bereidheid om te zoeken naar lokale, linkse oplossingen. De ‘oude’ lokale PvdA, GroenLinks of SP hoeven zich niet op te heffen. Zij kunnen gewoon doorgaan als afdelingen van de landelijke organisatie. De leden van die afdelingen hebben als het ware een dubbele identiteit: ze zijn lid van de lokale progressieve partij én van hun eigen landelijke partij. Mensen kunnen daar in de praktijk goed mee omgaan. Iedereen heeft meerdere identiteiten: men is inwoner van zijn eigen stad en tegelijk Nederlander en Europeaan.

### *Machtsvorming*

Een eerste indicatie dat samenwerken in een aparte lokale partij positief kan uitpakken, is de uitslag van de raadsverkiezingen van 2022.<sup>3</sup> In enkele Nederlandse gemeenten waren er gezamenlijke lijsten van PvdA en GroenLinks. In 2018 kregen die lijsten samen 65.655 stemmen en in 2022 waren dat er 99.472. Dat is een flinke toename met bijna 34.000 stemmen. Ter vergelijking: het aantal stemmen op de PvdA groeide van 2018 tot 2022 van 510.527 naar 541.140 stemmen (+30.613). Het aantal stemmen op GroenLinks daalde van 602.157 naar 585.673 (-16.484).<sup>4</sup>

Een ander positief resultaat van samenwerking op lokaal niveau volgt uit de sterkere positie die deze partijen gezamenlijk hebben in de raad. In de ene gemeente is de PvdA groter dan GroenLinks, in de andere gemeente is het andersom, maar als we de stemmen op die partijen bij elkaar optellen, stijgen ze flink in de rangorde in de gemeenteraad. Als we de SP daar ook bij optellen, verandert dat plaatje niet.

In Sittard-Geleen, Bergen op Zoom, West Betuwe, Barendrecht, Medemblik en Hollands Kroon zou de gezamenlijke progressieve frac-

Pieter Maessen & Paul Andriessen *Leren van lokale partijen*

tie niet langer zesde, vijfde, vierde of derde zijn, maar wordt zij de op één na grootste in de gemeenteraad. In Rijswijk en Het Hogeland zou een dergelijke fractie zelfs de grootste in de raad worden. Dit biedt een veel betere uitgangspositie bij de gesprekken over collegevorming en daarmee de mogelijkheid om meer tegenspel te bieden aan de behoudende, soms populistische krachten in de gemeente.

Het belang van de samenwerking voor een positie in het college van b&w is evident. In Sitard-Geleen en in West Betuwe had GroenLinks een goede uitslag gemaakt, maar te weinig zetels om onmisbaar te zijn in een meerderheidscollege. Wat dan blijkt te helpen is als de fracties van GroenLinks en de PvdA een bondje sluiten, zoals in Roermond en Bergen op Zoom is gebeurd. In Roermond kon de PvdA zo in het college de positie van GroenLinks versterken en het CDA uit de college houden. In Bergen op Zoom hebben ze een gezamenlijke wethouder kunnen binnenhalen en de grootste lokale partij naar de oppositie verbannen.

### Beweging

Uit het succes van lokale partijen in middelgrote gemeenten kunnen landelijke partijen die lokaal actief zijn veel leren. Het is mis-

schien een beetje onwennig voor gevestigde partijen als PvdA, GroenLinks en SP, maar het is belangrijk oog te hebben voor de behoefte die bij veel kiezers leeft om een lokaal gemotiveerde stem uit te brengen.

Bovendien willen kiezers op de kandidatenlijsten namen zien van mensen die ze kennen uit hun omgeving. En veel kiezers willen ook – misschien een beetje balorig – lekker niet stemmen op die partijen uit de Haagse wereld.

Een kiezer die zich sterk verbonden voelt met haar of zijn gemeente en zich vooral daarvoor wil laten leiden, komt nu haast vanzelf uit bij de meestal nogal rechts georiënteerde lokale partijen uit. Een progressief alternatief ontbreekt vaak of is gemarginaliseerd. Maar als de klassieke progressieve partijen zich bundelen in een overkoepelende progressief-lokale lijst die ook onderdak biedt aan mensen die geen lid van een partij zijn, ontstaat er een serieuze nieuwe speler in de gemeentepolitiek.

De partijlogo's van PvdA, GroenLinks en de SP zullen plaatselijk minder in beeld komen, maar het lijkt ons belangrijker in de gemeenteraden succesvol vorm te geven aan een brede, progressieve, groene, linkse beweging dan vast te houden aan etiketten en namen waar mensen zich, zeker op lokaal niveau, steeds minder bij betrokken voelen.

### Noten

- 1 Joan Smithuis, Paul Andriessen, Joop van den Berg, Lianne van Kalken, Pieter Maessen en Hugo van de Parre (2003). *Van barricade naar bestuur. De doorbraak van de lokale partij*. Boom Juridisch.
- 2 Zie ook: Jantine Kriens, *Lokale partijen zijn geen bedreiging maar een kans*, S&D 2022|2.
- 3 Bron: verkiezingsuitslagen.nl
- 4 Zie ook: Simon Otjes, *Stabiliteit en versplintering in het progressieve blok*, S&D 2022|2.



## Column

---

# Al 26 jaar RoodGroen in Bunnik

Door **Vincent Bijlo**

*Cabaretier, schrijver en podcastmaker; sinds de oprichting lid van GroenLinks, sinds januari 2023 ook lid van de PvdA*

Hoi, hier is Vincent Bijlo, vanuit Bunnik. Ik geef je even een beeld. Ik zit nu in de achtertuin, op de achtergrond zoemt de A12. Het schemert, het is kwart over 10, en het is nog 28 graden. Ik hoor de ransuilen in een boom hier vlakbij. Een mug, een drone der natuur, dreint om mijn hoofd. De geur van mest rolt de veranda op, er zitten hier op 400 meter afstand twee boeren. Op welke partij ze gestemd hebben bij de Provinciale Statenverkiezingen heb ik ze niet gevraagd. Ik hoop natuurlijk op ons! Wij zijn Perspectief 21, RoodGroen aangevuld met onafhankelijken.

De gemeente Bunnik, bestaande uit de dorpen Bunnik, Odijk en Werkhoven, was altijd al lekker links bezig. Al in de jaren zeventig werkten PvdA, PPR en D66 samen in het PAK, het Progressief AKkoord. In pannenkoekenrestaurant De Vork in Odijk werden politieke cafés gehouden die Glaasje Rood heetten. Daar werd natuurlijk flink ingenomen, de gemoederen raakten verhit, er werd met vuisten op tafel geslagen en het kon dus zomaar gebeuren dat na een aantal Glaasjes Rood de linkse samenwerking voor even ten einde was.

Zo kun je geen stabiele linkse politiek voeren, bedachten een paar verstandige PvdA'ers en GroenLinkers. Want eigenlijk, vonden ze, lopen onze standpunten op lokaal niveau niet ver uiteen. Dus waarom zouden we niet één progressieve partij gaan vormen? Dat scheelt een hoop geruzie en scherpelijperij. D66 dacht er het zijne van en haakte af.

En zo werd in 1997, een jaar voordat ik hier kwam wonen, Perspectief 21 opgericht, RoodGroen, aangevuld met onafhankelijken die een progressieve politiek voorstaan. Bij de eerste verkiezingen waar de partij aan meedeed, in 1998, werden 4 van de 15 zetels binnengehaald.

In 2000 kwamen CDA, D66 en VVD met het onzalige plan om keihard te bezuinigen waardoor de bibliotheek, het zwembad en de muziekschool met sluiting bedreigd werden. Ik, net een beetje in Bunnik gesetteld, schrok wakker uit mijn apolitieke gelanterfant en sloot me aan bij een comité van woedende burgers. Ik toog met een geluidswagen de dorpen in om het volk aan te zetten tot demonstratie. We kregen meer dan duizend, de politie hield het op vierhonderd, mensen op de been.

Ik realiseerde me toen hoe belangrijk lokale progressieve politiek is en werd actief in Perspectief 21. Ik was al lid, iedereen die lid is van één van de moederpartijen wordt dat vanzelf. Ik werd fractieassistent, zat in diverse commissies en was acht jaar lid van het partijbestuur.

Sinds 2002 zit Perspectief 21, tegenwoordig spreken we van P21, constant in het College van B&W. We zijn nog steeds groen en sociaal. Ook al vindt groen soms dat het veel groener en sociaal juist dat het veel roder moet, we komen er vrijwel altijd uit. We kunnen glaasjes rood drinken, met de vuist op tafel slaan, maar P21 is een stevig links huis, dat overigens nog steeds niet overal 30% sociale huur weet te realiseren, maar dat terzijde. We vertegenwoordigen zo'n 30% van de Bunnikse bevolking en wij stellen ons graag ten voorbeeld.



# Burgers in Niemandland

Het verbeteren van de democratische zeggenschap van burgers over het onderwijs, de zorg en welzijnsvoorzieningen was een belangrijk streven van de PvdA in de jaren zeventig.

Democratiseringsvoorstellen in het parlement haalden het destijds helaas niet. Dat in de decennia daarna de verzorgingsstaat steeds verder op de marktprincipes van het neoliberalisme werd gestoeld, heeft het zeggenschap-probleem er niet eenvoudiger op gemaakt.

## WIM MEIJER

*Van 1971-1973 en 1977-1989 Tweede Kamerlid voor de PvdA en staatssecretaris van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk tijdens het kabinet-Den Uyl*

Kort na de Tweede Wereldoorlog werd een begin gemaakt met de opbouw van de moderne verzorgingsstaat. Een kwart eeuw later, halverwege de jaren zeventig, besteedden we jaarlijks veertig miljard gulden aan collectieve voorzieningen. Er werkten toen een half miljoen mensen in sectoren als onderwijs, zorg en welzijn.

In de Nederlandse variant van de verzorgingsstaat was er aanvankelijk veel ruimte voor het particuliere initiatief. Levensbeschouwelijk verscheidenheid op terreinen van onderwijs, zorg en welzijn is altijd een belangrijke rechtvaardiging geweest voor het recht van bestaan en de financiering met publiek geld van de uitvoerende organisaties.

Maar dat particuliere initiatief verloor na verloop van tijd in toenemende mate de levensbeschouwelijke grondslag als richtinggevend beginsel. Daarmee ging ook de relatie met de oorspronkelijke achterban verloren. De ontzuiling heeft uiteindelijk in veel secto-

ren de legitimatie van uitvoeringsorganisaties ondergraven en hun bestaansrecht ter discussie gesteld.

### *Stijgende vraag naar voorzieningen*

Tegelijk deed de aloude wet 'aanbod schiept vraag' zich gelden. Met de sterke groei van de welzijnssectoren was ook de vraag naar voorzieningen sterk toegenomen. Elke sector in het brede welzijnsterrein kende afzonderlijke wetgeving of een aparte financiële regeling.

Er waren verschillende subsidieregelingen voor onderdelen van de zorg en maatschappelijke dienstverlening en de buurthuizen; voor de bibliotheken bestond een eigen wettelijke regeling. Kortom, het was een lappendeken. De democratische legitimatie van de afzonderlijke voorzieningen was ondertussen ver te zoeken. De burger als gebruiker had maar weinig in te brengen over het beheer van de voorzieningen.

Wim Meijer *Burgers in Niemandland*

Al deze factoren leidden begin jaren zeventig van de vorige eeuw tot forse kritiek op het functioneren van het welzijnsbeleid. En de overheid werd daarop vanuit de samenleving in toenemende mate aangesproken. Bij de komst van het kabinet-Den Uyl in 1973 lag er dan ook de omvangrijke opgave: de inrichting van een samenhangende structuur voor de welzijnssector. Maar vooral: transparante vormen van bestuur, waarbij de betrokken burgers meer zeggenschap over hun voorzieningen zouden krijgen.

### ***Democratische zeggenschap is een grondrecht***

Tot die tijd had de PvdA weinig belangstelling getoond voor de private instellingen voor onderwijs, welzijn en zorg. De partij had een duidelijke voorkeur voor algemene publieke voorzieningen. En bovendien bestond er, op grond van het principe van rechtvaardige verdeling, een voorkeur voor centraal beleid. De keuze voor decentralisatie was nog niet in beeld.

In de jaren zeventig volgde dus een omslag. De toegenomen vraag, de vervlechting van publieke en private belangen en de toename van betrokkenheid van de overheid zette het thema welzijnsbeleid hoog op de politieke agenda. De PvdA-fractie in de Tweede Kamer nam een stevige positie in met het uitgangspunt dat democratische zeggenschap een grondrecht is. Dat betekent dat burgers zeggenschap moeten hebben en verantwoordelijkheid moeten kunnen dragen over voorzieningen die specifiek voor hen bestemd zijn.

### ***Voorstellen in het parlement***

Onder de regie van het toenmalige departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk werden twee opvallende beleidsdocumenten aan het parlement voorgelegd. De Kaderwet Specifiek Welzijn en de Nota democratisch en doelmatig functioneren van

gesubsidieerde instellingen. De Kaderwet bepaalde dat de besluitvorming over welzijnsvoorzieningen samen met de burgers op lokaal niveau moest plaatsvinden. De Nota bevatte voorstellen voor meer zeggenschap van de burger in het beheer van hun voorzieningen.

## **Net als vijftig jaar geleden heeft onze samenleving het nodig de gemeenschappelijkheid en solidariteit te versterken en betekenis te geven aan burgerschap**

Beide voorstellen hadden als doel het initiatief aan de basis van de samenleving te leggen. Want alleen daar kan samenhang worden bewerkstelligd en kan democratisch beheer tot stand worden gebracht. De voorstellen hadden zowel betrekking op het onderwijs, de zorgvoorzieningen, het sociaal-cultureel werk, zoals buurthuizen en bibliotheken, maar ook op de corporaties voor de sociale woningbouw. Het ging dus over om breed terrein van gemeenschapsvoorzieningen.

Helaas: de behandeling van deze beleidsdocumenten werd tijdens de kabinetscrisis van 1977 stilgelegd en de inhoud ervan werd onder het kabinet-Van Agt ingrijpend veranderd.

### ***Zeggenschap in besturen***

In een wet Algemene bepalingen democratisering hadden nadere criteria moeten worden uitgewerkt voor de samenstelling van besturen, de wijze van benoemen, de werkwijze en bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de beginselen van openbaarheid en verantwoording en de bescherming van de belangen

Wim Meijer *Burgers in Niemandland*

van cliënten. Het was een grote opgave, maar passend in de geest van de jaren zestig, waarin veel aandacht was voor thema's als openheid en openbaarheid, bewustwording en democratisering.

Het liep anders. De parlementaire behandeling van de plannen vond plaats onder het kabinet-Van Agt/Wiegel (1978-1981) en daarin kwam het initiatief bij het CDA te liggen. En daarmee werd opnieuw voorrang gegeven aan de bescherming van de identiteit van de maatschappelijke organisaties. Het uitgangspunt werd dat bestuurders, medewerkers en vrijwilligers de identiteit van instellingen moesten onderschrijven, dan wel respecteren. Het was een poging vanuit het CDA tot gedeeltelijke herzuiling.

De vernieuwingsbeweging uit de jaren zestig, wat vooral een democratiseringsbeweging was, heeft niet doorgezet. Met de ideeën over de staatkundige vernieuwing is de democratisering van maatschappelijke instituties in latere jaren een stille dood gestorven. En toen moesten de jaren van het markt georiënteerde liberalisme nog komen.

### *Terugtrekkende overheid*

Vanaf het kabinet-Van Agt/Wiegel voerde het verbond van neoliberalen en conservatieven de druk op, om door middel van deregulering, privatisering en marktwerking van de zorgtaken, de verantwoordelijkheid van de overheid te verminderen. De VVD zocht de oplossing via de markt, het CDA koos voor het concept van de zorgzame samenleving. Beide vloeiden uiteindelijk samen in het idee van de participatiesamenleving, waarin de burger zo weinig mogelijk een beroep doet op de publieke middelen.

De financiële kortingen in de jaren tachtig hebben de brede welzijnssector hard getroffen. Maar ook de opkomende professionalisering en de schaalvergroting in de uitvoeringsorganisatie hadden ingrijpende gevolgen. Vrijwilligers maakten gaandeweg plaats voor

de beroepskrachten, met name gespecialiseerde, hooggekwalificeerde professionals. Deze claimden een grotere zelfstandigheid en zeggenschap. Niet alleen op het eigen vakgebied, maar ook op het niveau van het beheer van de instellingen. Het 'lekenbestuur' werd vervangen.

Er kwamen wel vormen van klachtenregelingen en hier en daar ontstonden cliëntenraden, maar de kern van het besturen bleef buiten beeld van degenen die van de welzijnsvoorzieningen gebruikmaakten. De besturen van de instellingen bestonden steeds meer uit professionele managers. En waar de professionaliteit toeneemt zullen professionele inzichten en normen een stempel drukken op de cultuur en werkwijze van een instelling. Dat is de wereld van de rationaliteit en zakelijkheid, de wereld van specialistische kennis, technologie en cijfers.

Aan de andere kant staat de wereld van de burger, de gebruiker. Die wereld wordt gedomineerd door elementen als kleinschaligheid, elementair, eenduidig en gevoelsmatig. De burger ervaart de wereld overwegend subjectief. De wereld van de professional verschilt soms dus hemelsbreed van de wereld van de mensen waarom het allemaal begonnen is.

De grote claim van de professional op het institutionele besturingsproces heeft de direct belanghebbenden — de klant, het lid, de burger — op steeds grotere afstand gezet door hun de mogelijkheid te ontnemen op essentiële momenten en onderwerpen mee te beslissen. De elementaire behoefte in het leven van de hedendaagse burger tot zelfbeschikking en het feit dat deze daarvoor erkenning zoekt, wordt genegeerd.

### *Hoe verder?*

Is dit een pleidooi tegen de professionalisering? Allerm minst. Burgers kunnen in veel situaties niet zonder professionele deskundigheid. Professionalisering is onvermijdelijk maar daar waar de aansluiting wegvalt met

Wim Meijer *Burgers in Niemandsland*

degenen voor wie al die professionele deskundigheid bedoeld is, loopt het vast. Waar die aansluiting ontbreekt staat het vertrouwen op het spel en groeit de afstand.

Een soortgelijk proces zien we in het verlies aan vertrouwen tussen diensten van de overheid en de burger in den breedte. De kloof tussen professional en burger is alleen te dichten als we een brug weten te slaan tussen beide werelden. En over die brug zal een druk verkeer moeten komen.

De kloof die overbrugd moet worden is het gebrek aan elementaire invloed en zeggen-

---

## De voorstellen uit de jaren zeventig kunnen tot inspiratie dienen voor versterking van de democratie nu

---

schap van de burger en gebruiker. Het gebrek aan invloed op de eigen leefomgeving en voorzieningen en op de instituties die vergaand bepalen hoe onze directe leefomgeving en ons persoonlijk leven eruitzien.

Wat staat ons te doen? Het begint met een aanscherping van de analyse van het effect van de neoliberale visie, waarin zeggenschap gelijkstaat aan eigen verantwoordelijkheid als een oplossing van maatschappelijke problemen. Het begint ook met de sociaal-democratische stellingname dat sociale cohesie, de kracht van mensen om zich in groepen en gemeenschappen te verbinden, centraal moet staan.

De neoliberale visie draait om consumentisme, zelfregulering, marktwerking en concurrentie. De welzijnssector is in die opvatting een markt en moet worden bestuurd volgens de principes van de markt. Het heeft in de praktijk niet geleid tot meer zeggenschap van de burger, integendeel.

De sociaal-democratische visie wordt gedreven door de idealen van gemeenschapszin. Hierin wordt aan burgerschap een actieve inhoud gegeven en wordt geappelleerd aan de sociale verantwoordelijkheid van individuele burgers. De elementaire behoefte aan individuele zelfbeschikking en erkenning vraagt om een sociale context, waarin dit gerealiseerd kan worden.

De twintigste eeuw ging over de beteugeling van staatsmacht en grondrechten voor burgers. De eenentwintigste eeuw gaat over de beteugeling van de instituties, om lokale autonomie en het recht van mensen op invloed en zeggenschap over hun eigen omgeving, hun eigen bestuur, hun eigen omstandigheden en hun eigen ontwikkeling.

Dat betekent het overdragen van verantwoordelijkheden en afbouwen van onnodige hiërarchie in de grote instituties. Het betekent ook ruimte maken voor eigentijdse vormen van zelfbeheer en zelfbestuur, waarin burgers samen met de beroepskrachten hun doelen kunnen bepalen en werken aan oplossen.

De essentie van de democratiseringsvoorstellen uit de jaren zeventig van de vorige eeuw was om de burger in het planningsproces op lokaal niveau invloed te geven op de aard en omvang van de voorzieningen. En vervolgens op het beheren en besturen van de instituties die die voorzieningen verzorgen. De voorstellen van toen kunnen tot inspiratie dienen voor versterking van de democratie nu.

Professionalisering en schaalvergroting zijn zelfsturende krachten geworden en hebben ons weggevoerd van de elementaire vraag voor wie en wiens belang we bezig zijn. Net als vijftig jaar geleden heeft onze samenleving het nodig de gemeenschappelijkheid en solidariteit te versterken en betekenis te geven aan burgerschap. Daarin past geen dominantie van de professional over de gebruiker, client of deelnemer.

Daarbij hoort dat we ook kijken naar de omvang van de schaal waarop we denken en

Wim Meijer *Burgers in Niemandsland*

handelen. Zeggenschap laat zich moeilijk combineren met het grote technocratische project, de schaalvergroting, zoals dat in het onderwijs en de zorg heeft vorm gekregen.

Op een enkele uitzondering na is in de laatste decennia helaas ook in eigen kring de

urgentie van de democratisering van de maatschappelijke instituties uit beeld geraakt. Het is hoog tijd om het heilige vuur van de gelijke verdeling van zeggenschap en democratisering aan de basis van de samenleving weer nieuw leven in te blazen.

## Column

---

# Laat zestienjarigen stemmen

Door **Sarah de Lange**

Hoogleraar Politiek Pluralisme aan de UvA

Ruim honderd jaar geleden liepen de SDB en SDAP voorop in de strijd voor het algemeen kiesrecht. In 1883 bracht Domela Nieuwenhuis mensenmassa's op de been om op Prinsjesdag uitbreiding van het kiesrecht te bepleiten en in het beginselprogramma van de SDAP uit 1895 stond het algemeen kiesrecht prominent vermeld. Voor sociaal-democraten uit die tijd was het algemeen kiesrecht niet alleen een wapen in de strijd tegen de heersende klasse, maar ook een middel om de arbeidersklasse te verheffen. Deelname aan besluitvorming vormde voor hen een belangrijke leerschool, waarin maatschappelijke en politieke talenten ontwikkeld konden worden.

Inmiddels is het algemeen kiesrecht al ruim een eeuw een gegeven. Daardoor wordt verondersteld dat het kiesrecht niet meer ter discussie staat. Niets is echter minder waar, de vraag wie recht heeft om onze Kamer- of gemeenteraadsleden te verkiezen is nog altijd actueel. In veel landen is inmiddels het inzicht doorgedrongen dat 16- en 17-jarigen ook recht hebben om te stemmen. Zo mogen zij stemmen bij nationale verkiezingen in Malta en Oostenrijk en bij Europese, lokale en regionale verkiezingen in België, Duitsland, Estland, Schotland, Wales en Zwitserland. In Nederland echter, wil de discussie over dit belangrijke democratische vraagstuk maar niet van de grond komen.

Een eerste argument voor verlaging is dat deze hoort bij een inclusieve democratie waarin gelijke politieke rechten het fundament vormen. Als burgers elkaars gelijken zijn, vergroot dit hun waardigheid. Het kiesrecht is een belangrijke manier om deze inclusiviteit tot stand te brengen. Het verlagen van de leeftijd naar 16 jaar ervoor zorgt dat 16- en 17-jari-

gen kunnen mee besluiten over belangrijke thema's die hen in de toekomst raken, zoals de klimaatcrisis, het pensioenstelsel en de betaalbaarheid van de gezondheidszorg.

Een tweede argument voor verlaging is dat deze bijdraagt aan de verkleining van de (politieke) ongelijkheid tussen jongeren en ouderen. Een aantal belangrijke maatschappelijke vraagstukken heeft belangrijke lange termijn implicaties, denk aan de toekomst van de arbeids- en woningmarkt, waarbij we van hedendaagse jongeren meer onzekerheid en flexibiliteit vragen dan van voorgaande generaties. Jongeren hebben voorlopig minder mogelijkheden om over deze thema's mee te praten, terwijl zij vaak andere opvattingen over deze vraagstukken hebben dan oudere generaties.

Een derde argument voor verlaging is dat deze bijdraagt aan het bevorderen van de politieke interesse, kennis en participatie van jongeren. Jongeren tussen de 16 en 18 jaar zijn ontvankelijk voor socialisatie tot democratisch burger. Onderzoek laat zien dat de democratische overtuigingen van jongeren zich voor een belangrijk deel vormen tijdens deze levensfase. Bijkomend voordeel is dat jongeren tijdens deze fase vaak nog in een context zitten die het makkelijker maakt om hen politiek bewust te maken: vaak wonen zij nog thuis en gaan zij nog naar school. Opvoeders en docenten kunnen hen begeleiden, zodat zij geïnformeerd kunnen deelnemen aan de verkiezingen. Uit onderzoek blijkt dat het verlagen van de stemleeftijd een positief effect heeft op de politieke kennis, interesse en participatie van jongeren.

Hopelijk betekent 'Samen onze Toekomst in Handen Nemen', ook echt samen. En maken GroenLinks en de PvdA een speerpunt van verlaging van de kiesgerechte leeftijd. De jeugd heeft immers de toekomst.

## Column

---

# De weg omhoog uit het democratische dal

Door **Niesco Dubbelboer, Kido Koenig**  
& **Tim 'S Jongers**

Respectievelijk directeur Stichting Meer Democratie,  
directeur Foundation Max van der Stoep en directeur  
Wiardi Beckman Stichting

Velen zullen het niet weten: Nederland was dit voorjaar Europees gastland van de tweede wereldwijde Summit for Democracy. Een initiatief van de Amerikaanse president Joe Biden, naar aanleiding van de bedenkelijke staat van de democratie wereldwijd. Doelstelling van deze topconferentie voor regeringsleiders is het onder de aandacht brengen en versterken van democratische waarden.

Wat velen onder ons wél zullen weten: ook in Nederland staat de democratie al jaren onder druk. Zo'n 30% van de bevolking voelt zich politiek niet vertegenwoordigd, het vertrouwen in de overheid staat op een historisch laag pitje, anti-democratische krachten klinken luid en Nederlanders hebben weinig geloof in het probleemoplossende vermogen van regering en parlement.<sup>1</sup> Ook blijkt dat 42% van de Nederlanders het gevoel heeft dat beslissingen worden genomen door een kleine elite die enkel naar zichzelf omkijkt.<sup>2</sup> Allemaal seinen op rood die duiden op achterstallig democratisch onderhoud.

Nederland sprak als gastland van de Summit for Democracy met urgentie over de noodzaak van democratisch herstel. Helaas zien we deze urgentie nauwelijks terug in de politieke prioriteiten en beschikbare middelen. Verassend, want sinds vorig jaar luidt de aanhef in onze Grondwet: *De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat*. Dat maakt van democratie een overheidstaak. Iets wat je moet *doen*. En iets waaraan we ons hebben gecommitteerd in diverse VN-verdragen: zij verplichten Nederland om aan

het fundament van de democratie te werken. Maar hoe doen we dat? Als organisaties die zich inzetten voor democratie, in binnenland en buitenland, bepleiten wij een extra inzet langs drie lijnen.

In de turbulente periode waarin Nederland zich bevindt, is het koesteren van onze democratie met enkel woorden onvoldoende. Daarom pleiten wij voor een bewindspersoon voor democratie en een adequaat gevuld en onafhankelijk democratiefonds. Want het herstel van onze democratie dat zo hard nodig is, vraagt om centrale coördinatie, doorzettingmacht en een apart budget.

De eerste taak voor de bewindspersoon moet *verdediging* van de democratie zijn. Dat begint al met de bekende roep om meer ondersteuning van Kamerleden, die zodanig in de minderheid zijn tegenover het kabinet dat zich gesteund weet door de ministeries, dat ze nauwelijks aan hun controlerende taak toekomen. Ook is er de — bekende — kritiek op de huidige bestuurscultuur wat betreft transparantie, verantwoording, anti-corruptiemaatregelen, responsiviteit en betrouwbaarheid. Een overheid die de democratie ziet als iets dat je moet *doen*, organiseert geïnstitutionaliseerde democratische tegenspraak: waakhonden die tegenwicht bieden op de eigen acties en die de instituties permanent kritisch bevragen op hun democratische houding.

De tweede taak vatten we samen als *verbetering* van de democratie. Beleidsuitkomsten dragen steeds vaker de voorkeur uit van de theoretisch opgeleide en politiek actieve burger, en de afkeur van haar tegenpool.<sup>3</sup> Het substantieel verbeteren van medezeggenschap in alle overheidslagen door middel van bijvoorbeeld gelote burgerberaden, heeft daarom prioriteit. Wat daar ook voor pleit is dat mensen die zich niet vertegenwoordigd voelen, vaak voorstander zijn van meer directe democratie,



zoals volksraadplegingen. De groep dus die we voor de democratische legitimiteit terug aan boord moeten krijgen. Ook de digitalisering – ooit een democratische belofte – manifesteert zich momenteel vooral als een bedreiging voor onze rechten en vrijheden, zo maakt ook Maxim Februari duidelijk in zijn noemenswaardig essay *Doe zelf normaal*.<sup>4</sup>

Een bewindspersoon voor democratie moet – los van het politieke gekibbel – de verschillende vernieuwende vormen van democratisering onderzoeken, pilots starten en de consequenties voor wetgeving in kaart brengen. Niet als vervanging van het klassieke democratisch proces, maar als legitimerende aanvulling.

Ten derde is het aan de bewindspersoon om onze democratie te *verbinden* met de rest van de wereld en het streven naar wereldwijde democratisering. Dit is hard nodig in een wereld waarin het aantal autoritaire regimes toeneemt, desinformatie steeds wijder en effectiever wordt verspreid en mensenrechten op grote schaal worden geschonden. Veel landen respecteren de verdragen die ze hierover hebben getekend niet, en de moedige mensen die

hun leven wagen voor democratie en rechtsstaat verdienen onze steun. We moeten hen blijven ondersteunen. De manieren waarop we dat nu doen, moeten we zelf ook kritisch bekijken. Democratisering kan vorm krijgen langs vele lijnen en voor een duurzaam positief resultaat is het van belang dat burgers en overheden daarin zelf de regie houden.

Democratisch verval snijdt dieper dan enkel in het vlees op de eigen botten. Nederland gedijt het beste in een brede internationale democratische rechtsorde. De bal ligt niet alleen bij de overheid. Ook wij, burgers en maatschappelijke organisaties, hebben een verantwoordelijkheid – om zelf onze inzet op democratie te versterken en om actieve samenwerking met onze nationale en lokale overheden te zoeken. Er is werk aan de winkel!

*Geschreven in samenwerking met de coalitie 'Democratie onder Druk', een samenwerkingsverband van maatschappelijke organisaties die zich zorgen maken over de staat van de democratie en zich inzetten voor verbetering daarvan in binnen- en buitenland.*

#### Noten

- 1 Verweij-Jonker Instituut (2021). *Democratie in Nederland onder druk*.
- 2 Corruption Barometer 2021.
- 3 [https://files.transparencycdn.org/images/TT\\_GCB\\_EU\\_2021\\_web\\_2021-06-14-151758.pdf](https://files.transparencycdn.org/images/TT_GCB_EU_2021_web_2021-06-14-151758.pdf) p.(29)
- 3 NRC (2023). *Hoogopgeleide maakt in Nederland de dienst uit*.
- 4 Maxim Februari (2023). *Doe zelf normaal. Menselijk recht in tijden van datasturing en natuurgeweld*. Prometheus.

# Baas over het eigen leven

Het gesprek over democratie kan wat gravitas gebruiken. Burgers tot hun recht laten komen gaat op meer manieren dan via innovatieve vormen van inspraak.

## MENNO HURENKAMP

*Hoogleraar democratie aan de Universiteit voor Humanistiek en lid van het curatorium van de Wiardi Beckman Stichting*

Politiek maken op het thema democratie is geen sinecure. De demissionaire regering zette eerder dit jaar in op een zogenaamd 'burgerraad voor klimaat'. In een brief aan de Tweede Kamer schreef Rob Jetten daarover:

'Het doel van het burgerforum is om de invloed en zeggenschap van burgers op grote maatschappelijke veranderingen, zoals de klimaatopgave, te vergroten door hen om advies te vragen. Daarnaast willen we de representatieve democratie versterken door meer mensen beter te betrekken bij politieke besluitvorming die hen raakt.'<sup>1</sup>

De regering wil dat de burgers meer te zeggen krijgen door hen meer adviesruimte richting de politiek te geven, maar wil tegelijkertijd (en met goede redenen) niet de bestaande machtsverhoudingen veranderen. De opvatting daarachter wordt niet bestreden door de oppositionele tandem Groen-Links-PvdA, gekeken naar de tekst *Samen de toekomst in handen nemen*. Daaruit spreekt een verlangen naar een sterk optredende representatieve democratie, die meer stuurt in termen van vergroening en eerlijk delen. 'Op zijn minst zorgen we ervoor dat de overheid in staat is om steviger te reguleren en streng te handhaven. Het publieke belang moet vooropstaan' (p.5).

Maar ook is het zaak dat de burgers zelf meer te zeggen krijgen. Volgens de wetenschappelijke bureaus moet er meer ruimte zijn voor ervaringskennis en inperking van technocratie, door 'directe en participatieve vormen van democratie, zoals (lokale) referenda en burgerberaden' (p.7). En even verderop geeft de tekst ook ruimte aan zelforganisatie:

'Aanvullend op de publieke voorzieningen en het sociale vangnet van de overheid, geven we ruim baan aan coöperaties die lokale sociale, economische of ecologische initiatieven nemen. Waar mensen daar behoefte aan hebben, krijgen zij zeggenschap over hun eigen energie, voedsel, kinderopvang of buurthuis. Zo krijgt de gemeenschap meer ruimte en ontstaat er een alternatief in het bestaande aanbod van markt en overheid. Waar nodig is het aan de overheid om financiële, praktische en juridische ondersteuning te organiseren, zodat deelname aan dit soort initiatieven breed toegankelijk is. Ook moeten we ervoor zorgen dat de gehele gemeenschap kan profiteren van dit soort initiatieven. Dat kan bijvoorbeeld door winsten te laten terugvloeien naar een nabijgelegen buurthuis of openbaar groen.' (p.6)

Hier is ook enige overeenkomst te zien met de tekst uit de eerste paragraaf van het

Menno Hurenkamp *Baas over het eigen leven*

coalitieakkoord van het inmiddels gevallen kabinet-Rutte IV, van december 2021:

‘We stimuleren op lokaal niveau mogelijkheden voor burgerparticipatie en burgerinitiatieven, zoals een uitdaagrecht waarbij mensen de mogelijkheid hebben om publieke taken over te nemen van de gemeenten, met de publieke middelen die hiervoor nodig zijn.’<sup>2</sup>

Het is niet per se erg dat oppositie en regering overlappende ambities hebben, misschien is dat in een tijd waarin de meeste meningsverschillen nogal worden gedramatiseerd zelfs wel goed. Misschien past het ook wel bij het verschijnsel dat mensen over het algemeen behoorlijk wat vertrouwen in democratie hebben; een heel stuk meer in elk geval dan vertrouwen in de politiek.

Maar wat bij het burgerforum zoals de regering erover sprak indringend is, is ook een risico bij de manier waarop de wetenschappelijke bureaus van GroenLinks en PvdA nu over democratie spreken: dat de vernieuwingspogingen blijven steken in een manier van politici, ambtenaren of sociale ondernemers om het contact met burgers te verbeteren. (Niet helemaal, ook Extinction Rebellion pleit voor burgerberaden.) En waar ze dat niet zijn, zijn het veelal manieren om weinig in de weg te leggen van mensen die zich aardig redden en voor wie ‘decentralisatie’ een levensstijl is, die lol hebben in het zelf uitzoeken van bijvoorbeeld energievoorzieningen.

Het is in dit perspectief niet zonder betekenis dat een recente special van het onvolprezen *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* gewijd aan participatie gepresenteerd wordt onder de kop ‘Nieuw denken over invloed voor burgers’. Invloed vóór – en dus niet dóór of ván – burgers, het wekt per ongeluk toch de suggestie dat sprake is van een cadeautje, dat de burgers iets krijgen. Maar willen ze het ook hebben?

Het zijn nu veelal de politici zelf en hun uitgesproken critici uit intellectuele hoek die constateren dat het tijd wordt voor vernieu-

wing. En geef ze eens ongelijk, ze voelen de hete adem van boze kiezers in de nek. Maar een SCP-studie uit 2021 naar het draagvlak voor burgerraden onder de bevolking laat ambivalenties zien.<sup>3</sup> Nadat mensen uitgelegd hebben gekregen wat een burgerraad is of kan zijn, steunt 63% het idee. Dat is toch wat vergelijkbaar met mensen vragen of ze wellicht een zomerhuisje in Frankrijk willen, dan zal een eerste reactie ook iets zijn als ‘waarom niet?’

## Gekeken naar de resultaten rond natuur en biodiversiteit heeft al dat polderen tot de stilstand geleid waar met name conservatieve krachten heel blij van worden

Praktische tegenvragen als ‘hoever is het rijden?’ of ‘is er stromend water en elektriciteit?’ zullen ze bewaren voor later.

In tweede instantie geeft minder dan de helft aan dat ze er misschien aan mee zouden doen, en onder de mensen die dat niet zouden doen zijn praktisch opgeleiden sterker vertegenwoordigd. Tenzij er héél stevig werk gemaakt wordt van gewogen loting lijkt daarmee de kans op een representatieve deelname niet zo groot.

### Getunneld denken

Wat regelmatig dreigt is getunneld denken over hoe burgers in democratisch opzicht het beste tot hun recht komen, namelijk ten opzichte van (bijna) bestaand beleid. Hierdoor roepen de pleidooien voor nieuwe vormen van inspraak soms het beeld op van die mooie, bijzondere hamer die van alles in het zicht van de eigenaar een spijker maakt. Onbehagen?

Menno Hurenkamp *Baas over het eigen leven*

Inspraak. Lastige beleidskeuze? Inspraak. Impasse? Inspraak.

Deze manier van redeneren biedt weinig ruimte voor andere mensbeelden dan de mens die zich graag bemoeit met beleid ('de actieve burger'), de mens die het verdient dat het beleid meer rekening met hem of haar houdt ('de ervaringsdeskundige') of de mens die zich tekortgedaan voelt ('de boze burger'). Voor zover daar een alternatief tegenover wordt gezet, is dat veelal 'de gemeenschap' of 'the commons', en dan gaat het veelal om goedbedoelende initiatieven van mensen die het beste met de wereld voorhebben ('de brave burger').

Er is ook weinig ruimte voor de analyse dat een flink deel van de politiek zich op een andere manier verplaatst heeft, dat de bal niet alleen kaatst tussen burgers en een generieke 'overheid', maar ook tussen varianten van de overheid (nationaal-internationaal, nationaal-regionaal, interbestuurlijk) en tussen burger en rechter, tussen consumenten en ondernemers.

De wetsovertredende burgers bepalen bijvoorbeeld een flink deel van het maatschappelijk debat. Zo hebben we nogal een landbouwgeschiedenis in de buitengewesten, van Noord-Brabant tot Bantam. De interpretatie daarvan werd en wordt stevig uitgevochten, in de rechtszaal, op het Malieveld, op de A12.

Dan zijn er de waakzame burgers ('monitorial citizens' in de analyse van John Keane of Pierre Rosanvallon), druk met werken, zorgen of televisiekijken. Ze komen soms in actie, wanneer er voor hun gevoel iets op het spel staat en maken de overgrote meerderheid van de bevolking uit. Beide groepen verdwijnen in bovengenoemde innovaties wat uit beeld.

Het is alsof een flink deel van de samenleving niet of amper benoemd wordt wanneer we nu tegen elkaar opbieden met deliberatie, referenda, burgerraden of de combinatie daarvan.

Twee verklaringen dringen zich op. Het contact met de samenleving verloopt minder

makkelijk dan voorheen. En we hebben ons lang laten inspireren door vraagsturing. De (zeg) afgelopen honderd of honderdvijftig jaar werd het contact met de maatschappij vanzelfsprekend gelegd in de verschillende politieke partijen en hun verwante organisaties. Nu is dat anders. Op het terrein van bijvoorbeeld asiel of klimaat gonst het van de actieve burgers, vrijwilligers en ondersteunende organisaties. Ze zien de politiek alleen vaker als tegenstander dan als medestander, zoals bijvoorbeeld in het geval van Urgenda.

Bij de professionele middenveldorganisaties is het nagenoeg andersom. De opeenvolgende kabinetten-Rutte bestuurden veel via algemene maatregelen van bestuur of maatschappelijke akkoorden met het gewillige deel van het middenveld, en zette dus het parlement buiten spel. Men koestert daar de politiek dusdanig dat ze door de vele 'overlegtafels' die er zijn in Den Haag inmiddels amper nog te onderscheiden zijn van regering en parlement. Niet voor niets herkennen veel boeren zich nog amper in LTO of vergelijkbare organisaties, en zeker gekeken naar de resultaten rond natuur en biodiversiteit heeft al dat polderen tot het soort stilstand geleid waar met name conservatieve krachten heel blij van worden.

Als nu iets misgaat bij of door de overheid, wordt dat veelal ontdekt via de rechter, via instituties als de Ombudsman en de rekenkamer, via de media, via protest, en vooral ook via de onstuitbare opkomst van populistische partijen die kapitaliseren op het falen van beleid. Het zijn allemaal *indirecte* manieren: burgers zoeken hun heil eerst elders, de overheid moet vooral reageren op overlast of kritiek. Het parlement worstelt, reageert het liefst van dag tot dag op de onrust en komt aan visie en debat te weinig toe. Niet gek dat dit het denken ietwat tunnelt richting manieren om direct contact met de burger te leggen.

De andere verklaring waarom een flink deel van de samenleving buiten beeld lijkt te blijven wanneer we over democratie praten

Menno Hurenkamp *Baas over het eigen leven*

is vermoedelijk dat uit een tijd komen waarin het nutsdenken sterk was. ‘Public choice’- en ‘new public management’-denkers hebben ons lang en succesvol voorgehouden dat gedrag van mensen in de samenleving niet wezenlijk zou moeten verschillen van gedrag van mensen in de supermarkt. Een paar decennia lang is beleid gemaakt met het idee dat het zakelijk moest, marktgericht en vraag-gestuurd. We hebben onze burgers opgevoed met een nadruk op consumentisme en individualisme waar het de overheid uitkwam, en plichtsbeachtiging waar de overheid er niet uitkwam.

Met die bril op is het logisch om legitimiteitsproblemen van de overheid te lijf te gaan door ontevreden in plaats van een ‘exit’ een ‘voice’ te bieden. Waar in allerlei gevallen ook veel voor te zeggen is. Natuurlijk moeten bijvoorbeeld bewoners greep hebben op hoe hun omgeving eruit gaat zien. Het kan ook bijna niet anders dan dat we vraagstukken rond energie mét de bewoners te lijf gaan, de vervanging van de infrastructuur van gas en elektriciteit of het isoleren van huizen lijkt anders ondenkbaar. Maar inspraak – mits zinvol vormgegeven, dat wil zeggen, met ruimte voor evaluatie achteraf van wat er terecht is gekomen van de bijdrage van burgers of ervaringsdeskundigen – is maar een van de vele manieren om onbehagen (vroeger zei men: ‘vervreemding’) te dempen.

Dat democratie bijna onvermijdelijk een elitair kantje heeft, komt zo amper nog uit de verf. Iedereen is bevreesd voor de diplomademocratie en de greep van theoretisch opgeleiden op de politiek – en terecht. Maar competent bestuur is niet goed denkbaar zonder een of andere vorm van selectie en is wel nodig voor overheidslegitimiteit. En Nederland staat ook niet massaal te trappelen om uit inspreken te gaan – de ‘initiatiefnemers’, ‘kartrekkers’, ‘voorlopers’ en ‘ruimtemakers’ zijn mooie uitzonderingen op de regel.

Het verlangen naar een normatief sturende overheid is veel groter, zie een andere recente SCP-studie.<sup>4</sup> Zonder steviger te erkennen dat

de dienstverlening op allerlei fronten belabberd is én dat participatie niet makkelijk voor verbetering gaat zorgen, blijft het chagrijn over zowel de dienstverlening als de representatieve politiek zich reproduceren.

De Duitse filosoof Hartmut Rosa maakt in dit verband een mooie opmerking over de verhouding tussen burgers en bestuur. Het is een misverstand om te denken dat iedereen hardop mee wil denken of overal zijn mening over kwijt wil, dat ‘input’ betekent dat iedereen wil spreken.<sup>5</sup> Daarop gerichte ‘innovaties’ zijn vanuit het perspectief van mensen die het leven net bijbenen zelden een belofte. Misschien eerder een bevestiging dat óók in het domein waar ze hun hoop op vestigen – de verzorgingsstaat – de teneur van vernieuwen, haasten, versnellen, groeien, heeft toegeslagen.

Mensen willen opgenomen zijn in het proces van permanente aanpassing van de orde om ons heen. Hoé, dat is ondergeschikt. Ze ervaren vervreemding of onbehagen wanneer de veranderingen zich buiten hen om voltrekken. Wijken of buurten waar het sociale leven niet vanzelf van de grond komt, kunnen gebaat zijn bij wat Rosa ‘resonantie’ noemt, waarbij het niet gaat om politici die dwangmatig ‘luisteren’ of burgers die alsmaar ‘inspreken’, maar mensen in het beleid terug horen (zien, voelen) dat dit ook voor hen gemaakt wordt.

### *Uit de tunnel*

Plannen van een nieuwe regering kunnen baat hebben bij een wat explicieter ‘democratisch ethos’, bij het koesteren van het mechanisme dat pluralisme met al zijn tekortkomingen mogelijk maakt. Dat helpt loskomen van de nu nogal dominante koppeling tussen burgers met commentaar en beleid wanneer we het over democratie hebben. Wat staat er nu in de weg?

De Amerikaanse filosoof Mark Warren betreft een stelling die helpt deze vraag te

Menno Hurenkamp *Baas over het eigen leven*

beantwoorden, namelijk dat zolang een systeem maar drie problemen oplost, het een democratie kan heten. De eerste eis van Warren is dat in zo'n stelsel sprake moet zijn van inclusie ('input' legitimiteit): wie iets te maken heeft met een beslissing moet er wat over te zeggen hebben. Dit raakt rechtstreeks aan de tegenwoordig zo populaire zelforganisatie. Voor burgers met opleiding of in goede wijken is op die manier politiek gehoord worden

## Een paar decennia lang is er beleid gemaakt met het idee dat het zakelijk moest, marktgericht en vraag-gestuurd

vaak niet zo'n punt. Maar initiatief in wijken waar het met de meeste mensen niet zo goed gaat heeft veelal hulp van de gemeente en het sociaal werk nodig, op de voorgrond of op de achtergrond.

*Samen de toekomst in handen nemen* gaat dit klassieke probleem intelligent te lijf, door te wijzen op de noodzaak van overheidsondersteuning voor burgerinitiatief en door eventuele verdiensten van succesvol lokaal initiatief terug te willen laten vloeien in de gemeenschapskas. Tegelijkertijd betekent dat natuurlijk dat succesvolle buurten zowel meer opbrengsten als meer spreekruimte hebben. Het probleem van de politieke ongelijkheid wordt dan niet per se kleiner, eerder anders. Het is niet verwerpelijk, het is misschien onvermijdelijk. Maar het maar moet wel hardop benoemd worden, want het falen van de belofte van meer ruimte voor burgers leidt tot gemopper op de gemeenteraad of de Tweede Kamer wegens rechtstatelijk tekort.

De tweede eis van Warren is dat sprake moet zijn van collectieve wilsvorming

('throughput' legitimiteit): de verschillende voorkeuren moeten via goed overleg tot beleidsplannen leiden. In dat licht dringt in ieder geval de vraag zich op hoe het héle middenveld er nu uit ziet en wie daar de macht heeft, wiens belangen er precies behartigd worden.

Wat te denken van het agro-industrieel complex (de al genoemde boeren met hun trekkers), van de verzakelijkte media en natuurlijk Elon Musk & Mark Zuckerberg, of van de overheidsdeals met de enorme reeks informatietechnologische bedrijven druk met communicatie, websites en QR-codes?

Zowel Maxim Februari<sup>6</sup> als Kees Verhoeven<sup>7</sup> maakte daar recent een groot en terecht punt van. Als de commercie de kerk en de kegelclub heeft vervangen als spil van het middenveld, wat is daar dan de opvatting over? Regulering van de publieke ruimte is geen overdreven eis, want ook hier geldt: het chagrijn over publiek gescheld op Twitter of falende dienstverlening door een vermarkt zorgbedrijf landt bij de representatieve politiek.

De derde eis van Warren gaat over de uitvoering ('output' legitimiteit): hoe de dingen collectief gedaan worden. Hier is nogal veel over te zeggen, want de over elkaar tuimelende reorganisaties, verzelfstandigingen, bezuinigingen en 'IT-operaties' maken dat de staat de burgers regelmatig een lelijk gezicht toont. In het licht van het hier besproken verlangen om vooral gewone burgers de ruimte te geven springt echter de vraag in het oog wat voor geloof nog gehecht wordt aan professionals, 'experts' of – om een nog erger woord te gebruiken – aan technocratie, aan slimme mensen die de beste oplossing bedenken. We denken die kwestie liever weg, maar het idee dat 'verkiezingen' niet altijd de oplossing zijn spreekt levendig uit de afstand tussen de (Europese) Centrale Bank en de politiek. Inflatie beteugelen doe je beter zonder de kiezer, zou men in Duitsland zeggen met de jaren dertig van de vorige eeuw in het achterhoofd. Hoe zit dat met het klimaat?



Menno Hurenkamp *Baas over het eigen leven*

Is er een ecodictatuur nodig om nog iets van de klimaatdoelen te realiseren? ('Hallo, hier de gemeente, u gaat van het gas en we hebben de sleutel, dus u hoeft niet thuis te blijven.') Nee, schreef Jelmer Mommers in de *Correspondent*<sup>8</sup>, de weg naar rechtvaardig klimaatbeleid loopt via zeggenschap en solidariteit, niet via hard beleid van bovenaf. Natuurlijk via de rechter (en dan moeten klimaatontkenners weer uitgelegd krijgen dat zo'n uitspraak geen 'dwang' is maar de consequentie van een wet.) Maar ook via deliberatie en inspraak, constateren vergelijkende literatuurstudies voorzichtig – voorwaarde is vooral dat de juist al genoemde 'civil society' goed functioneert.<sup>9</sup>

Bovendien vergt het dus flink wat voorbereiding wanneer je met burgers over moeilijke onderwerpen beslissingen wilt nemen. Daar is toch echt ook weer expertise voor nodig, zowel om burgers voor te lichten over de keuzen die voorliggen, als om ze te begeleiden bij het gesprek daarover. Het gezagsprobleem van de overheid, onlangs nog mooi beschreven door de Raad voor het Openbaar Bestuur, wordt immers niet vanzelfsprekend opgelost door burgerinspraak. Het staat immers bepaald niet vast dat burgers aan het roer spontaan het gezag krijgen toebedeeld, dat aan de onderzoekers van het RIVM of het CPB allang niet meer gegund wordt.<sup>10</sup> Mogelijk is het verstandiger zorg te dragen voor zoveel mogelijk diversiteit in kennis én erkenning daarvan, in plaats van de populistische ambiguïteit over bestaande expertise over te nemen.

### **Republikeins burgerschap**

De breed gedeelde, sterke hang naar burgerparticipatie is begrijpelijk, gezien de veelal verachterkamerde besluitvorming en het onbepaald dat daarover leeft onder de burgers. Wat er te vinden is aan kennis en kunde onder burgers krijgt te weinig plek in politiek en bestuur, afgemeten aan bijvoorbeeld de zendtijd die lobbyisten krijgen. Maar de par-

ticipatie wordt vaak nogal aan de voorkant van de plannen gedacht en is daardoor zelden in staat de ondraaglijke homogeniteit onder volksvertegenwoordigers en beleidsmakers te doorbreken. Op ieder falend(e) plan(regel) volgt dan gewoon een nieuw(e) plan(regel). Democratie heeft meer maatschappelijke inbedding nodig in een land dat vastgedraaid is in probleemdoelstellingen, van de 'decentralisatie' van de verzorgingsstaat tot stikstof en 'Groningen'.

## Het gezagsprobleem van de overheid wordt niet vanzelfsprekend opgelost door burgerinspraak

Om 'S Jongers' systeemkritiek op de falende overheid – die staat voor ongelijkheid in inkomen, gezondheid, levensgeluk – goed uit de verf te laten komen is een diep stekend idee van burgerschap nodig. In ieder geval door zoals hierboven beschreven expliciet werk te maken van politieke gelijkheid om de rechtsstaat niet uit het oog te verliezen, en inspreken dus ondergeschikt laten zijn aan stemmen.

Door zorg te dragen voor een daadwerkelijk onafhankelijke 'civil society' om de meningsvorming niet in handen van bedrijven te geven, en dus commercie en lobbyisten rond het publieke debat in te dammen. Door het aanzien van kennis en kennisinstellingen overeind te houden en te zorgen voor meer variatie aan gedegen advies (óók maar niet alleen van burgers), om de bestuurbaarheid te verbeteren. Zoiets zou de inzet moeten zijn van de pogingen om wat Tjeenk Willink noemt 'de sluipende uitholling van onze democratische rechtsorde' te keren, zelf positie kiezen als burgers en professionals.<sup>11</sup>



Menno Hurenkamp *Baas over het eigen leven*

Met als vertrekpunt de definitie van Robert Dahl als het gaat om democratie: open competitie om ideeën, met gelijke participatie in de openbare prioritering van die ideeën door alle belanghebbenden.<sup>12</sup> Via verkiezingen komen de meest populaire partijen aan de macht en regels voorkomen machtsmisbruik of onmondige kiezers. Als dat mechanisme werkt, kunnen we van democratie spreken, in de moderne variant allicht, waarbij delegatie van macht en gezag centraal staat. Die nadruk op het mechanisme, op de meningsverschillen en de meningsverandering die het produceert, is wat ‘republikeins’ – dat is dus in contrast met een liberaal ethos dat vooral zal leunen op de noodzaak elkaar met rust te laten en een communitaristisch of cultureel

ethos dat de nadruk zal leggen op gedeelde waarden.

*Democratie is niet voor bange mensen*, is de titel van een recente mooie bundeling Volkskrant-columns van Marcia Luyten.<sup>13</sup> Maar het is de vraag of dat klopt, misschien is democratie er ook om bange mensen minder bang te maken? De ambitie is dat burgers het gevoel hebben dat ze wetgever over hun eigen leven zijn, in staat zijn de structuren en instituten om hen heen zo nu en dan te zien als verlengstuk van of springplank voor de eigen ambities. Meer focus op de uitvoering (van bijvoorbeeld Jeugdwet of Wmo, maar ook van de energietransitie) en minder op de planvorming, zou zo maar kunnen helpen: luisteren is goed, leveren is beter.

**Noten**

- 1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). *Aanpak burgerparticipatie en burgerfora*, 17 maart 2023, (kenmerk: 2023-0000147849); Ministerie van Economische Zaken (2023). *Burgerforum over duurzame consumptie, circulariteit en reizen. Kabinetsreactie op de brief van de Tweede Kamer d.d. 31 mei jl* (Kenmerk: DGKE-K / 27539966).
- 2 Coalitieakkoord 2021 – 2025. *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021, p. 1.
- 3 SCP. J. den Ridder, T. Fiselier & C. van Ham (2021). *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. SCP: Den Haag.
- 4 SCP. Y. de Kluizenaar, A. Steenbekkers, K. Muiderman, A. Mangnus & W. Blijleven (2022). *Burgers, overheid of bedrijven: wie is aan zet? Burgervisies en beleidsvisies op verantwoorde-lijkheidsverdeling bij lokale energieopwekking*. SCP: Den Haag.
- 5 Rosa, H. (2019). *Resonance: A sociology of our relationship to the world*. New York: John Wiley & Sons, p. 214 e.v.
- 6 Februari, M (2023). *Doe zelf normaal. Menselijk recht in tijden van datasturing en natuurgeweld*. Amsterdam: Prometheus.
- 7 Verhoeven, K (2023). *De democratie crasht. Politieke onmacht in het digitale tijdperk*. Den Haag: Business Contact.
- 8 Mommers, Jelmer (2022). *Op een ecodictatuur zit niemand te wachten. Zo maken we de klimaatpakket echt democratisch*.
- 9 Dryzek, J., Q. Bowman, J. Kuyper, J. Pickering, J. Sass & H. Stevenson (2019). *Deliberative global governance Elements in Earth System Governance*. Cambridge: Cambridge University Press; Pickering, T., Hickman, Bäckstrand, Kalfagianni & Bloomfield (2022). *Democratizing sustainability transformations: Assessing the transformative potential of democratic practices in environmental governance*. *Earth System Governance Volume 11*.
- 10 Raad voor het Openbaar Bestuur (2022) *Gezag herwinnen. Over de gezagswaardigheid van het Openbaar Bestuur*. Den Haag; Hurenkamp, M. & E. Tonkens (2023) ‘Burgerberaad heeft niet zomaar gezag’, NRC Handelsblad, 13 april
- 11 Tjeenk Willink, H. (2023). *Het tijt tegen. De democratische rechtsorde als fundament*. Amsterdam: Prometheus.
- 12 Dahl, R. A. (2020). *On Democracy*. Yale: Yale University Press
- 13 Luyten, M. (2023). *Democratie is niet voor bange mensen*. Amsterdam: De Bezige Bij.

## Van niets te verbergen naar niets te kiezen

Door **Willemijn Zwart**  
*Neerlandica*

Sociaal geograaf Kees Verhoeven (D66) is een van de zeldzame (oud-)kamerleden met verstand van AI en overheidsbeleid. In *S&D* bepleit hij onlangs waarom wetgeving rondom artificial intelligence (AI) NU noodzakelijk is. In het artikel noemt hij ook voorbeelden van wenselijke AI-toepassingen. Het passender toewijzen van woningen aan nieuwkomers bijvoorbeeld, op basis van extrapolatie van data uit het verleden, om de kans op 'geslaagde integratie' te bevorderen.

Het klinkt utopisch: de computer laten kiezen waar nieuwkomers komen te wonen om zo voor iedereen een gespreid, integratiereddy bedje te selecteren. Deze utilitaire benadering van integratie-statistiek lijkt mij echter absoluut onwenselijk.

Asielprocedures kennen een omgekeerde bewijslast: als nieuwkomer dien je álles met de IND te delen, om zo je asielaanvraag kracht bij te zetten. Na je verblijfsvergunning volgt – uitzonderingen daargelaten – een sociale huurwoning, een uitkering en een educatietraject richting het inburgeringsexamen. Nieuwkomers mogen in principe de aan hen toegewezen woning niet weigeren.

We weten uit eerdere datasets dat het gemiddeld genomen goed is voor je integratie om in de buurt van mensen die op je lijken te gaan wonen. Hoe meer mensen met eenzelfde achtergrond (taal, cultuur, religie) in je nieuwe omgeving, hoe groter de kans snel je sociale netwerk op te bouwen, werk op niveau te vinden en wijs te worden in deze kafkaëske polder. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de geslaagde

integratie van de 30.000 mensen tellende Suryoye-diaspora in Nederland, die zich voor het overgrote deel in Twente gevestigd heeft en daar volwaardig geïntegreerd is.

To zover het goede nieuws. Maar beeld je nu een AI-uitvoeringsinstantie in, die jou probeert te huisvesten in een postcodegebied waarin de inwoners op jou lijken. Waar je als een kwartetkaart over het bord geschoven wordt, richting jouw 'gelijken'. Dit kan niet anders dan leiden tot segregatie.

Ook los van dit kwartet-aspect schuilt er gevaar in zelflerende algoritmes, vooral waar deze toegepast worden op nieuwe, individuele gevallen en persoonlijke data. Bijvoorbeeld: stel dat dit AI-model uit data leert dat mensen met huidskleur koffieboon meer of minder goed integreren in Limburg dan mensen met huidskleur koffie verkeerd. (NB: ook als de huidskleur-RAL-nummers an sich geen onderdeel van de dataset uitmaken, wegen deze mee, bijvoorbeeld via het land van herkomst.) Zwemt zo'n datasysteem dan niet (alweer! Net als met de fraude-risicoprofielen...) in een zichzelf versterkende bias? Concluderen we dan over tien jaar dat we onder onze ogen etnische scheidslijnen in huisvesting tot een automatisme hebben gemaakt?

Het gebruik van artificial intelligence voor het 'passend' toewijzen van sociale huurwoningen verspreid door het land aan nieuwkomers is wat mij betreft dus noch wenselijk noch acceptabel te noemen. Dan maar behelpen met het oude systeem van de eerstvolgende passende woning naar de eerstvolgende in de rij. Of geef nieuwkomers zelf wat te kiezen: de parameters voor hun woonvoorkeuren bijvoorbeeld.

# Ondersteuning aan minima: een woud van regels vol ongelijkheid

Zet je alle maatregelen die gemeenten gebruiken om inwoners met een laag inkomen te ondersteunen op een rij, dan zie je een wirwar aan regelingen. De bedragen waar mensen aanspraak op kunnen maken verschillen bovendien enorm; in de ene gemeente kun je makkelijk duizend euro meer krijgen dan in de buurgemeente.

**SOFIE KUILMAN & JACQUELINE KALK**

*Medewerker en directeur van het Centrum voor Lokaal Bestuur van de PvdA*

Al ver voordat de energieprijzen de pan uit rezen en de inflatie in de dubbele cijfers belandde was er in Nederland sprake van een bestaanszekerheids crisis. De ongelijkheid wordt steeds groter en het fenomeen werkende armen is helaas allang niet meer iets van ergens ver weg. Steeds meer mensen kunnen de eindjes niet meer aan elkaar knopen.

Om deze burgers te helpen het hoofd boven water te houden bestaan er tal van ondersteunende maatregelen. Een voorbeeld daarvan is de energietoeslag. Toegegeven: er waren enkele aanmoedigingen van de linkse oppositie voor nodig, maar voordat het prijsplafond in werking trad, compenseerde het kabinet de plotseling stijgende gasprijzen met een energietoeslag van € 1300 voor mensen met een inkomen tot 120% van de bijstandsnorm. Gemeenten werden verantwoordelijk voor de uitkering. Bovendien konden de lokale overheden naar eigen inzicht de doelgroep voor

de toeslag verbreden, en dat deden sommige dan ook.

De regeling was een groot succes, vanwege de snelheid én vanwege het bereik. Ongeveer 90% van de doelgroep kreeg het bedrag op de rekening. En dat is bijzonder, want veel andere inkomensondersteunende regelingen van gemeenten bereiken hun doelgroep(en) maar zeer beperkt.

Sinds 2015 is de toekenning van inkomensondersteunende maatregelen volledig bij de gemeenten terechtgekomen. Met een beperkte beleidsvrijheid en zonder voldoende budget. Immers, ook op dit deel van de decentralisaties, de Participatiewet, werd gekort.

Gevreesd werd voor grote lokale verschillen. Alle reden voor het Centrum voor Lokaal Bestuur (CLB) om de uitvoering van inkomensondersteunende maatregelen beter te bekijken en te inventariseren welke verschillen er zijn en of, en zo ja hoe, deze verklaard

kunnen worden. De belangrijkste conclusies: er zijn zeer grote verschillen tussen gemeenten en we hebben het allemaal zo ingewikkeld gemaakt dat mensen ontmoedigd worden gebruik te maken van de regelingen.

### **Eigen beleid gemeenten**

Het Centrum voor Lokaal Bestuur heeft het afgelopen halfjaar informatie verzameld over de bijzondere bijstand, de individuele inkomensvoet, de participatieregelingen 18- en 18+, de energietoeslag en de collectieve zorgverzekering. Op deze onderwerpen kunnen gemeenten hun eigen beleid voeren. De ondergrens is de bijstandsuitkering, gemeenten zijn verplicht deze regeling uit te voeren. Voor de andere regelingen hebben gemeenten beleidsvrijheid.

Deze regelingen hebben we bekeken in 131 gemeenten, verdeeld de grote steden, de middelgrote steden en de grootste plattelandsgemeenten. Daaraan toegevoegd is nog een beperkt aantal gemeenten die bijzonder zijn, bijvoorbeeld omdat ze al jaren de verkeerde lijstjes aanvoeren of juist als zeer vermogend gelden.

We hebben allereerst gekeken per gemeente wie de doelgroepen zijn voor deze regelingen, hoe deze worden gedefinieerd, wat

de hoogte van de inkomensondersteunende maatregel zelf is en welke bijzonderheden er gelden om daarvoor in aanmerking te komen. Bij de omschrijving van de doelgroep kan een leeftijdscriterium worden gehanteerd of een minimumaantal jaren dat iemand in armoede moet leven om er aanspraak op te kunnen maken. Daarnaast wordt vaak als criterium voor toelating (of uitsluiting) gebruikt of iemand perspectief heeft op verbetering in zijn of haar inkomenssituatie. Verder zijn er beperkingen met betrekking tot hoeveel spaargeld je mag hebben en de waarde van een eventuele auto, motor of caravan.

De hoogte van een regeling is vaak gebaseerd op een percentage van de wettelijke bijstandsnorm, bijvoorbeeld 110% of 130%. Meerdere gemeenten kiezen voor een ander type omschrijving zoals een 'laag inkomen' of hanteren de term 'maatwerk' om de doelgroep af te bakenen, al dan niet in samenhang met termen als 'langdurig' of 'meerjarig'.

Deze verzamelde gegevens hebben we afgezet tegen het inwoneraantal van de onderzochte gemeenten, tegen het gemiddeld inkomen in de verschillende gemeenten en tot slot is er gekeken of er een verband valt te ontdekken met de politieke samenstelling en de deelname aan het bestuur in deze gemeen-

Bijzondere bijstand: een uitkering waarmee inwoners noodzakelijke extra en bijzondere kosten kunnen betalen, die niet uit inkomen of vermogen betaald kunnen worden.

Individuele inkomensvoet: een jaarlijkse toeslag voor inwoners die al langere tijd een laag inkomen en weinig vermogen hebben.

Participatieregelingen 18- en 18+: een vergoeding, uitkering of kortingsregeling waarmee inwoners met een laag inkomen en weinig vermogen mee kunnen doen aan bijvoorbeeld sport of cultuur.

Energietoeslag: een toeslag voor inwoners met een minimuminkomen, om de hoge energiekosten te betalen.

Collectieve zorgverzekering: een (aanvullende) zorgverzekering voor inwoners met een laag inkomen en weinig vermogen. Soms betaalt de gemeente een deel van de premie of wordt er korting gegeven op de premie.

ten. Als vindplaats voor deze gegevens hebben we de gemeentelijke websites gebruikt. De keuze om alleen de gemeentelijke website te gebruiken als vindplaats voor informatie over de regelingen is gebaseerd op de veronderstelling dat inwoners en intermediairs ook op deze wijze zoeken. Dit heeft een nadeel: de informatie kan achterhaald zijn of niet in overeenstemming zijn met de beleidsregels van de gemeente.

### **Twintig minimaregelingen is heel normaal**

Wat opvalt is dat we de wereld van de inkomensondersteunende maatregelen ongelooflijk ingewikkeld hebben gemaakt, de regelingen buitelen over elkaar heen. Een gemeente met meer dan twintig minimaregelingen is geen uitzondering en vaak worden voor deze regelingen ook verschillende inkomensnormen gehanteerd. Het kan bijvoorbeeld goed voorkomen dat een gemeente voor toegang tot de bijzondere bijstand 110% van de bijstandsnorm hanteert en voor de toegang tot de individuele inkomensvoet 130%.

De verschillen tussen gemeenten kunnen bovendien groot zijn, zowel wat betreft de definiëring van de doelgroep als in de bedragen of vergoedingen waar inwoners recht op hebben. Zo kan het zijn dat in gemeente A een regeling niet of beperkt wordt toegepast maar in gemeente B hetzelfde huishouden hiervoor € 1100 per jaar krijgt. Een gezin met een inkomen tot 130% van de bijstandsnorm heeft in Tilburg of Pekela bijvoorbeeld geen recht op de 'meedoen regeling 18-', terwijl het gezin in Gorinchem € 185 (0 t/m 3 jaar), € 333 (4 t/m 11 jaar) of € 579 (12 t/m 17 jaar) per kind per jaar krijgt.

Er is niet één verklaring waarom gemeenten verschillende normen stellen en regelingen hanteren. De financiële positie van de gemeente, eerdere overschrijdingen op deelbudgetten, wel of geen nadeelgemeente, een verkeerd beeld van de budgettaire gevolgen, mensbeelden, goedbedoelde moties, sa-

menstellingen van colleges, de omvang van de doelgroepen — alles kan meespelen als factor waarom iets wel of niet wordt gedaan. Maar alle verklaringen ten spijt: voor inwoners kan dit niet anders overkomen dan willekeur, want in welke gemeente je woont heeft grote invloed op de bestaanszekerheid.

### **Voor iedereen complex**

Gemeenten zijn ook trots op de verschillende regelingen, die zich uitstrekken van de omruilregeling voor duurzaam witgoed en kledingbonnen tot deelname aan (sport) verenigingen of de reparatie aan de auto. Voor de bijzondere bijstand geldt daarbij overigens dat de kosten (mits dit de goedkoopste oplossing is) onvermijdbaar moeten zijn en niet ergens anders in aanmerking kunnen komen voor een vergoeding.

## **Meer dan twintig minimaregelingen in één gemeente is geen uitzondering**

Dit alles leidt echter wel tot een woud aan regelingen waarin de inwoners én hun hulpverleners met regelmaat verdwalen, net als de bestuurders en raadsleden. In de klankbordgesprekken die we hebben gevoerd met raadsleden en wethouders over onze bevindingen bleek met regelmaat dat kennis over de regelingen in de eigen gemeente niet volledig of juist was.

Elke gemeente worstelt met de vraag hoe je inwoners zicht geeft op de regelingen die er zijn en wie daarvoor in aanmerking komt. Soms is er een toegangspagina met een soort van menukaart met regelingen, soms is er een website van een gemeenschappelijke regeling die het minimabeleid voor meerdere gemeenten uitvoert, soms is er een mix van dit alles

met heel veel doorklikmogelijkheden en heel weinig concrete handvatten in relatie tot de vraag: 'is dit iets voor mij of niet'.

Voor de vele intermediairs die helpen bij de aanvraag van deze regelingen en voor degenen die het op eigen kracht proberen te doen zijn de aanvraagformulieren een volgende drempel. Per regeling is er vaak een apart formulier en die hebben een ding overeen, hun lengte. Een formulier van zeven pagina's is eerder regel dan uitzondering.

### **Regelingen die er wel zijn maar niet worden gebruikt**

Door al deze complicerende factoren maken veel mensen geen gebruik van bestaande regelingen. In beleidsjargon heet dit niet-gebruik. Dit niet-gebruik bij gemeentelijke regelingen kan heel hoog zijn; schattingen lopen van 43% tot 80%.

Lagere schattingen (20%) van het niet-gebruik komen in individuele gemeenten ook voor. Daar staat tegenover dat de energietoeslag een bereik had van 90%.

Regelingen met een hoog niet-gebruik zijn nu net de regelingen die inwoners met lage inkomens voorzien van aanvullende tegemoetkomingen. Het niet-gebruik heeft verschillende oorzaken: de regelingen zijn te complex, de mensen die ervoor in aanmerking komen kunnen de aanvraag niet zelf uitvoeren, zij hebben angst voor een terugvordering of hebben een verkeerd beeld van waar ze recht op zouden kunnen hebben.

Het ministerie van Sociale Zaken maakt onderscheid in de oorzaken van het niet-gebruik op het niveau van de burger, de regelgeving en de uitvoering. Wij voegen daar de politiek aan toe. In het onderzoek zijn we ook tegengekomen dat niet-gebruik niet als een probleem wordt ervaren. In het politieke debat gebruiken raadsleden niet-gebruik als argument om te onderbouwen dat regelingen niet noodzakelijk zijn, immers – in hun opvatting – tonen inwoners met het niet-gebruik aan ook zonder de regeling te kunnen en daarmee zou deze

niet noodzakelijk zijn en hoeft er ook geen bekendheid aan te worden gegeven.

De cultuur en het mensbeeld van een gemeente en de gemeentelijke organisatie zijn vaak spelbepalers in relatie tot het naast mensen gaan staan en werken vanuit vertrouwen. Als inwoners geen kennis hebben over hun rechten en vooral gezien worden als 'bankzitters', dan zal de uitvoering weinig problemen hebben met het niet-gebruik en wordt daar ook geen actie op ondernomen. Het niet-gebruik wordt dan niet gezien als een probleem waarvoor politieke verantwoordelijkheid geldt en dan zal er niet veel veranderen.

### **Formulieren om regelingen mee aan te vragen beslaan al snel zeven pagina's**

We zijn ook alternatieve werkwijzen tegengekomen waarin ambtenaren meer (financiële) speelruimte hebben en er meer ruimte is voor de menselijke maat. Bijvoorbeeld in de vorm van regelvrije budgetten die ambtenaren kunnen toekennen op basis van hun eigen inschatting (met of zonder politieke dekking), in stress-sensitieve dienstverlening waarin de aanvrager het tempo bepaalt en positief wordt bejegend en bij gemeenten die experimenteren met één vorm van toegang voor alle regelingen.

Ook heerst bij sommige gemeenten de verwachting dat het maatschappelijk middenveld de rol van intermediair kan vervullen – dit zien wij als niet waar te maken. Onderwijzers kennen een enorme werkdruk en dat geldt ook voor huisartsen en de jeugdzorgmedewerkers. Deze mensen kennen niet alle regelingen en hebben geen tijd om zich daarin te verdiepen. Intermediair zijn vereist vakkennis te hebben, van de regelingen, van het vakjargon, van de doelgroep en hoe je die

ondersteunt. De intermediair moet de taal spreken die begrepen wordt door zowel inwoner als instanties.

Tegelijkertijd zien we dat als regelingen wél succesvol en bekend zijn, het budget snel op kan zijn, waardoor inwoners achter het net vissen en er wachtlijsten ontstaan. Dit mogen wij niet accepteren. Inkomensondersteuning en minimaregelingen zijn per definitie niet op. Het geld in de portemonnee van de inwoner is op.

### **Onderling vertrouwen**

De gemeente moet betrouwbaar zijn. Dat is de minimale voorwaarde om inwoners gebruik te laten maken van deze regelingen. Alleen worden gemeenten op hun beurt weer geconfronteerd met een onbetrouwbare rijksoverheid. Het wetsvoorstel over de energietoeslag voor 2023 kwam pas in juli, dat is veel later dan het kabinet had beloofd, en de beoogde inwerkingtreding is pas in oktober. Hoewel het wetsvoorstel er ligt, weten gemeenten nog steeds niet welke bedragen ze zullen ontvangen om de energietoeslag uit te voeren in 2023.

Eerdere beloftes dat iedereen die deze toeslag in 2022 had ontvangen die ook zou krijgen in 2023, stonden lang op losse schroeven. Dit voedt de angst voor de onbetrouwbaarheid van de overheid en het voedt de angst van gemeenten voor eventuele tekorten. Gaan zij nu zelf voorschieten, dan is het maar de vraag of ze dit goed krijgen van het rijk.

### **Wat te doen**

De verschillen tussen gemeenten hebben grote gevolgen voor de bestaanszekerheid van inwoners en zijn daarom onaantvaardbaar en niet te verdedigen. Rechtsongelijkheid tussen inwoners is een gevolg, net als een verder

afbrokkelend vertrouwen in de overheid. Alle mooie woorden over de mens centraal stellen, werken vanuit vertrouwen en de nieuwe bestuurscultuur ten spijt, merken mensen die afhankelijk zijn van minimaregelingen om rond te kunnen komen daar weinig van. Dat kan alleen door echt afscheid te nemen van deze ingewikkelde uitvoeringspraktijken, een bezem door de regelingen te halen en door aan de mensen te vragen: wat heb je nodig om het hoofd boven water te houden?

Lokale politici moeten bij het indienen van weer een nieuwe motie om armoede te bestrijden bedenken wat de samenhang is met de andere regelingen. Lokale bestuurders zouden het als hun opdracht moeten zien de angstcultuur die gericht is op voorzichtigheid en risicomijding te bestrijden. Geef ambtenaren de ruimte voor maatwerk, vertrouw op hun vakkennis en geef hun rugdekking.

Werk aan goede, actuele en begrijpelijke informatie over regelingen op de gemeentelijke website, ook als regelingen worden uitgevoerd door samenwerkingsverbanden of gemeenschappelijke regelingen. Maar nog veel belangrijker is dat er bij mensen in de buurt een loket is – met een mens erin! – waar inwoners terecht kunnen voor hulp. Niet alle inwoners zijn digitaal vaardig of in staat de aanvraagformulieren te doorgronden. Gemeenten en semi-overheidsorganisaties zijn niet voor niets verplicht om offline dienstverlening te garanderen.

En tot slot: weet als raadslid of wethouder waar je het over hebt. Neem niet zomaar aan dat jouw gemeente ruimhartig is. Check of deze vermeende ruimhartigheid klopt met de harde cijfers en informatie uit de lokale beleidsregels. Ken de uitsluitingsgronden en wees daar kritisch op. Want als je zelf al door de bomen het bos niet kan zien, weet dan dat degene waarvoor je het doet, dit al helemaal niet ziet.



# Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans

De vier landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden zijn in theorie gelijkwaardig, maar in de praktijk is het Nederland dat bepaalt. Het verleden van kolonialisme en slavernij helpt niet om de verhoudingen goed te houden. Dit terwijl een gezamenlijke inzet hard nodig is om de armoede onder de bevolking te kunnen bestrijden.

## JEROEN RECOURT

*Eerste Kamerlid voor de PvdA*

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelt in 61 artikelen de verhoudingen tussen de landen binnen het Koninkrijk. Dit zijn er sinds 10 oktober 2010 vier: Nederland (inclusief de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Grof samengevat stelt het Statuut dat er vier (binnenlands) autonome en gelijkwaardige landen in het Koninkrijk zijn. Deze vier landen regelen gezamenlijk als Koninkrijk een aantal taken zoals buitenlands beleid, defensie en het Nederlandschap.

De Koninkrijkstaken worden uitgevoerd door een aparte regering: de Koninkrijksregering.<sup>1</sup> Hiermee is het Koninkrijk door het Statuut gedefinieerd als een 'gemeenschappelijke politieke entiteit met een gemeenschappelijke regering, internationale rechtspersoonlijkheid en een gemeenschappelijke rechtsorde'. Het Koninkrijk is daarmee dus meer dan een gemeenbest van onafhankelijke staten.

Merkwaardig genoeg komt het Statuut slechts één keer voor in de Nederlandse Grondwet, als allerlaatste artikel.

### *Het Statuut: kolonialisme en slavernij*

Ons Koninkrijk is ontstaan door kolonialisme en slavernij en heeft daardoor een giftige basis. Het Statuut is enerzijds de vrucht van deze vervuilde bodem — het is geschreven enkele jaren nadat Nederland van een grote in een kleine koloniale mogendheid was veranderd — anderzijds vormt het Statuut juist een grote stap richting dekolonisatie en democratie. Het Statuut is geschreven op het moment dat Nederlands Indië als kolonie verloren was en Indonesië paste voor de eer van 'intern beheer' binnen Koninkrijksverband. De 'kleintjes' in het Caribisch gebied incasseerden de toezeggingen aan Indonesië en bleven achter als autonome landen onder de brede paraplu van het Koninkrijk der Nederlanden.

Jeroen Recourt *Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans*

Ambivalentie is het woord dat het beste past bij de situatie die toen ontstond en tot de dag van vandaag aanhoudt. Ongemak is een ander passend woord.<sup>2</sup> Ongemak omdat de gelijkwaardigheid die het Statuut belooft er niet is. Nederland houdt de controle over (voor Nederland) essentiële zaken in de andere landen van het Koninkrijk. Ambivalentie is er omdat dit niet onbegrijpelijk is, ook niet als je het ontdoet van de koloniale context. Maar kunnen we ons Koninkrijk ooit ontdoen van de koloniale context?

### **De Grondwet geldt alleen voor Nederland**

Tot op de dag van vandaag is de officiële titel van de Grondwet: 'Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden'. Dit was een juiste benaming tot 1954 maar vanaf dat moment dekt dit de lading niet meer.<sup>3</sup> Op 29 december 1954, volgend jaar zeventig jaar geleden, werd het Statuut van kracht en vanaf dat moment bestond het Koninkrijk uit drie landen: Nederland, Suriname en het land 'de Nederlandse Antillen'<sup>4</sup>.

De Grondwet gold niet voor Suriname en de Nederlandse Antillen. Deze landen maakten elk een eigen grondwet, genaamd Staatsregeling, waarin ze hun eigen staatsinrichting neerlegden. Logisch, een land bepaalt zijn eigen fundamentele regels. Een constitutie is een uitdrukking van soevereiniteit.

Toch hadden, en hebben, de Caribische landen in het Koninkrijk geen volledige constitutionele autonomie. Regelingen die het hele Koninkrijk betreffen zijn uitgezonderd van de Staatsregelingen. Maar ook wetgeving over fundamentele rechten en vrijheden hebben ingevolge artikel 44 van het Statuut vooraf toestemming nodig van de Koninkrijksregering. Voor het land Nederland geldt dit niet.

Hoewel het Statuut tot stand is gekomen zonder echte democratische legitimatie van de Caribische landen (een eigen democratie bestond daar nog niet in 1954 en werd juist als gevolg van het Statuut geïntroduceerd),

willen zij tot op de dag van vandaag onderdeel blijven uitmaken van het Koninkrijk.

Het Koninkrijk kent vele, vooral praktische voordelen voor de inwoners van de Caribische landen. Het is juist Nederland dat lang tevergeefs, met uitzondering van Suriname, in 1975, heeft aangedrongen op onafhankelijkheid. Inmiddels is onafhankelijkheid geen doel meer van het Nederlandse beleid. Wat Nederland wel wil met het Koninkrijk is echter niet duidelijk. Een visie ontbreekt.<sup>5</sup>

Vier landen dus in één Koninkrijk, die formeel op voet van gelijkwaardigheid een gemeenschappelijke paraplu hebben. De praktijk is echter anders want voor alle be-



palingen in het Statuut waar 'Koninkrijks-' voor staat, moet eigenlijk worden gelezen: Nederland. Zo wordt de Koninkrijksregering gedomineerd door Nederlandse ministers. Nederland bepaalt zo wat er in het Koninkrijk gebeurt.

Dit was in 1954 nog een koloniale gedachte: wij weten wat goed voor u is. De meest verregaande uitwerking hiervan is geregeld in artikel 43, tweede lid, van het Statuut, de zogenaamde waarborgfunctie. Hierin wordt bepaald dat het waarborgen van fundamentele menselijke rechten, vrijheden, rechtszeker-

Jeroen Recourt *Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans*

heid en deugdelijkheid van bestuur een aanleggenheid is van het Koninkrijk. Dit vormt een vergaande inbreuk op de autonomie van de Caribische landen.

Veel macht binnen het Koninkrijk ligt in het Europese deel. Om de balans iets te herstellen is in artikel 12a van het Statuut bepaald dat er een geschillenregeling moet komen bij geschillen tussen het Koninkrijk en de landen. Een rechter kan dan toetsen of de Koninkrijksregering (Nederland dus) geen misbruik maakt van de vergaande bevoegdheden. Volstrekt logisch en terecht. Die regeling is er alleen ook na 69 jaar nog niet omdat de landen het niet eens kunnen worden over de macht die zo'n Koninkrijksrechter zou moeten krijgen.<sup>6</sup>

De Koninkrijksregering maakt rijkswetten en wordt gecontroleerd door het Koninkrijksparlement. Lees ook hier feitelijk: het Nederlandse parlement. De rijkswetten<sup>7</sup> worden door het Nederlandse parlement behandeld. Hoewel de gevolmachtigde ministers van de Caribische landen en gedelegeerde Statenleden van de parlementen van deze landen de mogelijkheid van inspraak hebben (artikelen 15 tot en met 19 van het Statuut) kunnen deze vertegenwoordigers van de landen niet zelf een rijkswet indienen, niet amenderen en niet stemmen. Dit wordt het democratisch deficit genoemd.

### ***Hoe het anders kan***

Dit deficit moet worden opgelost. Het zou goed zijn het Statuut te wijzigen en het recht van initiatief, amendement en stemrecht voor een gedelegeerd Statenlid te regelen per Caribisch land. Geef het recht van initiatief aan een gevolmachtigd minister en maak een serieuze geschillenregeling met bindende oordelen. Maak een Koninkrijkssecretariaat als smeerolie voor de niet (direct) politieke belangen. Verbeter de controle van de parlementen op hun regeringen als het over Koninkrijksaangelegenheden gaat buiten de vorm van een Rijkswet.

Over de precieze uitwerking wordt al eindeloos lang gediscussieerd met als inzet de machtsverdeling binnen het Koninkrijk. Het is hoog tijd voor een verschuiving van de machtsbalans richting Caribische landen, waardoor deze meer evenwichtig wordt. De sleutel voor het wijzigen van de — in het Statuut neergelegde — structuur van het Koninkrijk ligt primair in Nederland. Het wijzigen van de structuur lost geen enkel concreet probleem op en het kost wel veel tijd en energie. Maar toch moet het gebeuren.

## **Ons Koninkrijk is ontstaan door kolonialisme en slavernij en heeft daardoor een giftige basis**

Voornoemde veranderingen zijn noodzakelijk om de acceptatie en het gezag van wetten en besluiten van de Koninkrijksregering te vergroten. Het gaat hier om procedurele rechtvaardigheid. Als de procedure niet eerlijk is, wordt de uitkomst ook minder snel geaccepteerd.

Het is ook nodig om het koloniale verleden uit het Statuut te wassen en de gelijkwaardigheid te bevorderen. Dit gezegd hebbende, meld ik hier dat ik vooralsnog geen voorstander ben van verdergaande wijzigingen richting meer binnenlandse autonomie. Ieder arrangement kent lusten en lasten. Zo heeft ook Nederland vrijwillig en terecht autonomie afgestaan aan de EU in ruil voor welbegrepen eigenbelang. In het pakket 'Koninkrijk' hoort wat mij betreft een noodknop die inwoners beschermt tegen structurele en serieuze schendingen van hun grondrechten. Nederland zelf draagt bovendien direct of indirect de gevolgen van wanbeleid in een van de over-

Jeroen Recourt *Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans*

zeese landen. De keuze voor het arrangement ligt echter bij de landen. Het Statuut is geen 'eeuwig edict'.

De structuur van het Koninkrijk moet dienstbaar zijn aan de inhoud en die inhoud gaat wat mij betreft om één ding: het verbeteren van de leefomstandigheden van de mensen in de Caribische landen. Bestaanszekerheid, dat is de kern. Dat is de komma waar premier Rutte het over had toen hij excuses maakte voor het slavernijverleden.

In het verleden ging het Koninkrijk ten koste van de inwoners van Caribisch Nederland. De toekomst moet ten gunste van deze mensen zijn. Het vraagt om het perspectief van de burger centraal te stellen.<sup>8</sup> De realisatie van de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties zou de agenda van het Koninkrijk moeten domineren. Dat doet het nu nog onvoldoende.<sup>9</sup> Het Statuut laat alle ruimte om deze onderwerpen op te pakken.

Hoofdstuk 3 van het Statuut heeft de titel: *Onderlinge bijstand, overleg en samenwerking*. Dit geeft de formele kapstok om samen te formuleren welke belangen op welke manier gediend moeten worden. In dit hoofdstuk van het Statuut wordt de mogelijk geschapen van 'onderlinge regelingen'. Op deze wijze kan een gezamenlijke politieke agenda worden geformuleerd op het gebied van onderwijs, armoedebestrijding, klimaatverandering, energievoorziening, het verbreden en verduurzamen van de economie, gezondheidszorg, enzovoort. Het kan en het kan nu, dankzij hoofdstuk 3 van het Statuut. Echter, om dit tot een succes te maken moet er nog een andere levensgrote hobbel worden genomen, te weten de immateriële kant van ons bezwaarde verleden.

De afschaffing van de slavernij in Suriname en Caribisch Nederland kwam formeel in 1863 en in 1873 ook in de praktijk, dit jaar 150 jaar geleden. Het kolonialisme is 69 jaar geleden met het Statuut formeel afgeschaft. Beide zijn nauw met elkaar verbonden en werken door in de verhoudingen tot op de dag van

vandaag. Ik ben blij dat eindelijk het gesprek hierover mogelijk is, tussen maar ook binnen de landen van het Koninkrijk.

Het is een moeilijk gesprek, niet in de laatste plaats omdat de ongelijkheid met en de afhankelijkheid Nederland na 1954 bleven bestaan. We moeten bouwen aan vertrouwen door het burgerperspectief als uitgangspunt te nemen voor beleid en door als Nederland in woord, maar nu ook in daad, rekenschap te geven voor het onrecht dat wij als land in het verleden hebben aangericht. Bouwen aan zelfbewustzijn.

Zo komt er ruimte voor kritiek. Zo komt er ruimte voor de voorwaarden die worden gesteld aan steun en zo komt er ruimte voor het gesprek over de betekenis en invulling van het woord autonomie.<sup>10</sup> Deze zaken blijven natuurlijk altijd moeilijk, maar het is makkelijker als het gezamenlijke doel, het vergroten van het welzijn van de burgers, zichtbaar dichterbij komt. Uitdagingen en ongelijkheid zullen er altijd zijn, want Nederland is groot en de Caribische landen klein en de machtsverschillen die dat meebrengt zijn niet eerlijk.

### **Sociaal minimum voor BES-landen**

Tot slot een hartenkreet over armoede. Deze bijdrage gaat over het Statuut en daarmee over de landen in het Koninkrijk. Het Statuut geeft deze landen autonomie en zet daarmee een muur tussen de directe verantwoordelijkheid van Nederland voor de armoede in de Caribische landen. Ik heb in dit artikel proberen te schetsen hoe we op korte termijn concrete stappen kunnen zetten binnen het Statuut om ook en vooral dit probleem te verkleinen. Ik heb voorstellen gedaan voor een wijziging van het Statuut voor de langere termijn.

Voor de BES-eilanden (Bonaire, St. Eustatius en Saba) is Nederland vanaf 2010 direct verantwoordelijk en geldt de Grondwet. De armoede is ook op deze eilanden groot en diep. En daar is Nederland ook alweer dertien jaar direct verantwoordelijk voor. Het is naar mijn

Jeroen Recourt *Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans*

mening in strijd met het discriminatieverbod uit artikel 1 van de Grondwet om in Europees Nederland wel, maar daar geen sociaal minimum te definiëren en in te voeren en als gevolg daarvan mensen in diepe armoede te laten leven, alleen omdat hun woonplaats op grote afstand van Den Haag ligt.

De hoogte van een sociaal minimum kan daar vanwege het verschil in kosten anders zijn dan in Europees Nederland; het zijn in die zin geen gelijke gevallen. Maar dat we mensen

niet mogen laten creperen lijkt mij evident. Dat doen we wel en de armoede wordt met de jaren alleen maar groter omdat de kosten blijven stijgen, ondanks incidentele pogingen om er iets aan te doen. Ik schaam mij hiervoor.

Nu is de zoveelste commissie aan het werk<sup>11</sup> die moet uitzoeken waar het sociaal minimum ligt. Na de zomer komt deze commissie met haar rapport. Dit mag niet weer in een diepe la verdwijnen. Laat de Grondwet hier ook praktische betekenis hebben!

### Noten

- 1 In de Rijksministerraad vindt de daadwerkelijke besluitvorming plaats over rijkswetten. De Rijksministerraad bestaat uit de Nederlandse ministers en de drie gevolmachtigde ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Koninkrijksregering is meer ceremonieel. Deze bestaat uit alleen de Nederlandse ministers. De gevolmachtigde ministers zijn hier toegehoord.
- 2 Dit is de titel van een recent boek van Gert Oostindie en Wouter Veenendaal, *Onge-mak: Zes Caribische eilanden en Nederland (2022)*, waarin de huidige staat van het Koninkrijk goed wordt beschreven
- 3 Beter uitgedrukt: niet meer helemaal. In het Statuut wordt in gevallen die het Koninkrijk als geheel betreffen (zoals de Koning en de rechtspraak) de Grondwet van toepassing verklaard. (zie bijvoorbeeld artikel 5, 11 of 14 Statuut).
- 4 Juliana tekende op 15 december 1954 in de Ridderzaal het Statuut. Op deze dag wordt inmiddels jaarlijks Koningsdag gevierd.
- 5 Premier Rutte heeft ooit in antwoord op de vraag naar de visie gezegd: "lekker samen geld verdienen". Een visie een (neo-)liberaal waardig!
- 6 De vier parlementen van het Koninkrijk hadden hier wel overeenstemming over, maar bleken niet bij machte hun regeringen hieraan te houden.
- 7 Ik ga hier even voorbij aan het verschil tussen gewone rijks-wetten en consensus rijkswet-ten. In de praktijk wordt de consensus soms 'afgedwongen' door instemming te koppelen aan (onontbeerbare) steun.
- 8 Dit was de kern van de lezing van E. Hirsch Ballin tijdens de Interexpo 2022.
- 9 Ik moet het huidige kabinet wel de credits geven dat zij meer dan voorheen deze onderwerpen oppakt, b.v. met de landspakketten.
- 10 Een debat over financiële steun voor armoedebestrijding onder de voorwaarde van nivellering en de verbetering van belastinginning, lijkt mij zinvol en relevant.
- 11 De commissie Sociaal Minimum Caribisch Nederland, ingesteld per 1 maart 2023 door minister Schouten.

## S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen zich aanmelden voor de digitale versie van S&D via [send@wbs.nl](mailto:send@wbs.nl).  
Een los digitaal abonnement kost € 2 per maand.

- 3 **Redactioneel** Voor onze democratie  
 4 **Vrijmipo Salam al Ismael** Niemand weet wat gaat gebeuren!  
 7 **Column Nik de Boer** Democratie en de grenzen van het recht  
 8 **Maurits Meijers** Economisch links, groen en progressief

---

12 **Voor onze democratie**

- 14 **Tim 'S Jongers** 'Den Haag doet maar wat'  
 22 **Janneke Holman** 'U bent persoonlijk uitgenodigd  
 om de Haagse politiek te adviseren!'  
 24 **Hans Vollaard** Directe participatie is logisch, maar werkt beperkt  
 33 **Meike Bokhorst** Politieke participatie in vergeten wijken  
 35 **Pieter Maessen & Paul Andriessen** Leren van lokale partijen  
 40 **Column Vincent Bijlo** Al 26 jaar RoodGroen in Bunnik  
 41 **Wim Meijer** Burgers in Niemandsland  
 46 **Column Sarah de Lange** Laat zestienjarigen stemmen  
 47 **Column Niesco Dubbelboer, Kido Koenig & Tim 'S Jongers**  
 De weg omhoog uit het democratische dal  
 49 **Menno Hurenkamp** Baas over het eigen leven

- 
- 56 **Column Willemijn Zwart** Van niets te verbergen naar niets te kiezen  
 57 **Sofie Kuilman & Jacqueline Kalk** Ondersteuning aan minima:  
 een woud van regels vol ongelijkheid  
 62 **Jeroen Recourt** Vier landen, één koninkrijk en een scheve machtsbalans



9 789461 645906



vannenep