

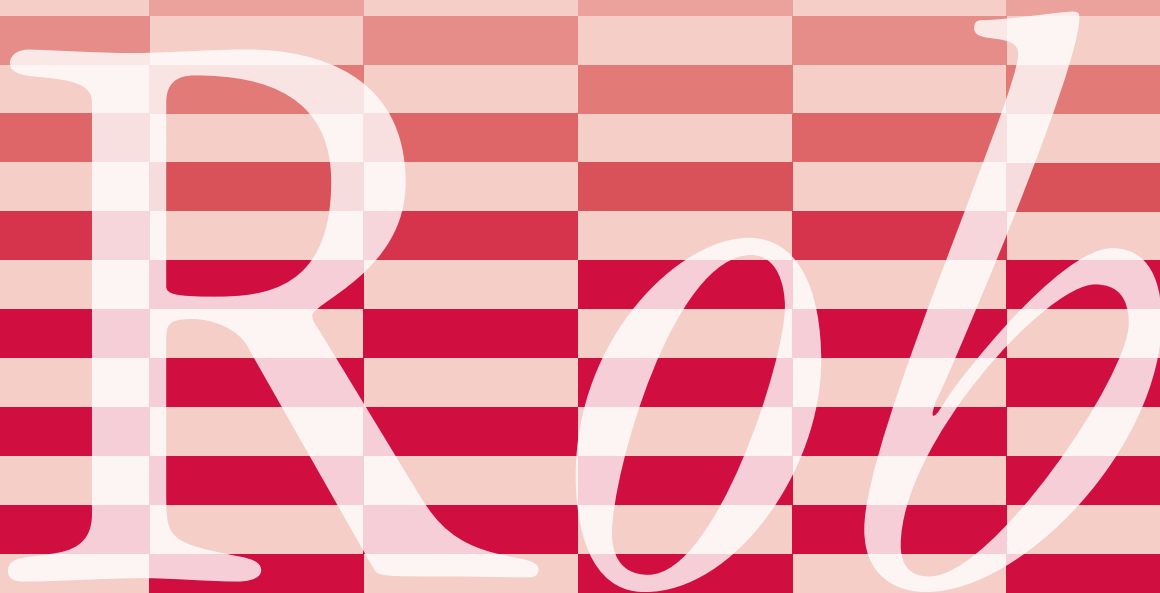
Horizontaal met verticaal verbinden

De reactie op de reacties op *Vertrouwen op democratie*

Redactie:

Rien Fraanje & Henriëtte Loogman

September 2011



Rob

Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

Adresgegevens

Bezoekadres: Fluwelen Burgwal 56, Den Haag

Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

T 070 426 7540

E rob-rfv@rob-rfv.nl

www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op

www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-064-5

NUR 823



9 789059 910645

Horizontaal met verticaal verbinden

De reactie op de reacties op *Vertrouwen op democratie*

September 2011

Redactie:
Rien Fraanje
Henriëtte Loogman

Rob





Inhoud

1. Inleiding	5
2. Verticaal bestuur verbinden met horizontale samenleving	7
3. Media-impressies	11
4. Het debat op de speciale website	23
5. De discussiebijeenkomsten	29
6. Reflecties vanuit de wetenschap	35
7. Reactie en suggesties voor verdere advisering	43
Literatuur	55
Bijlage I Ingezonden essays	59
Bijlage II Reactie van de Raad voor de Journalistiek	63
Bijlage III Feitelijke reactie op de reacties	71
Bijlage IV Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	77

1. Inleiding

Op woensdag 17 februari 2010 presenteerde de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) zijn rapport *Vertrouwen op democratie*. Hierin introduceerde de Raad de zogenoemde ‘andere kloof’. Volgens de Rob is niet de afstand tussen politiek en samenleving het probleem die de legitimiteit van ons democratisch bestel aantast, maar de werkwijze van politiek en bestuur die uitgaat van een hiërarchisch en verticaal georganiseerde samenleving terwijl deze inmiddels is geëgaliseerd en gehorizontaliseerd. “De andere kloof” draagt bij aan het tanende gezag van politici en politieke partijen. De Raad spreekt in dit advies zijn zorg uit dat de afname van het vertrouwen in partijen en politici uiteindelijk ook de legitimiteit van het totale politieke systeem kan aantasten. Bij de presentatie van het rapport benadrukte de Raad dat hij er bewust voor koos de aanbevelingen voor het dichten van “de andere kloof” in grove pennestreken te schetsen en niet in concrete adviezen te gieten. De vrees bestond dat het debat zich anders weer snel zou beperken tot één zo’n geadviseerde maatregel (wel of geen gekozen burgemeester, voor of tegen een referendum), zoals in het verleden ook regelmatig is gebeurd. De reden en urgentie om tot een maatregel of verandering van werkwijze te komen zouden daarmee snel uit zicht verdwijnen. Een debat over *Vertrouwen op democratie* moest daarom eerst en vooral gaan over de analyse die de Raad over de staat van onze democratie geeft. Herkennen we het beeld van een politiek bestuur dat er nog niet van lijkt doordrongen dat de wereld buiten de Kamer en departementen ingrijpend is veranderd en dat de werkwijze van de politiek in het algemeen en politici en partijen in het bijzonder aan die nieuwe realiteit zou moeten worden aangepast?

De Raad gaf vorig jaar onmiddellijk aan een serieus debat over zijn rapport van harte toe te juichen. Met de lancering van een speciale debatwebsite en de deelname van Rob-leden en medewerkers van de staf aan tal van debatbijeenkomsten her en der in het land heeft de Raad zo’n debat zelf ook willen stimuleren en initiëren. Het rapport kreeg echter ook ruime aandacht in ander fora en media. Veel kranten berichtten over het advies; een aantal wijdde er zelfs een hoofdredactioneel commentaar aan. Diverse columnisten betrokken het rapport bij hun beschouwingen over de turbulente politieke verwickelingen in 2010. Ook op internet buiten de eerder genoemde speciale website woedde een levendig debat over *Vertrouwen op democratie*. Met enige vertraging verschenen ook in vakpublicaties en (semi-)wetenschappelijke tijdschriften recensies van het Rob-advies. Reeds bij de publicatie van *Vertrouwen op democratie* beloofde de Raad te zijner tijd te zullen reageren op de uitkomsten van alle discussies. In deze bundel brengt de Raad de belangrijkste resultaten van de debatten op alle niveaus en in alle fora samen en geeft bovendien op hoofdlijnen een reactie op de uitgebrachte commentaren en kritieken. Een belangrijk doel van deze bundel is daarmee niet alleen om reacties te vergaren en op te sommen en met een weerwoord te weerleggen. Minstens zo belangrijk is dat deze bundel met de reactie op de reacties op *Vertrouwen op democratie* die onderwerpen agendeert die nadere overdenking en advisering behoeven.

Deze bundel begint in hoofdstuk 2 met een beknopte samenvatting van het vorig jaar uitgebracht Vertrouwensrapport. Vervolgens geeft hoofdstuk 3 een overzicht van de belangrijkste reacties in kranten, tijdschriften en op blogs. Het vierde hoofdstuk staat uitgebreid stil bij de uitkomsten van het digitale debat over *Vertrouwen op democratie*. Daarna geeft hoofdstuk 5 een verslag van

de belangrijkste onderwerpen tijdens de diverse discussiebijeenkomsten over dit Rob-rapport. Hoofdstuk 6 buigt zich over de commentaren vanuit de wetenschap. Het zevende en laatste hoofdstuk reageert op de punten van kritiek en agendeert de onderwerpen die naar de smaak van de Raad verdere aandacht verdienen.

2. Verticaal bestuur verbinden met horizontale samenleving¹

Als we alle commentaren, artikelen en opiniestukken mogen geloven is in ons land sprake van een ernstige vertrouwenscrisis. Zij zinspelen onverhuld op de deplorabele staat waarin onze democratie zich zou bevinden als zij die titels meegeven als “De grote kloof”, “De vertrouwenscrisis” en “Niemand regeert”.² Terwijl wij weten dat vertrouwen de olie is die een samenleving draaiende houdt. Uiteindelijk is vertrouwen het fundament onder iedere relatie. Of het nu gaat om geliefden, echtelieden, vrienden of de verhouding tussen werkgever en werknemer of ondernemer en klant, hun relatie is op drijfzand gebouwd als de betrokkenen niet in voldoende mate van elkaar op aan kunnen.

Veelvuldig onderzoek toont echter keer op keer aan dat het in ons land wel meevalt met het wantrouwen in politiek en bestuur. Zowel in historisch als internationaal vergelijkend perspectief blijkt dat Nederlanders relatief veel vertrouwen hebben in hun parlement, regering en de rechtspraak.³ Die vertrouwenscijfers fluctueren uiteraard. Vaak zijn die schommelingen sterk gerelateerd aan (internationale) gebeurtenissen, zoals de aanslagen in de VS, de moord op Theo van Gogh en een economische crisis. Maar op de lange termijn zien we een constante lijn die tot de conclusie leidt dat wij nog steeds in een *high trust* samenleving leven.

Waar komt dat breed gevoelde ongenoegen dan vandaan? Wanneer we de vertrouwenscijfers nader bekijken zien we een subtiel, maar belangrijk onderscheid. Mensen hebben vertrouwen in de organen die ons democratisch bestel vormgeven, zoals de regering en de Tweede Kamer. Maar zij geven tegelijkertijd aan de instituties en personen die deze organen bemensen veel minder te vertrouwen. De wijze waarop wij onze democratie vormgeven kan dus de goedkeuring wegdragen van het leeuwendeel van de Nederlandse bevolking. De wijze waarop partijen en politici daar vervolgens invulling aan geven krijgt echter een kritische ontvangst.

Een aanzienlijk deel van de bevolking heeft weinig vertrouwen in de mensen die hen vertegenwoordigen in het parlement en bestuur. Anders gezegd: de mensen die namens ons de besluiten nemen, kunnen rekenen op een beperkt draagvlak onder de mensen die zij representeren. Daarmee staan dan ook de besluiten ter discussie die zij hebben genomen. Het wantrouwen in de mensen en partijen straalt af op de wetten die zij aannemen. Bovendien kan het vermeende disfunctioneren van partijen en politici op termijn de andere instituties meeslepen in een vrije val. We doen de staat van ons democratische bestel dus geen recht door die te bespreken in termen van een vertrouwensprobleem. Er is veeleer sprake van een legitimiteitscrisis. Hoe kan de legitimiteit van ons democratisch bestel worden vergroot?

1 Deze samenvatting van het Rob-advies *Vertrouwen op democratie* verscheen als artikel in het tijdschrift *Actioma*, mei 2010 (M.J. Fraanje: *Verticaal bestuur met horizontaal verbinden*)

2 Snels en Thijssen 2008, Knepper en Kortenray 2008, Chavannes 2009

3 Zie bijvoorbeeld de vierjaarlijkse Continu onderzoek burgerperspectieven (COB) van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)

Om deze vraag te beantwoorden moet eerst een andere worden beantwoord: hoe heeft die legitimitiecrisis kunnen ontstaan? Hoe is het aanzien van partijen en politici zo in een vrije val terechtgekomen?

De politieke en maatschappelijke realiteit zijn uit elkaar gaan lopen. De belevingswereld van mensen, hoe zij de werkelijkheid ervaren, vindt geen aansluiting meer bij de wijze waarop de politiek functioneert. Politiek en bestuur opereren als ware de samenleving nog opgebouwd in verticale, hiërarchische verhoudingen. Mensen, bedrijven, instellingen, maar ook het openbaar bestuur maken inmiddels deel uit van horizontale netwerken. Daarin zijn de politiek en de overheid niet meer de belangrijkste, maar één van de belangrijke spelers. Daarvan lijken politieke bestuurders zich nog onvoldoende bewust. De wijze waarop de politiek functioneert en zich organiseert past niet meer bij de manier waarop de samenleving is georganiseerd.

Er is sprake van een kloof. Niet in de betekenis van de gangbare kloof, de veronderstelde afstand tussen burgers en politici die zou maken dat politici niet weten wat er leeft onder burgers. Nee, het gaat hier om de eigenlijke kloof, ofwel: “de andere kloof”: de samenleving horizontaliseerde in haar verhoudingen, terwijl het politieke bestuur goeddeels als vanouds – dus uitgaande van verticale, hiërarchische gezagsverhoudingen – bleef opereren.

De horizontalisering van de samenleving vindt zijn oorsprong in de individualisering die mensen vooral hebben ervaren als een bevrijding. Maar er is ook een keerzijde: instellingen, leiders en politici ontberen daardoor natuurlijk gezag; die moet nu steeds opnieuw worden verworven. Ideologieën hebben aan betekenis verloren; economische waarden als effectiviteit en efficiency namen hun plaats in. Economische beginselen werden aldus ook voor de publieke sector leidend. Daarbij is aangenomen dat andere dan overheidsinstellingen beter voor grotere effectiviteit en efficiency konden zorgen. In de gehorizontaliseerde publieke ruimte interpreteren de media de werkelijkheid als een conflictueuze verstandhouding tussen overheid en politiek enerzijds en burgers anderzijds, waarbij het wantrouwen in overheid en politiek wordt gecultiveerd.

Het politieke bestuur heeft zich maar mondjesmaat aangepast aan die nieuwe werkelijkheid van de gehorizontaliseerde samenleving. Ideologische veren werden afgeschud, het bedrijfseconomische discours werd ook in politiek Den Haag gemeengoed. De politiek heeft zich verplaatst naar semi-publieke uitvoeringsorganisaties, zelfstandige bestuursorganen, Europa of is uitbesteed aan een private onderneming. Terwijl burgers in veel andere domeinen in hun leven aan invloed wonden, hebben zij in de politiek niet of nauwelijks hun positie kunnen versterken. Voorstellen voor de invoering van een referendum of een gekozen burgemeester strandden vlak voor de finish, andere ideeën zoals een nieuw kiesstelsel bereikten nooit de formele status van wetsvoorstel.

“De andere kloof” legt het gat bloot tussen enerzijds de gehorizontaliseerde publieke ruimte waarin mensen, maatschappelijke organisaties, bedrijven maar ook politiek en bestuur in netwerken op voet van gelijkwaardigheid met elkaar omgaan, en anderzijds de verticaal georganiseerde instituties van politiek en bestuur, die hoewel onderdeel van de horizontaliteit, in werkwijze nog uitgaan van een verticale fictie en daarom nog geen effectieve verbinding hebben gevonden met de nieuwe werkelijkheid.

Het zou een misverstand zijn te veronderstellen dat alleen politiek en bestuur op zoek moeten naar nieuwe verbindingen om “de andere kloof” te dichten. Ook veel andere instituties, zoals kerken, vakbonden, media en maatschappelijke organisaties zijn verticaal georganiseerd en gaan

in hun werkwijze nog uit van een verticale realiteit. Veelal oriënteren zij zich wel op een nieuwe positiebepaling in die publieke ruimte, omdat zij anders het contact met hun leden, klanten, aandeelhouders, donateurs, abonnees en andere betrokkenen dreigen te verliezen. Veel van deze instituties stoeien net als politiek en bestuur met het gegeven dat mensen autonoom zijn geworden: zij bepalen nu hun eigen leefregels, behartigen zelf hun belangen, hebben geen hoofdredactioneel commentaar nodig om te weten wat ze vinden, nemen niets automatisch meer voor waar aan. Het bedrijfsleven kan er evengoed over meepraten. Zo hebben supermarkten inmiddels ervaren hoe snel en eenvoudig consumenten zich via internet weten te organiseren om hen te dwingen biologisch vlees of correcte chocoladeletters te verkopen. De financiële instellingen die dachten dat zij de onwetende consument ongemerkt en ongestraft woekerpolissen konden aansmeren zijn bedrogen uitgekomen. Wederom bood het internet het ideale platform voor boze en gefrustreerde consumenten om zich snel en goedkoop te organiseren en geld te verzamelen voor deskundige belangenbehartiging.

Er is wel een belangrijk verschil tussen de private en publieke sector. Bedrijven die zich niet tijdig aanpassen aan de nieuwe realiteit worden genadeloos afgestraft. Op een markt van vraag en aanbod stemmen mensen – of zij nu burger, consument of aandeelhouder zijn – met hun voeten, gewoon door weg te lopen en naar een andere aanbieder te gaan. Hautaine bedrijven die blijven steken in de oude verticale realiteit, worden zo uiteindelijk in hun bestaan bedreigd. Het is dat zwaard van Damocles dat de meeste ondernemingen ertoe brengt de draai te maken en aanpassingen door te voeren.

Deze fundamentele prikkel die raakt aan de bestaanszekerheid van elke private organisatie mist de overheid. Uiteraard kunnen mensen ook in het publieke domein stemmen met de voeten door zich afzijdig te houden van politiek en bestuur. Dat heeft nu al tot gevolg dat nog maar een klein deel van de samenleving aansluiting heeft met het politieke bestuur. Dat is allereerst natuurlijk vanuit principieel democratisch oogpunt onacceptabel. Daarnaast is een belangrijk praktisch bezwaar dat een belangrijk potentieel aan kennis en ervaring onbenut blijft als burgers niet of nauwelijks bij beleids- en besluitvorming worden betrokken. Daarmee dreigt de politiek volledig los te raken van de samenleving.

Verticaal georganiseerd bestuur en finale besluitvorming op basis van een democratisch mandaat is onmisbaar en zal dat blijven. Het is belangrijk dat instituties besluiten nemen, knopen doorhakken, toezicht houden en sancties uitdelen. Dit is dus nadrukkelijk geen pleidooi om het verticale bestuur te horizontaliseren. Het verticaal bestuur moet “gewoon” besturen, maar moet dat doen in voortdurende verbinding met de publieke ruimte. Wanneer het dat nalaat, tast dat de legitimiteit van besluiten aan.

Het politieke bestuur dient zich er bovendien van bewust te zijn dat het zelf opereert binnen de horizontale verhoudingen in de samenleving, dat het zelf onderdeel is van de publieke ruimte. Om daarbinnen optimaal te kunnen blijven functioneren, zijn een andere houding en nieuwe competenties vereist. Daarvoor moeten nieuw verbindingen tot stand worden gebracht tussen het verticale bestuur en de horizontale samenleving. Hoe kan het verticaal georganiseerde politieke bestuur zich weer verbinden met de horizontale samenleving?

In de eerste plaats moet de politiek weer vooral gaan opereren vanuit waarden en beginselen. Ze moet gezagvol richting geven. Het verticale bestuur van de oude partijdemocratie werkt

met SMART-geformuleerde doelstellingen in verkiezingsprogramma's, coalitieakkoorden en beleidsplannen. Die werkwijze gaat uit van de fictie dat de toekomst zich laat voorspellen en plannen. In de politieke arena moeten echter publieke waarden worden gewogen. Dat zijn de uitgangspunten waarop wij onze leiders kiezen. Dat vraagt vooral van politieke partijen een ingrijpend andere werkwijze. Zij zullen de betrekkelijkheid van hun tot in detail uitgewerkte verkiezingsprogramma's, de doorrekening van hun programma door het CPB en de tientallen pagina's tellende coalitieakkoorden onder ogen moeten zien. Politici, partijen, bestuurders maar vooral burgers hebben veel meer aan een kader dat hen houvast geeft bij onverwachte gebeurtenissen dan aan een door de feiten snel achterhaald programma.

In de tweede plaats dienen mensen aanzienlijk meer invloed te krijgen op beleid en besluitvorming. Het is in een democratie niet voldoende dat zij eens in de vier jaar op een politieke partij kunnen stemmen. De representatieve democratie behoeft aanvulling met elementen van participatieve en/of directe democratie. Daarbij hoeft het primaat van de politiek niet meer heilig te zijn; differentiatie tussen primaat en ultimaat is een goed alternatief. Wanneer mensen directe invloed hebben gehad aan de voorkant van het beleidsproces (de agendering en beleidsvoorbereiding) en daarmee het primaat hadden, kan het ultimaat (de besluitvorming) bij de politiek worden neergelegd. Als op traditionele wijze politiek en ambtenarij de planvorming hebben verzorgd, moet de burger zelf alsnog aan bod komen. Dan kan het ultimaat bijvoorbeeld via een referendum bij burgers worden neergelegd. De kwaliteit van het democratische proces zal in het politieke debat even belangrijk moeten worden als het concrete eindresultaat van de besluitvorming.

In de derde en laatste plaats moeten mensen meer invloed krijgen bij de keuze van hun politieke leiders. Dat begint eerst bij de samenstelling van kandidatenlijsten en de aanwijzing van lijsttrekkers van politieke partijen. Daarnaast kan een wijziging van het kiesstelsel bewerkstelligen dat onze stem meer gewicht in de schaal legt.

Nietsdoen is geen optie. Steeds als er voorstellen werden gedaan voor bestuurlijke vernieuwing, vonden de voor- en tegenstanders van een referendum of de gekozen burgemeester zichzelf na verloop van tijd terug in politieke loopgraven die het zicht op de probleemanalyse – en daarmee de noodzaak – ontnamen. Enkele van deze maatregelen zullen moeten worden doorgevoerd om een nieuwe relatie tussen politiek en samenleving tot stand te brengen en de nu gescheiden werelden met elkaar te verbinden. De nood is hoog: als geen van de mogelijkheden worden benut, wordt “de andere kloof” te groot om nog verbinding tot stand te kunnen brengen.

3. Media-impresies

3.1 Inleiding

Twee dagen nadat de Raad voor het openbaar bestuur op 17 februari 2010 zijn advies *Vertrouwen op democratie* presenteerde, viel het kabinet Balkenende IV. Dat betekende dat met name RTV-media die eerder al belangstelling voor het advies hadden getoond, afhaakten. Dat gold niet voor de geschreven media en voor nieuwe media in de vorm van websites en weblogs. Tot 1 juli 2010 telden wij in de geschreven media 42 artikelen en op sites en weblogs 72 artikelen en discussies. In dit hoofdstuk geven we een impressie van de mediaberichtgeving. Op artikelen in wetenschappelijke tijdschriften gaan we in in hoofdstuk 6.

“De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) signaleerde vorige week in een zorgwekkend advies, *Vertrouwen op democratie*, een vertrouwenscrisis tussen burger en politiek, die andere instituties dreigt “mee te slepen in een vrije val”. Nog maar weinig burgers hebben aansluiting bij het politieke bestuur. De politiek dreigt “volledig los te raken van de samenleving”. Zelden is er een dringender appèl gedaan aan het openbaar bestuur om zich drastisch te vernieuwen. En dat door een instantie, de ROB, die tot de binnering van het bestuurlijk establishment mag worden gerekend. Onder leiding van een nieuwe voorzitter, PvdA-lid Jacques Wallage, gesecondeerd door VVD'er Geert Dales als vice-voorzitter, is er nu een advies verschenen met een alarmerende toon: “Nietsdoen is geen optie.”

Hoofredactioneel commentaar NRC Handelsblad, 27 februari 2010

In veel berichten keert de zin uit het advies “Nietsdoen is geen optie.” terug. Zo vaak zelfs dat bij ons secretariaat geregeld het boekje “Nietsdoen is geen optie.” werd opgevraagd. In die eerste dagen krijgt de analyse van de Rob ruim baan. Aandacht is er ook voor de oplossingsrichtingen, die echter niet alle door iedereen worden gedeeld.

“Ik pik er eentje uit waar ik het pertinent niet mee eens ben: *Burgers moeten aan het begin of het eind van het proces van politieke besluitvorming directe invloed krijgen.* (...) Kortom een brede discussie vooraf of een stemming achteraf. De methode om het land definitief onbestuurbaar te maken. We hebben nu eenmaal ook een regering omdat er impopulaire maatregelen genomen moeten worden, waar een stemming geen oplossing voor biedt. Anders gezegd: wat zouden stemmingen over verhoging van de pensioenleeftijd, rekeningrijden, belastingverhoging, hypotheekrente etc. opgeleverd hebben?”

Hans Damen op ambtenaarzo.ning.com op 22 februari 2010

“Ik ben het helemaal eens met deze visie maar raak het spoor bijster als ik na ga denken over de implementatie. Als ik nu probeer on-line in contact te komen met de overheid dan loopt iedere poging dood, zeker als ik een onderwerp aankaart en kritiek lever.”

Ben Koot op weblog Mindz op 17 februari 2010

3.2 De eerste veertien dagen

De eerste veertien dagen telden wij 27 artikelen in de traditionele geschreven media en was er aandacht voor het advies op 43 websites en weblogs. In de geschreven media ging het om 8 nieuwsberichten, 5 interviews, 5 achtergrond- en opiniestukken, 3 hoofdredactionele commentaren en 6 columns.*

Tabel 3.1: Media-aandacht in periode 17 februari t/m 3 maart 2010

Datum	Medium	Auteur	Soort bericht
17 februari	Reformatorisch Dagblad	Pieter Jan Dijkman	Interview
17 februari	NRC Handelsblad	Pieter Kottman	Interview
17 februari	Weblog Ambtenaar 20	Kim Spinder	
17 februari	Weblog Ambtenaar.blog.nl		
17 februari	Weblog Mindz		
17 februari	www.hetideevanhouten.nl		
18 februari	Diverse regionale media **	Hanneke Keultjes	Interview
18 februari	Nederlands Dagblad	Hanneke Keultjes	Nieuwsbericht Interview
18 februari	Brabants Dagblad		Hoofdredactioneel commentaar
18 februari	Trouw		Nieuwsbericht
18 februari	Algemeen Dagblad		Nieuwsbericht
18 februari	Reformatorisch Dagblad		Nieuwsbericht
18 februari	Radio 1 Villa VPRO		Discussie
18 februari	Weblogs.nrc.nl	Barbara Rijlaarsdam	
18 februari	Website Nieuw Helden Peil		
18 februari	Handvestburgerschap.nl		
18 februari	Website Blik op nieuws		
18 februari	Nieuws.nl		
18 februari	MinBZK.nl		
18 februari	MinAIVD.nl		
18 februari	Website Zinnigeld		
18 februari	Intranet BZK		

Datum	Medium	Auteur	Soort bericht
18 februari	Website SamenBuurten		
18 februari	Nachthok.nl		
18 februari	Website Portill		
18 februari	Benverleg.nl		
18 februari	Willemdejager.pvda.nl		
18 februari	Christennieuws.nl		
19 februari	Binnenlands Bestuur	Henk Bouwmans	Nieuwsbericht
19 februari	VNG Magazine		Nieuwsbericht
19 februari	Deondernemer.nl		
19 februari	Liberalisme.web-log.nl		
19 februari	Allemaalpolitiek.nl		
20 februari	Dirkpolsdenhaag.vkblog.nl		
21 februari	Nvml.nl		
22 februari	BN/De Stem	Dick Hofland	Achtergrond
22 februari	Trouw	Hans Goslinga	Column
22 februari	Thenotion.nl		
22 februari	Forumdemocratie.nl		
22 februari	Marjaheerkens.nl		
23 en 24 februari	SC (online)	Maurits v.d. Toorn	Nieuwsbericht Interview
23 februari	Soestercourant.nl		Opinie
24 februari	Weblogs.nrc.nl	Steven de Jong	Opinie
26 februari	Trouw	Rob de Wijk	Column
26 februari	Allemaalpolitiek.nl/forum		
26 februari	Communicatieplein.nl		
27 februari	De Volkskrant	Martin Sommer	Column
27 februari	Trouw	Henri Beunders	Achtergrond
27 februari	NRC Handelsblad		Hoofdredactioneel commentaar
27 februari	NRC Handelsblad	Marc Chavannes	Column
27 februari	www.vkblog.nl	Ad Verbaast	
27 februari	Weblog Opinie	Roel Kuiper	
27 februari	Weblog Ceesdebil.wordpress.com		
27 februari	Startlog.nl		
28 februari	Willyvanosch.weglog.nl		
1 maart	Nrcnext.nl/blog		
1 maart	www.kiss-oost.nl		
1 maart	www.sax.nu		

Datum	Medium	Auteur	Soort bericht
1 maart	www.burgerbelangenalmelo.nl		
3 maart	De Volkskrant	Paul Frissen	Opinie
3 maart	De Volkskrant	Evelien Tonkens	Column
3 maart	De Groene Amsterdammer	Aukje van Roessel	Opinie
3 maart	Trouw		Hoofredactioneel commentaar
3 maart	NRC next	Rob Wijnberg	Essay
3 maart	Cobouw		Opinie
3 maart	Extra.volkskrant.nl/opinie		Discussie
3 maart	www.mondiaalcentrumhaarlem.nl		Opinie

* Als een artikel is verscheen in zowel een papieren editie als digitaal, hebben wij het alleen meegeteld bij de geschreven media.

** Onder andere het Noord-Hollands Dagblad, het Brabants Dagblad, het Eindhovens Dagblad en BN/De Stem.

3.3 Sites en blogs

In de periode tot 1 juli 2010 telden wij 72 websites en weblogs waarin aandacht aan het advies werd besteed. Vanaf 27 sites en blogs werd doorgelinkt naar het advies, de website van de Rob en/of de discussiesite van de Rob. Meermalen werd het persbericht bij het advies integraal of gedeeltelijk afgedrukt. Op de weblogs zijn 100 reacties geplaatst. De meeste reacties, 52, stonden op <http://extra.volkskrant.nl/opinie>. Aanleiding was de column van Evelien Tonkens *Hoe herwinnen we vertrouwen?* in de Volkskrant van 3 maart.

Op onafhankelijke blogs zijn dus ongeveer evenveel reacties geplaatst als op de discussiesite van de Rob zelf. In beide gevallen gaat het om bescheiden aantallen. Zeker als we het vergelijken met de opkomst die bij de verschillende discussiebijeenkomsten is gerealiseerd (in totaal ruim duizend bezoekers).

“Wanneer mijn overheden mij niet vertrouwen, mij op alle fronten controleren, mij altijd willen laten bewijzen wie ik ben, kortom wanneer mijn overheden er vanuit gaan dat ik slechts rottigheid in ‘t zin heb, komt de automatische gedachte op: Zo de waard is vertrouwt hij zijn gasten.

Dus slinkt mijn vertrouwen in onze overheden met de dag.”

Willemarin op Extra.volkskrant.nl/opinie op 7 maart 2010

In het algemeen is er brede steun voor een van de belangrijkste stellingen in het advies dat de verticale instituties dringend nieuwe verbindingen moeten aangaan met de horizontaal georganiseerde samenleving. Maar vragen zijn er ook: is er sprake van een kloof tussen burger en bestuur? Welke aard heeft die kloof? Gaat het om een vertrouwenskloof, en wie is daar dan de ‘schuld’ van en is de legitimiteit van de overheid in het geding?

De gemeenteraadsverkiezingen in maart waren in aantocht, en in de reacties werd daar ook menigmaal naar verwezen. Twee burgemeesters, van Alkemade en Voorschoten, besteedden in hun afscheidsrede van de “oude” gemeenteraad aandacht aan het Rob-advies, in het collegeprogramma van de gemeente Marne wordt het advies ook genoemd.

“Wat is die kloof waarover steeds geroepen wordt? Ik zie nooit een concreet voorbeeld en ik herken hem ook niet. Ik stel me een gigantisch verschil in belevingswereld bij voor, maar daarvan blijkt in het publieke debat niets. Er is wel een vertrouwensbreuk (kloof zo je wilt), die met zich brengt dat de boodschappen van politici en hun partijen sceptisch, argwanend of zelfs paranoïde ontvangen worden. Daarvan zijn niet per se mondige burgers de oorzaak, maar (mijns inziens) diezelfde politici die hun oren laten hangen naar wat er in de media speelt, halve waarheden verkondigen om stemmen te trekken en zodoende mensen op het verkeerde been zetten. Vroeger of later blijkt dat en dan voel je je als burger nogal in de maling genomen.”

C.Wildschut op Weblogs.nrc.nl/rechtenbestuur op 18 februari 2010

“Ik heb nog nooit niet gestemd. En zal dus dit keer geen verstek laten gaan. Het is mijn recht, en daar maak ik gebruik van. Maar het is absoluut waar dat de politici en de burger wel erg ver van elkaar verwijderd lijken. Ik voel me dan ook vaak buitenspel gezet. Maar juist dáárom stem ik. Dan ben ik wat dat betreft niet buitenspel gezet door mezelf.”

Reactie op www.zinngeld.nl.

“(…) mijns inziens moet er blijvend aandacht zijn voor de emancipatie en participatie van de burger inzake politiek en beleid. Want ik deel de opvatting van de Raad voor het Openbaar Bestuur dat de samenleving horizontaal is geworden, terwijl politiek en bestuur nog altijd verticaal georganiseerd zijn. Hoogleraar Henri Beunders meent dat het hiernaast van belang is dat politici hun visie met kracht en overtuiging voor het voetlicht brengen. Met als standaard openingszin: als u het niet met me eens bent, stem op een ander.”

Willem de Jager op www.willemdejager.pvda.nl/nieuws op 18 februari 2010

“Tegenover deze reacties van regressie of uitsluiting staat een studie van de Raad voor het Openbaar Bestuur van februari 2010. Jacques Wallage is daarvan voorzitter en Geert Dales (o.m.) lid. Je hoort weinig van die Raad en haar rapporten zijn saai. Maar het laatste rapport (vertrouwen in democratie) mag er zijn. Dat spreekt van een legitimatiecrisis van de democratie. Oorzaak: mensen zijn steeds mondiger geworden en de politiek heeft de maatschappij qua techniek, media, individualisering etc. niet kunnen bijbenen. (...) Het rapport reikt ook een paar middelen aan om dat te doen: andere werkwijze, houding en gedrag van politici. Meer burgerschapsvorming en meer directe invloed van burgers op keuze van politieke leiders. En vooral meer aandacht voor beleidsprocessen dan tot nu toe, in plaats van het eindproduct centraal stellen.”

Jan van Eeden op www.mondiaalcentrumhaarlem.nl op 3 maart 2010

3.4 De geschreven media

Tot 1 juli telden wij in de geschreven media 9 nieuwsberichten, 6 interviews, 14 achtergrondverhalen en opiniërende artikelen, 8 columnns en 5 hoofdredactionele commentaren.

De nieuwsberichten waren kort, zakelijk en feitelijk juist. In de interviews, waarvan er een in meerdere regionale kranten verscheen, kreeg de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur volop de ruimte om het advies toe te lichten.

In deze paragraaf geven we een impressie van de opinies die het advies uitlokte.

Hoofdredactionele commentaren

Tussen het eerste en laatste commentaar lagen bijna drie maanden. Het advies is blijkbaar geen eendagsvlieg. Dat bleek ons ook uit de gehouden bijeenkomsten; het enthousiasme om de discussie aan te gaan was in oktober nog net zo groot als in maart. Waar moet het heen met ons politiek bestel en met onze politici? Een vraag waarop velen een antwoord willen zoeken.

“De ROB moet niet doen alsof de huidige mogelijkheden van inspraak een farce zijn, want er zijn legio manieren voor burgers om hun stem te laten horen. Neem de mogelijkheid van het burgerinitiatief, ingezet in de discussie rond de megastallen. (...) De ROB bepleit directe verkiezing van de burgemeester en invoering van een nieuw kiessysteem met deels een districtenstelsel. Je moet daar geen wonderen van verwachten (...). Het probleem is vooral dat politici te vaak beloften maken die ze nooit of te nimmer kunnen inlossen. Juist dat schaadt het vertrouwen in de politiek.”

Hoofdredactioneel commentaar Brabants Dagblad, 18 februari 2010

“Concreet beveelt de ROB aan de burgemeester te kiezen. En burgers directe invloed te geven op de keuze van hun politieke leiders. Het kiesstelsel moet gewijzigd opdat de burger meer directe invloed krijgt. Democratie moet directe en participerende elementen krijgen. Eens in de vier jaar op een partij stemmen is “niet voldoende” voor de autonome burger. Bij grote plannen dienen bestuurders voortaan tussentijdse referenda te houden, meent de ROB. (...) Het advies is een laat, maar welkom antwoord op een probleem dat allang bekend is. De kiezer is heterogener en beter opgeleid en geïnformeerd dan vroeger. Dat biedt kansen. (...) Dat ook andere instituties “in een vrije val” dreigen te raken zou de politieke klasse tot inkeer moeten brengen. Het is niet gezegd dat alle aanbevelingen van de ROB uitvoering verdienen, maar op de analyse dat er sprake is van een ernstige crisis, valt weinig af te dingen.”

Hoofredactioneel commentaar NRC Handelsblad, 27 februari 2010

“Als het vanaf morgen gaat zoals het altijd is gegaan, vormt een aantal van de gekozen raadsleden in de ruim 400 gemeenten meerderheidscolleges die aan de slag gaan op basis van een programmakkoord, zonder dat burgers daar nog iets aan kunnen veranderen. Dat moet echt anders volgens de club van Wallage, die een aantal concrete voorstellen heeft gedaan om de verbindingen tussen politiek en publiek te herstellen. Die voorstellen verdienen serieuze aandacht; van direct gekozen burgemeester en het houden van primaries tot initiatieven om burgers al in een vroeg stadium bij plannen te betrekken.”

Hoofredactioneel commentaar Trouw, 3 maart 2010

“De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) toont zich bezorgd in zijn recente advies *Vertrouwen op democratie*. Volgens de ROB dreigt de politiek volledig los te raken van de samenleving. De oplossingen die de ROB aandraagt, komen er vooral op neer dat de steeds beter geïnformeerde en mondigere burgers meer moeten worden betrokken bij de democratie. De inbreng van burgers kan niet beperkt blijven tot eens in de vier jaar kiezen van gemeenteraadsleden en Tweede Kamerleden – de controleurs van de macht. Burgers dienen meer invloed te krijgen op het beleid en de keuze van bestuurders. (...) De lage opkomst bevestigt dat de analyse en het advies van de ROB serieus moeten worden genomen. Het politieke stelsel is toe aan vernieuwing, te beginnen op lokaal niveau, want daar is de vertrouwenscrisis het grootst.”

Hoofredactioneel commentaar Eindhovens Dagblad, 4 maart 2010

“Er lijkt in Nederland nu toch wel weer ruimte te zijn voor een discussie over bestuurlijke vernieuwingen. Dalende opkomsten bij verkiezingen en vooral onvrede over het vermeende gebrek aan daadkracht van het kabinet-Balkenende IV voeden deze gedachte. Daarbij komt dat er straks geen regering te vormen lijkt zonder D66 of GroenLinks, die andere voorstander voor bestuurlijke veranderingen. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) pleitte onlangs in enkele adviezen keer op keer voor veranderingen in onze democratie.”

Hoofredactioneel commentaar Friesch Dagblad, 6 mei 2010

Op het Brabants Dagblad na blijkt uit deze commentaren dat men vindt dat minimaal zowel de analyse van het advies als de aanbevelingen serieuze aandacht verdienen.

Columns en andere opiniestukken

In columns en andere opiniestukken wordt de analyse van de Rob vaak gedeeld. Bovendien wordt geconcludeerd dat het inderdaad tijd is voor veranderingen: geef burgers meer invloed op het beleid en de keuze van politici. Een democratie moet zich kunnen verdiepen en revitaliseren.

“De sociaal-democraat Jacques Wallage constateerde deze week in een rapport van de Raad voor het openbaar bestuur dat ons politiek bestel in een diepe crisis verkeert. Door zijn naar binnen gerichte karakter beantwoordt het niet meer aan de eisen die een samenleving van volwassen en assertieve burgers stelt. Politici klampen zich vast aan gedetailleerde programma’s en regeerakkoorden, waarmee ze zich na de verkiezingen voor vier jaar lang opsluiten. Ze zijn niet meer in staat de burgers open tegemoet te treden en op basis van hun waarden en beginselen het grote verhaal te vertellen. Het debat over de kwestie-Uruzgan leverde bij deze waarnemingen de best denkbare illustratie. Het draaide om kleine verhalen en zelfs onwaarheden.”

Hans Goslinga in Trouw op 20 februari 2010

“Openbaar bestuur kan ook een halve eeuw na het mandement, inspraak tot uw dienst, nog altijd het beste worden overgelaten aan de over ons gestelden. Over deze gang van zaken deed de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) vorige week rake observaties in het rapport *Vertrouwen op democratie*. Het Nederlandse bestuur, schrijft de ROB, is nog altijd hiërarchisch en technocratisch. Terwijl de burger van gezag niet meer gediend is. Aan die spagaat moet op straffe van immer toenemend wantrouwen een eind komen. ‘Nietsdoen is geen optie’, schrijft de ROB omineus.”

Martin Sommer in de Volkskrant op 27 februari 2010

“De samenleving is horizontaal geworden, terwijl politiek en bestuur nog altijd verticaal georganiseerd zijn. Dat is ook de conclusie van de Raad voor het Openbaar Bestuur, op 17 februari gepubliceerd. Helaas bleef het vooralsnog ondergesneeuwd in de lawine van media-aandacht voor de Haagse perikelen. Bovendien kwam de titel, *Vertrouwen op democratie*, op het ongunstigste moment denkbaar. Weinigen op het Binnenhof zullen immers direct gedacht hebben dat het motto van het rapport nagevolgd moet worden. Dat motto was ontleend aan de Amerikaanse gouverneur Alfred. E. Smith (1873-1944): “De beste remedie tegen de tekortkomingen van de democratie is méér democratie.”

Het is een verfrissend rapport met opmerkelijk radicale conclusies en aanbevelingen. De kloof tussen burger en politiek bestaat niet, er is een andere kloof (...).”

Henri Beunders in Trouw op 27 februari 2010

“In een net verschenen rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wordt helder op een rijtje gezet wat er allemaal toe heeft geleid dat de gevestigde politiek zoveel aansluiting met het leven van miljoenen heeft verloren. De mensen zijn gelijk(er) en individualistischer geworden, meer in de rol van klant gedrukt, in een wijdoopenstaande wereld, zonder ideologische schuilplaatsen maar permanent opgeschrikt door informatie over alles en iedereen. De ROB beveelt ‘de politiek’ aan daar nu echt gevolgen aan te verbinden. Geef burgers meer invloed op het beleid én op de keuze van bestuurders. De Raad werkt dat goed uit en beveelt partijen bovendien aan weer meer politiek te gaan bedrijven op grond van waarden en beginselen, en minder te varen op tijdgebonden, pragmatische doelstellingen. “

Marc Chavannes in NRC Handelsblad 27 februari 2010

“De ruimte voor politiek burgerschap is in Nederland toch al klein. De verzwakking van de democratie kan alleen worden tegengegaan door de democratie uit te breiden, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur pas nog heeft beklemtoond. De democratie vergt onderhoud en praktisch onderricht. (...) Laat de lokale democratie vooral experimenteren met vormen van burgerparticipatie, met het al dan niet kiezen van de burgemeester, met referenda. Wat is er mis met variëteit? Democratie is pas democratie als ze zich voortdurend kan verdiepen en revitaliseren.”

Paul Frissen in de Volkskrant op 2 maart 2010

“In het recent verschenen rapport *Vertrouwen op democratie* (2010) geeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een verhelderend overzicht van de vijf belangrijkste tendensen.”

Rob Wijnberg in Nrc.next op 3 maart 2010

Wijnberg licht die tendensen uitgebreid toe. Het zijn individualisering, ontideologisering, economisering, mondialisering en medialisering.

“Door het lawaai rondom de val van het kabinet-Balkenende IV (...) en de daardoor extra luide campagne van deze week is de recente noodkreet van de Raad voor het Openbaar Bestuur (rob) door weinig politici gehoord). (...) Vervolgens komt de rob natuurlijk met ideeën om de legitimiteit te vergroten. Nieuw zijn die ideeën niet. Maar dat is geen reden om te verzuchten: daar gaan we weer. Het is eerder omgekeerd. Juist omdat keer op keer wordt gesteld dat de burger meer invloed moet krijgen op de keuze van politici, moet daar eens echt werk van worden gemaakt.”

Aukje van Roessel in de Groene Amsterdammer op 3 maart 2010

“Het huis van de democratie staat op instorten. (...) Dergelijke paniekberichten klinken de laatste weken uit de meest uiteenlopende hoeken. De deftige Raad voor het Openbaar Bestuur neemt opeens grote woorden in de mond. Het weglekken van het vertrouwen van burgers in hun regering is een ‘gevaarlijke ontwikkeling’ en het is ‘dringend noodzakelijk’ na decennia gepraat eindelijk vaart te maken met de bestuurlijke vernieuwing. (...) Op zoek naar een antwoord op die vragen maakte Vrij Nederland een rondje langs kopstukken van de Nederlandse politicologie.”

Thomas Vanheste in Vrij Nederland op 1 mei 2010

“In het rapport *Vertrouwen op democratie* (februari 2010) heeft de Raad voor het openbaar bestuur behartigenswaardige woorden geschreven. Volgens de Raad voor het openbaar bestuur is er sprake van wantrouwen in de partijen en de politici. De verwijdering tussen burger en bestuur is ontstaan doordat in de samenleving gezagsverhoudingen wegvielen en mondige burgers deel zijn gaan uitmaken van horizontale netwerken, terwijl het politieke bestuur als vanouds langs verticale, hiërarchische lijnen bleef functioneren. Door deze kloof wordt veel bij burgers aanwezige kennis niet of onvoldoende benut. (...) De overheid denkt de samenleving nog van bovenaf aan te kunnen sturen. Mensen keren zich daarom van politiek en bestuur af. Dat brengt politieke bestuurders in een isolement. Zij nemen belangrijke besluiten over de toekomst van de mensen, maar het draagvlak neemt af. Het beroep op de formele vertegenwoordiging, het mandaat en het politieke primaat is niet meer voldoende.”

Jan Spruijt in de wijkkrant Statenkoerier (Den Haag) in juni 2010

3.5 Conclusie

De analyse van de Raad dat de verticale (politieke) instituties onvoldoende aansluiting vinden bij de in horizontale netwerken georganiseerde samenleving kon in de media op brede steun rekenen. Dat geldt ook voor de urgentie die de Raad voor het openbaar bestuur ziet: er moet snel iets veranderen. Burgers moeten meer invloed krijgen op het beleid als ook bij de keuze voor politici en bestuurders. Als het gaat om de oplossingen die de Raad schetst, vonden de media dat deze in elk geval serieus moeten worden genomen. Commentatoren, journalisten en columnisten vinden de tijd rijp voor een gekozen burgemeester, wijzigingen in het kiesstelsel en een veel interactievere beleidsvorming.

4. Het debat op de speciale website

4.1 Inleiding

Van 17 februari tot 1 mei 2010 was een speciale discussiesite actief. De site werd ontwikkeld door het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP). De site was bereikbaar via de reguliere website www.rob-rfv.nl en rechtstreeks via <http://forum.raadopenbaarbestuur.nl>. Via de normale website, de elektronische nieuwsbrief, persberichten en correspondentie is publiciteit voor de discussiesite gemaakt. Verschillende media en bloggers attendeerden bovendien op het discussieforum.

Reageren kon via drie wegen:

- het uitbrengen van een stem op tien stellingen;
- het 'ranken' van de oplossingsrichtingen die in het advies zijn genoemd;
- het plaatsen van een reactie op de stellingen.

Ongeveer 120 mensen waren actief op het forum door te stemmen, te ranken en/of te reageren. Het aantal bezoekers lag beduidend hoger.

4.2 De stellingen

Het IPP haalde uit het advies *Vertrouwen op democratie* tien stellingen. Deze hadden voor een klein deel betrekking op de analyse in het advies en voor een groot deel op de aanbevelingen. Twee stellingen kregen van maar liefst 89% van de respondenten steun. Dat waren: "De politiek moet vaker experts uit de samenleving uitnodigen om hun mening te geven" en "Op scholen moet meer aandacht zijn voor maatschappijleer en staatsinrichting". Eén stelling kreeg geen meerderheid. 53% was het niet eens met de stelling: "Het is belangrijker dat de Tweede Kamer een afspiegeling is van de samenleving, dan dat de leden een hoge opleiding hebben".

Uitslagen stellingen

De politiek moet vaker experts uit de samenleving uitnodigen om hun mening te geven

Eens 89%

Oneens 11%

Aantal uitgebrachte stemmen: 103

Aantal ingebrachte reacties op het forum bij deze stelling: 5

Op scholen moet meer aandacht zijn voor maatschappijleer en staatsinrichting

Eens 89%

Oneens 11%

Aantal uitgebrachte stemmen: 96

Aantal ingebrachte reacties op het forum bij deze stelling: 5

De manier waarop de politiek functioneert past niet meer bij de manier waarop de samenleving georganiseerd is

Eens 78%

Oneens 22%

Aantal uitgebrachte stemmen: 86

Aantal ingebrachte reacties op het forum bij deze stelling: 9

Burgers hebben te weinig invloed op de politiek

Eens 77%

Oneens 23%

Aantal uitgebrachte stemmen: 120

Aantal ingebrachte reacties op het forum bij deze stelling: 8

Een nieuwe regering hoeft niet precies vast te leggen wat ze de komende vier jaar gaat doen

Eens 76%

Oneens 24%

Aantal uitgebrachte stemmen: 111

Aantal ingebrachte reacties op het forum bij deze stelling: 2

Er moet een media-ombudsman komen, waar mensen met klachten over de media terecht kunnen

Eens 73%

Oneens 27%

Aantal uitgebrachte stemmen: 89

Aantal ingebrachte reacties op het forum bij deze stelling: 1

Verkiezingsprogramma's zijn vaak veel te lang en uitgebreid

Eens 64%

Oneens 36%

Aantal uitgebrachte stemmen: 87

Aantal ingebrachte reacties op het forum bij deze stelling: 3

Burgers moeten de lijsttrekker van hun favoriete partij kunnen kiezen

Eens 56%

Oneens 44%

Aantal uitgebrachte stemmen: 86

Aantal ingebrachte reacties op het forum bij deze stelling: 5

Als de politiek iets besluit zonder dat de burger heeft meegepraat, moeten de burgers dat besluit kunnen terugdraaien

Eens 54%

Oneens 46%

Aantal uitgebrachte stemmen: 87

Aantal ingebrachte reacties op het forum bij deze stelling: 2

Het is belangrijker dat de Tweede Kamer een afspiegeling is van de samenleving, dan dat de leden een hoge opleiding hebben

Eens 47%

Oneens 53%

Aantal uitgebrachte stemmen: 87

Aantal ingebrachte reacties op het forum bij deze stelling: 2

4.3 De ranking van de oplossingsrichtingen

Op de discussiesite konden mensen acht oplossingsrichtingen in volgorde plaatsen van goed naar slecht. Een goede oplossing kon maximaal vijf sterren krijgen en een slechte één ster. Drie oplossingsrichtingen sprongen eruit. Zij kregen elk 4,5 ster:

- De politiek moet kennis en ervaring uit de samenleving gebruiken
- Ministeries moeten meer samenwerken
- Rol en functie gemeenten en provincies tegen het licht houden

De minste sterren (3) kregen 'De burgemeester moet door de burgers worden gekozen' en 'Je moet donateur kunnen worden van politieke partijen'.

Tabel 4.1: Uitslagen ranking oplossingsrichtingen

Oplossingsrichting	Ranking
De politiek moet kennis en ervaring uit de samenleving benutten	4,5
Ministeries moeten meer samenwerken	4,5
Rol en functie gemeenten en provincies tegen het licht houden	4,5
Politiek moet weer gaan over waarden, beginselen en uitgangspunten	4
Burgers moeten aan het begin of het eind van het proces van politieke besluitvorming directe invloed krijgen	3,5
Het kiesstelsel moet worden aangepast, zodat burgers meer invloed krijgen op de keuze van hun politieke bestuurders	3,5
De burgemeester moet door de burgers worden gekozen	3
Je moet donateur kunnen worden van politieke partijen	3

4.4 De reacties

Op het forum is in totaal 40 keer een reactie achtergelaten op een of meer stellingen. Twee stellingen lokten de meeste reacties uit: 'De manier waarop de politiek functioneert past niet meer bij de manier waarop de samenleving georganiseerd is' en 'Burgers hebben te weinig invloed op de politiek'. Dat de manier waarop de politiek functioneert niet meer past bij de manier waarop de samenleving georganiseerd is, is door velen onderschreven. Mensen hadden vooral moeite met het feit dat onze democratie vooral lijkt te stelen op het eens per vier jaar uitbrengen een

stem. Sommige mensen wezen ook op de (nieuwe) mogelijkheden die het internet biedt bij burgerparticipatie, en die nog onvoldoende worden benut.

“Volgens mij is het heel simpel: We hebben geen democratie meer. Slechts 1 dag per 4 jaar hebben wij een democratie, om vervolgens overgeleverd te zijn aan de grillen van een kleine groep personen. Die wellicht het beste met ons voor hebben, maar ook hun eigen hachje moeten bewaken. Dat moeten wij tenslotte allemaal. Met de mogelijkheden van internet zijn wij toe aan de opvolger van de democratie: intercratie.”

Anonieme reactie op de discussiesite

“De politiek klampt zich vast aan zowel haar primaat als haar ultimaat (laatste woord). Daartussen zijn de afgelopen decennia wel tal van inspraakmogelijkheden gecreëerd, maar die hebben vooral een ritueel karakter. Bij consultaties wordt hooguit naar belangenorganisaties geluisterd, zonder dat duidelijk is in hoeverre zij echt de mening van hun achterban vertolken.”

Gerdjan Hoekendijk op de discussiesite

Dat er meer aandacht moet komen voor maatschappijleer en staatsinrichting werd niet door iedereen onderschreven. Een ouder schreef dat het wellicht effectiever is als je als ouders samen met je kind(eren) naar het (jeugd)journaal kijkt. Een leraar daarentegen pleitte voor het verdubbelen van het aantal uren maatschappijleer.

“Helaas wordt het vak maatschappijleer nog te vaak gezien zoals het vroeger was: een praatvakje waar je het over van alles en nog wat kunt hebben dat actueel is, maar verder zonder structuur. Ook nu krijg ik als docent maatschappijleer van allerlei belangenorganisaties lesplannetjes aangereikt waar ik geen tijd aan kan geven en geen prioriteit aan wil geven. Ik pleit daarom voor een verdubbeling van het aantal lessen maatschappijleer en het serieus nemen en geven van dit vak dat ten doel heeft leerlingen op te voeden tot democratische burgers.”

Marco Veldman op de discussiesite

Volgens de Raad voor het openbaar bestuur zouden burgers de lijsttrekker van hun favoriete politieke partij moeten kiezen. Degenen die hierop reageerden voegden daar nog aan toe: laat de formateur/premier en de burgemeester rechtstreeks kiezen, houdt voorverkiezingen en geef een zwaarder gewicht aan voorkeurstemmen.

“Een andere methode om de stem van kiezers meer inhoud te geven is het opwaarderen van het stelsel van voorkeurstemmen. Door kandidaten per lijst te laten verkiezen op basis van ontvangen voorkeurstemmen in plaats van op basis van lijstvolgorde kunnen de kiezers met één stem niet alleen aangeven welke partij hun voorkeur heeft, maar ook welke kandidaat zij graag als volksvertegenwoordiger namens die partij in het gekozen orgaan willen hebben.”

Anonieme reactie op de discussiesite

Wat betreft de lengte van verkiezingsprogramma's maakte een reageerder de opmerking dat er geen onduidelijkheid over de koers van een partij mag ontstaan, wat uitgebreide en concrete informatie noodzakelijk maakt. Een ander stelde dat bij korte en bondige informatie de discussie wellicht eens over de inhoud zal gaan, hoe belangrijk aansprekende lijsttrekkers ook zijn.

In *Vertrouwen op democratie* benadrukt te Raad voor het openbaar bestuur het belang van de Tweede Kamer als afspiegeling van de samenleving. Volksvertegenwoordigers met maatschappelijke ervaring zijn onontbeerlijk. Uit de reacties op het forum en de uitkomst van de stemming op de stelling blijkt echter dat velen hechten aan deskundigheid in termen van voldoende (juridische) kennis.

“Er moet een goede balans zijn tussen enerzijds deskundigheid en anderzijds spreiding qua contacten met de diverse geledingen in de samenleving. De Kamer hoeft geen representatieve steekproef te zijn uit de bevolking van Nederland, maar mag daar qua opleiding en levenservaring best bovenuit steken, zolang kiezers zich maar in (een deel van) de gekozenen kunnen herkennen. Het parlement heeft niet alleen een vertegenwoordigende functie, maar ook een controlerende en mede-wetgevende. Hiervoor moet over de vereiste deskundigheden worden beschikt. Het heeft mij dan ook verbaasd, dat er in een grote fractie als die van de PvdA, na het vertrek van Aleid Wolfson, geen enkele jurist meer zit.”

Gerdjan Hoekendijk op de discussiesite

De reacties op de wenselijkheid van een regeerakkoord op hoofdlijnen, liepen uiteen. De een was van oordeel dat men in de loop van de regeerperiode flexibel moet kunnen reageren op veranderde omstandigheden, terwijl de ander hecht aan “afspraak is afspraak”.

“Ben benieuwd hoe de verkiezingsprogramma's voor 9 juni er uit gaan zien. Als ze kort en bondig zijn, gaat de discussie misschien over de inhoud, hoe belangrijk aansprekende lijsttrekkers ook zijn. “

Anonieme reactie op de discussiesite

4.5 Conclusie

Vrijwel alle stellingen, die afgeleid zijn uit de analyse en aanbevelingen in het advies, mochten rekenen op brede instemming van de deelnemers aan het discussieforum. Of het nu ging om de politiek die veel meer gebruik zou moeten maken van de kennis die in de samenleving aanwezig is of om burgers die te weinig invloed hebben op de politiek. De deelnemers van het debat op onze speciale discussiesite ondersteunden in grote meerderheid de analyse dat de verticale (politieke) instituties los dreigen te raken van de samenleving en dat er naar nieuwe verbindingen moet worden gezocht.

5. De discussiebijeenkomsten

5.1 Inleiding

Bij de presentatie van *Vertrouwen op democratie* kondigde de Raad aan over zijn advies het gesprek aan te gaan met alle mogelijke betrokkenen en geïnteresseerden. Bij dit advies rekende de Rob nadrukkelijk niet alleen regering en parlement tot zijn toehoorders, maar iedereen die het functioneren van onze democratie na aan het hart ligt. Al snel bleken veel mensen en instellingen zeer begaan met onze democratie. Onder meer universiteiten, opleidingsinstituten, ambassadeurs in Nederland, commerciële dienstverleners en provincies zagen in het rapport een onderwerp voor een debat. In nog geen jaar tijd organiseerden dergelijke instellingen zestien bijeenkomsten waar het rapport centraal stond in een debat, workshop, heisessie of college.

Hoewel het karakter van veel van deze bijeenkomsten verschillend was, kende ze ook een vaste constante: een raadslid, meestal de voorzitter van de Raad, of een medewerker van de staf gaf een toelichting op het adviesrapport, waarna aanwezigen met vragen, opmerkingen of kritiek een debat over het advies entameerden. Veel vragen kwamen vaker terug, terwijl andere opmerkingen juist een nieuw licht op de analyse of aanbevelingen uit *Vertrouwen op democratie* deden schijnen.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de meest gehoorde vragen en opmerkingen tijdens de vele discussiebijeenkomsten en colleges. Dat overzicht volgt niet in een opsomming per bijeenkomst, maar wordt thematisch opgesomd waarbij hier en daar wordt terugverwezen naar een bijeenkomst. Paragraaf 2 kijkt naar de opmerkingen over de analyse van het rapport, paragraaf 3 gaat in op de discussie die de aanbevelingen oproepen. De vierde en laatste paragraaf vat samen en concludeert.

Tabel 5.1: Overzicht bijeenkomsten

[Tussen haakjes: aanwezige Rob-vertegenwoordiger]

Datum	Organisatie en locatie	Deelnemers
17 maart 2010	Universiteit Twente in samenwerking met Kennisinstituut voor Stedelijke Samenwerking en studentenvereniging Sirius, in Enschede. [Jacques Wallage]	100
19 april 2010	ROI Centre for Public Leadership, in Den Haag. [Jacques Wallage]	30
22 april 2010	Forum voor Democratische Ontwikkeling, bijeenkomst 'Democratie en burgerparticipatie', in Den Haag. [Monique Leyenaar]	35
april 2010	College voor bestuurskundestudenten Hogeschool InHolland [Geert Dales]	20
17 mei 2010	Haagse Communicatie leesclub, in Den Haag. [Henriëtte Loogman]	8
26 mei 2010	Universiteit Groningen, Studium Generale, in Groningen. [Jacques Wallage]	100

Datum	Organisatie en locatie	Deelnemers
1 september 2010	Universiteit van Amsterdam, Mediastudies, in Amsterdam. [Rien Fraanje]	30
7 september 2010	Provincie Groningen, Gedeputeerde Staten en Directie. [Rien Fraanje]	20
8 september 2010	Provincie Zeeland in samenwerking met Roosevelt Academy, in Middelburg. [Jacques Wallage]	100
14 september 2010	'Strengthening Democracy in the Netherlands', Seminar Changing Perspectives of Democracy, in Den Haag. [Monique Leyenaar]	80
23 september 2010	'Versterken van de Democratie: Burgerparticipatie in 2010', VNG In Aktie met Burgers, in Nijmegen. [Monique Leyenaar]	110
23 september 2010	nClude bijeenkomst e-participatie, in Drachten. [Paul de Goede]	50
1 oktober 2010	Association for the development of friendship and understanding. [Rien Fraanje]	30
7 oktober 2010	Lezingencyclus 'De Wijzen in het Oosten' van het Trendbureau Overijssel, in Zwolle. [Jacques Wallage]	100
14 oktober 2010	ICTU conferentie 'Burger Bewust', workshop, in Rotterdam. [Rien Fraanje]	40
27 januari 2011	NWO-Congres Omstreden democratie, Den Haag [Jacques Wallage]	90
24 februari 2011	Haags debat i.s.m. Twynstra Gudde en Campus Den Haag Universiteit Leiden. [Jacques Wallage]	45
31 maart 2011	Strategisch Forum IPO [Jacques Wallage]	30
1 april 2011	Kennisnetwerk Griffiers van Nederland, Haarlemmermeer [Jacques Wallage]	30
16 mei 2011	Symposium Actieprogramma lokaal bestuur en VNG-Utrecht met als thema 'Burgerparticipatie: nieuwe verbindingen met burgers' [Jacques Wallage]	40
20 juni 2011	Rob-Conferentie politieke partijen [Jacques Wallage, Geert Dales, Monique Leyenaar]	20

5.2 Discussie over de analyse

Het eerste wat opvalt bij een terugblik op die debatten, colleges en workshops is de brede instemming met de analyse van de Raad over ‘de andere kloof’. Veel aanwezigen herkenden de gevoelens van onvrede over het huidige functioneren van ons democratisch bestel, maar meenden dat het lastig was om de vinger op de zere plek te leggen. Het rapport *Vertrouwen op democratie* maakte voor hen nu expliciet wat zij zelf al latent ervoeren, voelden, vonden of dachten.

Het tweede opvallende is dat vooral ambtenaren, politici en bestuurders van decentrale overheden de analyse van een politiek bestuur dat in toenemende mate afhankelijk is van horizontale partners voor het realiseren van zijn beleidsdoelen, feilloos herkenden uit hun eigen praktijk. Zij ervaren dagelijks de zogenaamde ‘verplaatsing van de politiek’, waarop het rapport uitgebreid ingaat.⁴ Mensen uit de hoek van de rijksoverheid toonden zich sceptischer: zij benadrukten eerder – overigens net als de Raad – het belang van een verticale overheid.

Kritiek tijdens de bijeenkomsten kwam veelal vanuit de hoek van wetenschappers. Sommige van hen ontkenden – overigens net als de Rob doet in *Vertrouwen op democratie* – het bestaan van een vertrouwenscrisis en meenden dat de Rob ten onrechte de noodklok over het vertrouwen van mensen in onze democratie luidde. Op deze kritiek gaat het volgende hoofdstuk dieper in. Sommige anderen wierpen de principiële vraag op of een verticaal functionerend bestuur wel zo’n probleem is. Kunnen we eigenlijk wel functioneren zonder verticaal bestuur? We hebben in de samenleving immers een institutie nodig die regels stelt en deze handhaaft. Deze critici gingen er impliciet – en ten onrechte – vanuit dat de Raad pleit voor de horizontalisering van het bestuur. Andere kritiek riep een meer fundamentele vraag op. De analyse van een bestuur dat nog van een verticale realiteit uitgaat en daarom geen aansluiting meer vindt met de gehorizontaliseerde samenleving mag dan wel kloppen, maar is deze ontwikkeling wel gewenst? Had de Raad zijn aanbevelingen niet moeten richten op hoe die samenleving weer verticaliteit, ofwel: gezag en hiërarchische verhoudingen accepteert?

In het verlengde daarvan ligt de vrees voor de onzekere gevolgen die een ontketende samenleving tot stand kan brengen. NRC-commentator Marc Chavannes wees daarop in zijn bijdrage tijdens het debat bij het *ROI Centre for public leadership*. Hij zei zeer goed met de analyse te kunnen instemmen en is evenmin voorstander van een vorm van hersteldenken, ofwel: goedbedoelde, maar zinloze pogingen om mensen weer in oude verhoudingen terug te brengen. Tegelijk moest hij toegeven dat een bestuur dat verbinding zoekt met de horizontale samenleving ten prooi kan vallen aan populisme. Hij zei het ongereguleerde karakter van de publieksdemocratie enigszins te vrezen.

5.3 Debat over de aanbevelingen

Meer dan over de analyse ontstond bij de bijeenkomsten vooral debat over de aanbevelingen. De Raad wilde met zijn advies nadrukkelijk de aandacht richten op de analyse in de hoop dat het debat over het rapport zich niet zou concentreren op de oplossingen. Dan verzandt het debat weer tussen voor- en tegenstanders van bestuurlijke vernieuwing en wordt de noodzaak daartoe al weer snel uit het oog verloren, zo vreesde de Raad. Die vrees is gedeeltelijk uitgekomen. Hoewel de Raad zich in

4 Rob 2010, pag. 27 e.v.

Vertrouwen op democratie nergens expliciet uitspreekt voor één specifieke maatregel, concentreerden de vragen en opmerkingen zich meestal toch op één van de suggesties die de Raad deed voor het herstel van de verbinding tussen het verticale bestuur en de horizontale publieke ruimte.

De kritiek is zeer verschillend van aard en te groeperen in vier categorieën. De eerste groep criticasters wees vooral op de al vaak genoemde en alom bekende bezwaren van de gekozen burgemeester en het referendum. Antagonisten van deze vormen van bestuurlijke vernieuwing benadrukten het grote vertrouwen dat onze benoemde burgemeester geniet, juist omdat die niet wordt gekozen. Zij wezen verder op het bezwaar van referenda dat mensen voor veel vraagstukken over onvoldoende kennis beschikken om zelf een keuze te kunnen maken.

Veelal jonge mensen toonden zich geen principiële tegenstander van de genoemde maatregelen, maar schaalden die wel onder de noemer van ‘oude politiek’. De politieke strijd om de invoering van de gekozen burgemeester en het referendum vinden zij achterhaald en niet meer relevant; via internet zijn er andere, meer moderne manieren om mensen bij politiek en bestuur te betrekken, zo betoogden zij.

Kritiek van een geheel andere orde betrof de verstrekkendheid van de in het rapport gesuggereerde maatregelen. Als je zo’n alarmerende schets geeft over het welzijn van onze democratie, is het nogal mager om met de gekozen minister-president en het correctief referendum aan te komen zetten, zo oordeelden zij. Dit kritiekpunt komt ook terug in het volgende hoofdstuk.

De vierde en laatste groep criticasters bracht onder de aandacht dat de genoemde maatregelen voor bestuurlijke vernieuwing (gekozen burgemeester, referendum en gekozen minister-president) in andere landen niet tot meer politiek vertrouwen heeft geleid. Sterker nog, internationaal vergelijkend onderzoek toont juist aan dat Nederlanders – zonder dat zij via een referendum kunnen meebeslissen en zonder dat zij mogen stemmen over de keuze van hun burgemeester en MP, relatief veel vertrouwen hebben in hun politieke systeem. De verbinding tussen het verticaal bestuur en de horizontale samenleving zal daarom op een andere manier hersteld moeten worden.

De kritiek van directeur Arjan Vliegthart van het wetenschappelijk bureau van de SP is vergelijkbaar. Hij merkte tijdens de speciale bijeenkomst voor politieke partijen op dat de door de Raad voorgestelde oplossingen maar zijdelings aan het geconstateerde probleem raken. Omdat hij in zijn column voor SC over de discussiebijeenkomst schreef, is het eenvoudig om zijn belangrijkste kritiekpunt hieruit te citeren. “De problemen die de Rob signaleert”, aldus Vliegthart, “bevinden zich vooral in de sfeer van de politieke cultuur. Zij hebben betrekking op de manier waarop politieke actoren met elkaar en met de burgers omgaan. (...) De Rob trapt helaas in de valkuil institutionele oplossingen te bieden voor culturele problemen.”⁵

Het rapport *Vertrouwen op democratie* doet meer suggesties voor het herstel van de verbinding, zoals de instelling van een mediaombudsman, meer en beter onderwijs over het functioneren van de democratie en voorstellen voor een andere werkwijze van politici en ambtenaren. Over deze en andere suggesties is weinig gesproken tijdens de discussiebijeenkomsten. Blijkbaar waren die voorstellen minder controversieel.

5 Vliegthart 2011

5.4 Conclusie

Het rapport *Vertrouwen op democratie* heeft veel losgemaakt. In anderhalf jaar tijd werden verspreid over het hele land twintig bijeenkomsten over het advies georganiseerd. Dat is meer dan één per maand. Geïnteresseerde mensen, studenten, wetenschappers, raads- en Statenleden, wethouders, burgemeesters, leden van colleges van gedeputeerde staten en ambtenaren van verschillende overheden discussieerden mee over de staat van onze democratie.

De enthousiaste deelname van meer dan duizend mensen aan de diverse debatten staat in schril contrast met het zwijgen vanuit de Haagse politiek. Na meer dan een jaar debatteren constateerde de Raad niet zonder verbazing dat hij vanuit de Tweede Kamer of vanaf de partijbureaus nog geen enkele reactie had ontvangen over de analyse of de oplossingsrichtingen van het rapport. Dat heeft de Raad ertoe gebracht om in juni zelf een bijeenkomst te organiseren, waarvoor hij de leden van de Vaste Kamercommissie BZK, de partijvoorzitters, de politieke jongerenorganisaties en de directeuren van de wetenschappelijke bureaus uitnodigde. Maar ook hier lieten de politici uit de eerste lijn – Kamerleden of partijbestuursleden – het afweten. De Raad verwelkomde vier afgevaardigden vanuit de wetenschappelijke bureaus van de VVD, de SP, D66 en de SGP en de voorzitter van de jongerenorganisatie van de Partij voor de Dieren. De Raad blijft gissen naar de redenen dat niemand uit de Haagse politiek zich geroepen voelde op dit rapport te reageren. De vele reacties vanuit de samenleving, de ambtenarij en de wetenschap die daartegenover staan, lijken op zich zelf al een symptoom van ‘de andere kloof’.

De constatering van de Raad dat politiek en bestuur nog opereren alsof de samenleving verticaal is georganiseerd waardoor zij zichzelf hebben losgeweekt van de gehorizontaliseerde samenleving, kon tijdens de debatbijeenkomsten op brede instemming rekenen. De oplossingsrichtingen gaven meer aanleiding voor discussie. De aard van de opmerkingen liep daarbij uiteen. Sommigen merkten op dat de voorstellen niet ver genoeg gaan. Een ander benadrukte juist dat de gekozen oplossingsrichtingen geen effect zullen sorteren, ofwel: te mager zijn om de urgente probleemanalyse het hoofd te kunnen bieden. Die twee richtingen komen we ook in het volgende hoofdstuk bij de bespreking van de wetenschappelijke reacties tegen.

6. Reflecties vanuit de wetenschap

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk staat uitgebreid stil bij de kritiek op het rapport vanuit de wetenschap. In paragraaf 2 volgen beknopte weergaven van besprekingen van *Vertrouwen op democratie* in twee tijdschriften. Vervolgens staan in de derde paragraaf twee lezingen centraal. De vierde paragraaf handelt over twee artikelen waarin ook het Rob-advies terloops ter sprake komt. Een hoogleraar wendde zich tot onze speciale discussiesite om zijn zorgen over een van de oplossingsrichtingen te uiten (paragraaf 6.5). Aan de kanttekeningen die WRR-medewerker Will Tiemeijer in een artikel bij het advies plaatste, is een aparte paragraaf gewijd. Paragraaf zeven sluit dit hoofdstuk af met een korte slotbeschouwing.

6.2 Twee recensies

De eerste reactie vanuit wetenschappelijke hoek kwam in de vorm van twee recensies in gespecialiseerde tijdschriften. Leo Klinkers besprak *Vertrouwen op democratie* in het lentenummer 2010 van Christen Democratische Verkenningen, het tijdschrift van het wetenschappelijk instituut voor het CDA.⁶ Peter Castenmiller en Marcel van Dam kraakten stevige noten over het rapport in het maandblad *Openbaar bestuur*.⁷

In precieze bewoordingen en goed gekozen citaten geeft Klinkers in zijn bespreking een uitgebreide en zeer degelijke samenvatting van het rapport. Klinkers is overwegend positief over de analyse. Wel schrijft hij dat hij een aantal elementen in de verklaring voor de zorgelijke staat van onze democratie mist. Volgens Klinkers geeft de Raad slechts in algemene bewoordingen aan hoe en waarom het verticale bestuur niet langer een vaste verbinding heeft met de horizontale samenleving. “Hij rept met geen woord over het feit dat dit is terug te voeren op het ontbreken van voldoende kwaliteit van mensen van vlees en bloed die zich binnen politieke partijen, binnen vertegenwoordigende organen, binnen het dagelijks bestuur en binnen direct daaraan gerelateerde instituties hebben genesteld.” Hoewel Klinkers dat verband zelf niet direct legt, lijkt hij dat gebrek aan kwaliteit te wijten aan de lage lidmaatschapsgraad van politieke partijen. Om en nabij 2,5 procent van de kiesgerechtigden is lid van een partij. Die kleine groep bepaalt dus wie de belangrijkste functies in ons land mogen bezetten, redeneert Klinkers. Dat werkt een monopolisering van de macht in de hand en “dat is volgens mij een betere verklaring waarom de verticale kolom is losgeraakt van de gehorizontaliseerde samenleving”.

Klinkers stoort zich verder aan wat hij noemt “de vulgarisering van het woord democratisering”. Hij moet niets hebben van de koppeling van de democratie aan andere woorden, zoals de democratisering van de samenleving, het onderwijs, de woningbouw, etc. of termen als diploma- en

6 Klinkers 2010, pag. 160 t/m 167

7 Castenmiller en Van Dam 2010, pag. 24 t/m 26

publieksdemocratie. “Het begrip ‘democratie’ is een woord waar je zuinig op moet zijn. Het hoort thuis in een rijtje andere begrippen, zoals algemene verkiezingen, trias politica, parlementair stelsel, ministeriële verantwoordelijkheid, vertegenwoordiging van het algemeen belang, constitutionele monarchie. Het geeft geen pas dit woord te gebruiken buiten deze reeks. (...) Het is een en ondeelbaar met de hoekstenen van ons staatkundig systeem. Daarbuiten heeft het geen functie en hoort het ook niet gebruikt te worden.”

Klinkers geeft hier wel aan *wat* hij vindt, maar onderbouwt niet *waarom* het woord democratie buiten het staatkundig systeem geen functie heeft. Zijn mening lijkt vooral ingegeven door een staatsrechtelijke invulling van het democratiebegrip waarmee de bredere politicologische en sociologische betekenis worden genegeerd. Zelfs een verwijzing naar een in de politicologie aanvaarde term ‘publieksdemocratie’, afkomstig van de vermaarde Franse politicoloog Bernard Manin⁸, komt niet door Klinkers’ staatsrechtelijke toets.

Verder meent Klinkers dat de Raad een te beperkte kring van politicologen heeft geraadpleegd bij het schrijven van zijn advies. Hij mist bestuurskundigen of de jaarberichten van de Raad van State en de Nationale ombudsman in de literatuurlijst. En bovendien hadden de geschriften van de recensent zelf niet in het literatuuroverzicht misstaan, vindt de recensent.

Verder vraagt Klinkers zich af wie in de ogen van de Raad de verticale overheid nu precies is. Wat hem betreft had dit begrip scherper mogen worden omljnd. “Voor wie is de boodschap van de Raad eigenlijk bestemd? Wie moet het zich aantrekken? Wie moet er in beweging komen?”

Klinkers meent ook dat de Raad niet duidelijk maakt hoe het politieke bestuur beter zou kunnen putten uit de wijsheid die in overvloed aanwezig is in de samenleving. Hij wijst daarbij op de vele praktische voorbeelden uit de lokale praktijk. Daar bestaan inmiddels “tallose nieuwe vormen van samenwerking tussen bestuur en samenleving die verder gaan dan informeren of inspreken”, zoals bijvoorbeeld “meebeslissen over de aanwending van (wijk)budgetten; kiezen over de invulling van een nog onbebouwd terrein; ideeën aanrijken over het beveiligen van een park of wijk.”

Een fundamenteel kritiekpunt betreft de werkwijze van de Raad zelf. De Rob had volgens Klinkers zijn eigen advies moeten opvolgen door zich los te maken uit zijn eigen verticale kolom en een proces te organiseren om de samenleving zelf aan het woord te laten. “Dan zou het advies inhoudelijk uit die samenleving zelf zijn voortgekomen, met de Rob als penvoerder. En aldus zou de Rob zelf hebben gedaan wat hij anderen nu voorhoudt.”

Ten slotte lijkt Klinkers teleurgesteld over de oplossingsrichtingen. “Wat de Rob beschrijft is niets minder dan het faillissement van de politiek”, schrijft hij. “Niet een naderend faillissement, maar van een feitelijke toestand van een al jaren in een schijnwereld opererende overheid die alleen maar beleid op beleid stapelt en elke gefundeerde klacht daarover beantwoordt met nog meer onuitvoerbaar beleid en niet-handhaafbare regelgeving. Precies deze situatie klaagt de Rob terecht aan, maar hij verzuimt om buiten het geijkte advieskader te treden en de ernst van de zaak die de Raad zo lief is te duiden met woorden waar de geadviseerde van achteroverslaat.”

Peter Castenmiller en Marcel van Dam zijn niet minder kritisch over *Vertrouwen op democratie*. Hun eerste bezwaar richt zich op het gebruik door de Rob van het legitimiteitsbegrip. Volgens deze

8 Manin 1995

recensenten laat de Raad na dit centrale begrip te omschrijven. “In het rapport gaat het soms over de legitimiteit van het systeem, soms over de legitimiteit van instituties in dat systeem, dan weer over de legitimiteit van bestuurders en van politici of die van hun besluiten.”

Bovendien vinden de auteurs dat het rapport een uitwerking van de relatie tussen vertrouwen en legitimiteit ontbeert, “hetgeen het de raad vervolgens mogelijk maakt gemakkelijk beide begrippen door elkaar te gebruiken”. Gevolg: “een samenhangende analyse over de vraag waarom dit bij elkaar resulteert in een crisis in de legitimiteit, ontbreekt.”

Het is dit gebrek aan “analytische zuiverheid” dat maakt dat volgens Castenmiller en Van Dam niet duidelijk wordt waarom het erg is dat “de andere kloof” bestaat. Welk onheil staat ons te wachten vragen zij zich af. “Revolutie? Anarchie? Plunderingen? Opheffing van Nederland? Het is natuurlijk flauw om zo’n karikatuur te schetsen, maar je wordt er als lezer bijna toe verleid doordat de raad wel stelt dat we met hoogst urgente problemen te maken hebben zonder die problemen duidelijk neer te zetten.”

Een andere ommissie zou zijn dat de Raad te gemakkelijk heen en weer schakelt tussen het nationale en decentrale bestuur, terwijl de eisen die aan landelijke politici en bestuurders worden gesteld wezenlijk verschillen van de criteria waaraan hun equivalenten in provincies en gemeenten moeten voldoen. De aard van de legitimiteitscrisis op nationaal niveau is niet automatisch dezelfde als die op lokaal niveau, betogen Castenmiller en Van Dam.

Dat de Rob dat onderscheid te weinig zou maken, is volgens hen extra kwalijk omdat het lokale bestuur de proeftuin is voor allerlei bestuurlijke experimenten voor meebesturen, meebeslissen of co-creatie, die beogen de kloof tussen het verticale bestuur en de horizontale bestuur te dichten. “Het lokaal bestuur heeft in die zin al ruim ingespeeld op de horizontaliserende samenleving. Als al die meer of minder geslaagde pogingen om burgers meer invloed op bestuur en beleid te geven helemaal geen resultaat gehad zouden hebben, roept dat direct ook twijfel op aan de stelligheid waarmee de raad dat als oplossingsrichting poneert.”

Tenslotte menen Castenmiller en Van Dam dat de algemene oplossingsrichting van de raad “meer politisering” is. En omdat zij ook vinden dat de Rob in zijn analyse en advisering geen onderscheid maakt tussen de nationale en decentrale politiek, betogen zij in het slot van hun recensie dat politisering van het lokaal bestuur de gemeentepolitiek van de regen in de drup helpt. In een op zich overtuigend verhaal stellen zij dat afgelopen decennia het belang van het politieke op lokaal niveau is toegenomen, terwijl het politieke speelveld voor wat betreft de lokale autonomie en het eigen belastinggebied juist is verkleind. “De politisering van een te klein politiek speelveld leidt tot verwarring, creëert problemen en resulteert op veel plaatsen in slechte intermenselijke politiek-bestuurlijke verhoudingen.”

6.3 Twee lezingen

Tijdens enkele debatbijekomsten waarover het vorige hoofdstuk berichtte, fungeerden wetenschappers als co-referent. Zij hadden de taak om na de inleidende rede van Rob-voorzitter Jacques Wallage over *Vertrouwen op democratie* kritisch te reflecteren op het advies. De bijdragen van prof. Hans Engels bij het debat aan de Rijksuniversiteit Groningen en prof. Jacques Thomassen tijdens de bijeenkomst aan de Universiteit van Twente worden hier uitgelicht omdat zij kritiekpunten naar voren brachten die – hoewel soms in andere vorm – vaker te horen waren.

De eerste debatbijeenkoms in Enschede vond plaats op 17 maart in het Amphitheater van de Universiteit van Twente. Hoogleraar politicologie Jacques Thomassen fungeerde als co-referent. Hij moest na de inleiding van de Rob-voorzitter toegeven dat hij het moeilijk had met zijn rol van co-referent, omdat hij het rapport zo goed en treffend vond. Om het debat niet bij voorbaat in de kiem te smoren, had hij enigszins geforceerd moeten zoeken naar kritiekpunten, zo verklaarde hij. En uiteindelijk had hij die toch weten te vinden.

In de eerste plaats zei Thomassen zich niet te herkennen in de probleemanalyse. Cijfers uit kiezersonderzoek tonen aan dat in de periode 1977 – 2006 geen sprake is van een erosie van vertrouwen van burgers in politieke partijen en politici. Dat vertrouwen zou zo rond de 50 procent fluctueren. Daarbij laten diverse onderzoeken zien dat het vertrouwen van Nederlanders in hun democratisch systeem onverminderd hoog is. Daarom lijkt het hem onwaarschijnlijk dat het mindere vertrouwen in partijen in politici het vertrouwen in het stelsel en de instituties zal meenemen in een val.

Met cijfers toonde Thomassen aan dat vooral laagopgeleiden zich het slachtoffer voelen van de modernisering, waarbij de politiek hun zorgen niet of nauwelijks herkent, laat staan agendeert. Dat onderscheid in vertrouwen tussen hoog- en laagopgeleiden maakt Thomassen bovendien sceptisch over de effectiviteit van de door de Raad gekozen oplossingsrichtingen. Meer invloed voor burgers op de beleids- en besluitvorming zal volgens hem de kloof in opleidingsniveau alleen maar groter maken. Het zijn namelijk vooral de hoogopgeleiden die hun invloed in dergelijke processen adequaat weten aan te wenden. Het vraagt meer inspanning en grotere creativiteit om juist “de buitenstaander”⁹ bij politiek en bestuur te betrekken. Institutionele hervormingen hebben per saldo nauwelijks effect op politiek vertrouwen, zo laat ook onderzoek in andere landen zien.

Opmerkelijk genoeg heeft Thomassen zijn mild kritische toon verlaten wanneer hij een half jaar later zijn afscheidsrede uitspreekt als hoogleraar aan de Universiteit van Twente omdat hij met emeritaat gaat. In *De permanente crisis van de democratie* betoogt hij dat voor al te grote somberte geen reden is.¹⁰ Hij ziet het advies van de Rob als een uiting van een al decennia bestaand cultuurpessimisme over het welzijn van onze democratie. De Rob zou in zijn rapport ten onrechte de conclusie trekken dat wij over een lange periode te maken hebben met “een tanend vertrouwen in (in volgorde van afnemend vertrouwen) parlement, regering en vooral partijen en politici”. Met verwijzing naar cijfers stelt Thomassen daar tegenover dat het politiek vertrouwen en het vertrouwen in de democratie sinds begin jaren zeventig geleidelijk aan een stijging laat zien (van circa 35 procent naar om en nabij de 60 procent respectievelijk van bijna 60 naar ruim 80 procent¹¹).

Thomassen meent verder dat het volatiele stemgedrag geen indicatie is voor een afnemend vertrouwen van kiezers in de politiek. Hij kapittelt daarom de Raad omdat die constateert dat het volatiele stemgedrag politici, wetenschappers en commentatoren alert heeft gemaakt op de vraag in hoeverre in ons land sprake is van een vertrouwenscrisis tussen enerzijds politiek en bestuur en anderzijds de bevolking. “Een grote volatilititeit is ongetwijfeld een teken van onvrede met althans sommige politieke partijen en politici, maar het tot uitdrukking brengen van deze onvrede

9 Term afkomstig van Motivaction

10 Jacques Thomassen 2010

11 Thomassen 2010, pag. 23 en 24

is nu eenmaal een functie van verkiezingen en niet noodzakelijk een teken van onvrede met het functioneren van het politieke stelsel als zodanig.”¹²

De Groningse staatsrechtgeleerde en D66-senator Hans Engels plaatste in zijn bijdrage aan het debat over *Vertrouwen op democratie* in het Groningse academiegebouw op woensdagavond 26 mei 2010 een kritische kanttekening bij het gebruik van het legitimiteitsbegrip door de Raad. Daar waar Castenmiller en Van Dam nog menen dat onduidelijk is welke betekenis hij aan dit politicologisch omstreden begrip geeft, meent Engels nu juist dat de door de Raad gekozen betekenis botst met de juridische betekenis van het begrip. In het recht heeft legitimiteit veeleer betrekking op de gevolgde procedures bij besluitvorming en minder met vertrouwen. Hij stelt daarom dat hij de probleemanalyse net andersom zou hebben geformuleerd. Dus er is in zijn ogen geen sprake van een legitimiteitscrisis als afgeleide van een vertrouwensprobleem, maar van een vertrouwenscrisis die kan leiden tot een legitimiteitsprobleem.

Tegelijk benadrukt Engels in zijn bijdrage dat deze – in zijn ogen onjuiste omdraaiing – geen gevolgen heeft voor de juistheid van de verdere analyse van de Raad over de zorgelijke staat van onze democratie. Hij stelt het advies met verwondering en ontroering te hebben gelezen. Met verwijzing naar de op dat moment tweeënhalve maand eerder overleden D66-oprichter Hans van Mierlo vraagt Engels zich af of het rapport van de Rob dan toch eindelijk een nieuwe lente in Den Haag aankondigt.

6.4 Twee artikelen

Met enige vertraging verschenen na de publicatie van *Vertrouwen op democratie* ook artikelen in meer populaire media waarin twee gerenommeerde wetenschappers vergelijkbare kritiek uiten op het Rob-rapport. De Groningse hoogleraar Frank Ankersmit schreef een opinieartikel voor het zaterdagse *Opinie-* en debatkatern van *NRC Handelsblad*.¹³ De Tilburgse bestuurskundige Paul Frissen liet zich in december 2010 interviewen door de website www.horizontalisering.nl.¹⁴

Ankersmit is in de pen geklommen nadat in korte tijd drie gezichtsbepalende politici in de persoon van Agnes Kant (SP), Wouter Bos (PvdA, op dat moment minister van Financiën) en Camiel Eurlings (CDA, op dat moment minister van Verkeer en Waterstaat) hun afscheid hebben aangekondigd. Dat heeft bij de hoogleraar intellectuele geschiedenis de vraag opgeroepen of “wij niet het onmogelijke van politici verlangen”. Om na het stellen van de vraag tot een eerste voorlopig antwoord te komen: “Het is slopend, het risico afgebrand te worden is groot, je houdt het maar kort vol en daarna moet je iets heel anders gaan doen.”

Het euvel is volgens Ankersmit onze van onze voorouders geërfde overlegcultuur die niet meer van deze tijd is. “Het mooie is dat iedereen in dat horizontale bestuur zijn zegje kan doen. Maar het

12 Thomassen 2010, pag. 37

13 Frank Ankersmit (2010)

14 Kusiak, Loek en Jan Dirven (2010)

nadeel is dat iedere besluitvorming een ware Sisyphusarbeid wordt. Het vreet energie. En het is als een bestuurlijke auto die één op één loopt.”

Zijn advies is daarom eenduidig: we moeten naar “de verticaliteit van een presidentieel bestuur”.

De verticaliteit heeft – veel meer dan de horizontaliteit – de toekomst in het openbaar bestuur.

Ankersmit stelt vervolgens: “Dat staat haaks op het recente rapport *Vertrouwen op democratie* van de Raad voor het openbaar bestuur, dat juist wat zij noemen de ‘horizontalisering’ van het openbaar bestuur aanbeveelt. (...) De Rob dacht dat als zich een ontwikkeling voordoet in de samenleving, de overheid die moet proberen te imiteren. Dat is een heel verkeerd dogma zoals iedereen zou kunnen weten.”

De kritiek van Ankersmit spitst zich dus toe op twee punten. In de eerste plaats is volgens hem de constatering van de Rob onterecht dat de samenleving *wel* en het openbaar bestuur *niet* horizontaliseerde. Hij constateert juist tot zijn verdriet dat ook politiek en overheid zich horizontaal opstellen. Die ontwikkeling is slecht en ongewenst, meent Ankersmit. En dat is een reden om de Rob te bekritisieren omdat hij in *Vertrouwen op democratie* een pleidooi voor horizontaal bestuur herkent. Overigens zwakte Ankersmit deze kritiek af toen hij eind mei 2010 bij de debatbijeenkomst op de Rijksuniversiteit Groningen naast Hans Engels de tweede co-referent was. Daar merkt hij op dat de Rob niet pleit voor een horizontaal openbaar bestuur, maar dat het er in de aanbevelingen wel de schijn van heeft. Dat maakt dat Ankersmit dan tot de conclusie komt dat de Rob het spanningsveld tussen horizontaliteit en verticaliteit wel agendaert, maar het uiteindelijk niet oplost.

De kritiek van Paul Frissen is gelijk aan die van zijn Groningse collega-hoogleraar. Hij zet in het interview met www.horizontalisering.nl de redenering van zijn meest recente boek *Gevaar verplicht*¹⁵ uiteen. Daarin neemt hij enigszins afstand van zijn eerdere werk, waarin hij de overheid heel postmodern (en dus ook horizontaal) omschreef als één van de actoren in een netwerksamenleving die niet al te hoge pretenties mag hebben.¹⁶ In zijn nieuwste boek benadrukt hij de noodzaak van het bestaan van een overheid en de politiek, maar zij moeten wel bescheiden ambities hebben.

De primaire taak van de staat is volgens Frissen het beheren van het geweldsmonopolie en het garanderen van de rechtsstaat. “Om het geweldsmonopolie verstandig te kunnen beheren, moeten staatsdienaren een deugden-ethiek hanteren. In mijn boek ga ik daar ook op in. Belangrijke kenmerken van leiderschap zijn dan matiging, bescheidenheid en zelfbeperking. (...) De consequentie daarvan is minder staat, minder uniformiteit en minder gelijkheid. Maar dat willen we niet.”

De overheid moet zich terugtrekken en loslaten, betoogt Frissen verder. Dat betekent dat overheid en politiek geen opvattingen behoren te hebben over wat goed is voor onze toekomst. “Dat gaat de samenleving zelf doen.” Deze horizontale visie op het functioneren van de samenleving wil wat betreft Frissen allerminst zeggen dat politiek en staat die horizontalisering moeten volgen, zoals volgens hem de Raad voor het openbaar bestuur in zijn rapport *Vertrouwen op democratie* bepleit. “Dat kan dus niet, want de staat is een hiërarchische organisatie.”

15 Paul Frissen 2009

16 Vgl. bijvoorbeeld de drieluik *De virtuele staat* 1996, *De lege staat* 1999 en *De staat* 2002

6.5 Wel het primaat, niet het ultiemaat bij de politiek

Een van de aanbevelingen in het rapport *Vertrouwen op democratie* luidt dat de politiek minder krampachtig zou moeten vasthouden aan het zo vaak genoemde primaat van de politiek. Daartoe geïnspireerd door de politieke filosoof Herman van Gunsteren, komt de Raad daarom met de aanbeveling te differentiëren tussen primaat en ultiemaat. “Wanneer mensen driecte invloed hebben gehad aan de voorkant van het beleidsproces (de agendering en beleidsvoorbereiding) en daarmee het primaat hadden, kan het ultiemaat (de besluitvorming) bij de politiek worden gelegd. (...) Andersom kan het ultiemaat via een referendum bij burgers worden neergelegd, als politiek en ambtenarij op traditionele wijze de planvorming hebben verzorgd.”¹⁷

Deze passage verleidde de hoogleraar bestuurskunde Roel in 't Veld tot een reactie op de speciale debatwebsite. Hij schrijft daar dat hij een nieuwe schending van het vertrouwen voorziet als het politieke bestuur het ultiemaat naar zich toetrekt. “Bij cocreatie is het logisch dat de klassieke politiek vooraf randvoorwaarden formuleert – inhoudelijk en procedureel – waaraan een procesresultaat zal moeten voldoen. Daaraan behoren dezelfde organen de belofte te verbinden dat zij achteraf juist niet zullen interfereren met een procesresultaat mits dit voldoet aan de randvoorwaarden. Indien een proces van verrijking plaatsvindt gedurende beleidsvoorbereiding zodat het uiteindelijke voorstel een resultaat van het proces is, zou een interventie achteraf zowel schadelijk zijn voor de inhoud als voor het vertrouwen.”

Kortom, als je mensen vooraf het vertrouwen geeft, moet je hen het gehele traject ook laten afmaken. Het levert juist teleurstellingen en wantrouwen op als de politiek aan het einde van de rit de besluitvorming naar zich toetrekt nadat bewoners de beleidsvorming hebben gedaan, aldus In 't Veld.

6.6 Nieuw onderzoek: verander de burger, niet de politiek

Het rapport *Vertrouwen op democratie* kwam vaker terloops ter sprake in artikelen en interviews, dan dat het een reden op zich zelf was voor een publicatie. De val van het vierde kabinet-Balkenende en de daarop volgende verkiezingen deden het rapport op een vruchtbare bodem landen. Mensen, media en wetenschappers waren door de gebeurtenissen in politiek Den Haag bewuster bezig met en extra geïnteresseerd in het functioneren van onze democratie. In dergelijke beschouwingen lag het vervolgens voor de hand om daarbij het rapport van de Rob te betrekken.

Op een zelfde wijze komt het Rob-advies ook ter sprake in een belangwekkend artikel van WRR-medewerker Will Tiemeijer in de opstellenbundel *Het gezicht van de publieke zaak* van diezelfde WRR.¹⁸ Hij presenteert daar nieuwe en interessante onderzoeksgegevens over de relatie tussen kennis van en vertrouwen in ons democratisch bestel. Hij laat zien dat – gevraagd naar een omschrijving – mensen het begrip democratie vooral associëren met rechtstatelijke vrijheden, zoals die van meningsuiting en godsdienst. Zeker laag- en middelbaar opgeleiden noemen in onderzoeken nauwelijks het verband tussen democratie en het proces van besluitvorming.

17 Rob 2010, pag. 48/49

18 Tiemeijer 2010

Daarnaast constateert Tiemeijer dat veel mensen geloven dat het volk een eenheid is met een duidelijke en gekende wil. Uiteraard komt die volkswil overeen met de opinie van de ondervraagde respondenten. Zij hebben dus geen oog voor de gedeeldheid van de democratische gemeenschap die Nederland is. Zo ontstaat als vanzelf bij veel mensen grote onvrede over het functioneren van onze democratie, omdat zij menen dat de regering onvoldoende de wil van het volk volgt. Met een expliciete verwijzing naar *Vertrouwen op democratie* nuanceert hij daarom de effectiviteit van bestuurlijke vernieuwing. “Nu kunnen er uiteraard best goede redenen zijn om de democratische regels, procedures en instituties aan te passen aan de eisen van de tijd”, schrijft Tiemeijer, “maar laat men vooral niet de illusie hebben dat hierdoor de onvrede onder bepaalde groepen burgers over politiek en openbaar bestuur opeens zou verdwijnen. Waar die voortkomt uit irrealistische opvattingen over wat democratie behelst en vermag, zal het nauwelijks verschil maken.” Zijn alternatieve aanbeveling luidt: niet de politiek en de overheid moeten veranderen, maar burgers. “Men moet bijvoorbeeld meer begrip worden bijgebracht van de empirische werkelijkheid waarmee de politiek wordt geconfronteerd en de logica van de democratische praktijk die daaruit voortvloeit.”

Tiemeijer is zich bewust dat zijn boodschap omstreden is, als hij schrijft: “Er is bijna niemand die beweert dat sommige burgers misschien ook wat meer hun best mogen doen, en wellicht een stapje richting openbaar bestuur zouden kunnen zetten. De politieke en bestuurlijke elite lijkt zich te hebben neergelegd bij de consumentistische visie dat het allemaal de schuld is van de politiek en geeft daarmee in feite voeding aan die visie. Dat is weinig behulpzaam, want de burger is natuurlijk niet alleen maar klant. Burgerschap is óók een ambt.”

De impliciete kritiek van Tiemeijer is daarmee tweeledig. Net als Thomassen tempert hij de verwachtingen die de Raad moet hebben van de invoering van de gekozen burgemeester en het referendum. Maar meer nog is de Raad zich volgens Tiemeijer te weinig bewust geweest dat onvrede en ongenoegen voor een belangrijk deel een kennisprobleem is. De Raad kiest de politiek correcte benadering door wederom politici en overheidsdienaren aan te spreken op hun functioneren, terwijl de politiek incorrecte invalshoek meer effect zou kunnen sorteren.

6.6 Conclusie

Zonder de grote diversiteit aan opmerkingen, aanmoedigingen en kritiek te kort te willen doen, zijn in de kern drie hoofdlijnen van kritiek te herkennen. In de eerste plaats stellen enkele wetenschappers de fundamentele vraag of in Nederland eigenlijk wel sprake is van een vertrouwensprobleem of legitimiteitscrisis. Kortom: zet de Raad het functioneren van ons politieke bestel wel terecht op de (politieke) agenda of is helemaal geen sprake van een probleem? Ten tweede: als dan sprake is van een legitimiteitsprobleem, heeft de Raad dan wel het goede vraagstuk te pakken? In zijn rapport refereert de Raad wel aan het belangrijke onderzoekswerk van Bovens en Willen over de diplomademocratie, maar hij gebruikt de gegevens niet in zijn analyse of voor de keuze van zijn oplossingsrichtingen. Dat heeft – ten derde – de vraag opgeroepen of de gekozen oplossingsrichtingen wel effectief zullen zijn. Immers, als de Raad het verkeerde probleem heeft geadresseerd, kunnen de oplossingen ook de plank misslaan. Deze drie kritische noties komen terug in hoofdstuk 7 waarin de Raad reageert op de reacties.

7. Reactie en suggesties voor verdere advisering

7.1 Inleiding

De Raad voor het openbaar bestuur is zeer verheugd over de grote hoeveelheid reacties op zijn rapport *Vertrouwen op democratie*. Het geeft aan dat de Raad met zijn advies een gevoelige snaar heeft weten te raken. We kunnen met optimisme constateren dat veel mensen betrokken zijn bij het functioneren van ons democratisch bestel. Debat daarover kan leiden tot nieuwe inzichten, onderzoeksvragen en mogelijke adviesthema's die de discussie over de analyse van *Vertrouwen op democratie* weer een stap verder brengen.

In dit hoofdstuk reageert de Raad op de vele reacties en dan vooral de kritische.¹⁹ In de eerstvolgende paragraaf constateert de Raad dat het rapport onderdeel werd van het debat over de vraag: is er nu wel of niet sprake van een vertrouwenscrisis? Voor de Raad is hier de vraag relevant: hoe heeft *Vertrouwen op democratie* onderdeel van dit debat tussen gelovigen en ongelovigen kunnen worden, terwijl de Raad juist beoogde daar weg van te blijven? In paragraaf 3 moeten we concluderen dat het rapport wel kort verwijst naar de onderzoeksresultaten van Mark Bovens en Anchrít Wille over de diplomademocratie, maar dat het niet of nauwelijks een onderdeel vormt van de analyse of de oplossingsrichtingen. Dat werpt de vraag op of de Raad in het kader van een eventueel vervolg niet alsnog met 'Diplomademocratie' aan de slag moet. De vierde paragraaf kijkt nog eens dieper naar de voorgestelde oplossingsrichtingen: passen die bij de urgente analyse en lossen die het gesignaleerde probleem op? In paragraaf 5 trekt de Raad conclusies: in hoeverre staat de analyse uit *Vertrouwen op democratie* nog overeind? En welke nieuwe onderzoeksthema's en adviesonderwerpen komen nu aan de hand van de reacties bovendien? Deze bundel en dit hoofdstuk worden afgesloten met paragraaf 7.6.

7.2 Een dispuut: gelovigen en ongelovigen over vertrouwen in politiek

Sommige wetenschappers en een enkele journalist²⁰ suggereren dat de Rob heeft meegehuild met de wolven in het bos over een probleem dat helemaal niet bestaat. Zij wijzen op diverse onderzoeksgegevens van het SCP en het CBS die aantonen dat Nederland onverminderd een *high trust society* is. Mensen in Nederland hebben – zeker in internationaal perspectief – veel politiek vertrouwen, zo benadrukt bijvoorbeeld prof. Jacques Thomassen in zijn afscheidsrede als hoogleraar aan de Universiteit Twente.

19 Een deel van de kritiek kunnen we weerleggen door nog eens op de oorspronkelijke tekst van 'Vertrouwen op democratie' te wijzen of onderzoeksgegevens op een andere manier te presenteren. In bijlage III reageert de Raad beknopt op enkele kritiekpunten die naar de smaak van de Raad niet (volledig) terecht zijn

20 Thomas Vanheste 2010

De Raad heeft ondervonden dat hij met het uitbrengen van het rapport *Vertrouwen op democratie* onderdeel is geworden van een al langer bestaand wetenschappelijke dispuut tussen “gelovigen” en “ongelovigen” in het bestaan van een vertrouwenscrisis. Een aanzienlijk deel der politicologen schaart zich onder de ongelovigen. Zij wijzen bij herhaling op de hoge vertrouwenscijfers in ons land voor de democratie, de regering, de Tweede Kamer en de rechtspraak en komen aldus tot de conclusie dat elke vorm van crisissfeer over het vermeende wantrouwen van mensen in de politiek onnodig is. Nederland is onverminderd een *high trust society*.

Tegelijk zijn er gelovigen die wel tot de conclusie komen dat er grote onvrede bestaat bij burgers over het functioneren van de democratie. Zij wijzen daarvoor onder meer op de wijze waarop in media over politiek wordt gesproken, de cynische reacties van mensen op internet op politieke gebeurtenissen, het volatiele stemgedrag, de opkomst van nieuwe politieke partijen en de dalende trend in de opkomstcijfers bij verkiezingen.

De Raad heeft gepoogd om zich aan dit dispuut te onttrekken. Hij constateerde met de “ongelovigen” dat daar waar het de instituties van de democratie aangaat, Nederland inderdaad mag rekenen op brede steun van zijn inwoners. De cijfers zijn te genuanceerd om van een vertrouwenscrisis te spreken, aldus *Vertrouwen op democratie*.²¹ Samen met de “gelovigen” constateert de Raad echter dat het niet goed zou zijn om daarmee het bestaande ongenoegen te ontkennen. De Raad vond daarop een empirische onderbouwing voor de ogenschijnlijke discrepantie tussen de hoge vertrouwenscijfers en het bestaande ongemak in het grote verschil in vertrouwen in de instituties die ons politieke systeem vormgeven en de mensen en partijen die daar concreet invulling aan geven. Concreet: politieke partijen en politici blijven ver achter in vertrouwen ten opzichte van de politieke instituties maar ook vele andere instituties zoals de kerk, vakbonden, media, ja zelfs de banken. En daar zit volgens de Raad nu net de pijn: het gebrekkige vertrouwen in politieke partijen en politici kan het politieke systeem met zijn instituties gaan ondermijnen en hun legitimiteit aantasten.

Hoe kon het rapport van de Rob dan toch onderdeel worden van een verlichte geloofsstrijd? Voor een deel moet de Raad daarvoor de hand in eigen boezem steken. De titel *Vertrouwen op democratie* “framede” het rapport – achteraf gezien – op een ongewenste manier. Het advies werd door zijn titel als vanzelf midden in die strijd geplaatst. *Vertrouwen op democratie* werd onderdeel van een wetenschappelijk welles-nietes spel, terwijl de Raad daar juist weg van wilde blijven.

Daarnaast maakt de aard van het debat tussen de gelovigen en ongelovigen dat het ook met een andere titel waarschijnlijk onontkoombaar was geweest om het wetenschappelijke strijdgewoel te ontlopen. De Raad spreekt hier niet voor niets van een geloofsstrijd en het kenmerk van een discussie tussen gelovigen is dat argumenten en feiten daarin een beperkte rol spelen. Het speelveld lijkt inmiddels verdeeld in twee kampen en beiden hebben aan een half woord genoeg om iemand in het in hun ogen goede of verkeerde kamp te plaatsen.

21 Rob 2010, pag. 15

Kritiek op het legitimiteitsbegrip

De Rob agendeert met *Vertrouwen op democratie* niet een vertrouwensprobleem, maar een legitimiteitscrisis. Van twee kanten kreeg de Raad kritiek op de wijze waarop hij het legitimiteitsbegrip omschrijft. Het lastige daarbij is dat die kritiek niet eenduidig is. Castenmiller en Van Dam stellen dat in de politicologie uitvoerig is beschreven dat “legitimiteit behoort tot een familie van concepten of begrippen die onmogelijk waardenvrij en neutraal zijn te gebruiken.” De Groningse hoogleraar Hans Engels meende juist dat de wijze waarop de Raad het legitimiteitsbegrip in zijn advies gebruikt strijdig is met de duidelijke definitie die het recht volgens hem aan legitimiteit geeft.

De Raad lijkt hier dus verstrikt geraakt in een semantische knoop van verschillende wetenschappelijke disciplines. Hij had hieruit kunnen blijven door zelf expliciet te maken van welke definitie hij zelf is uitgegaan. Tegelijk meent de Raad dat het ontbreken van een definitie geen negatieve gevolgen heeft gehad voor de mogelijkheid het betoog van de Raad te kunnen volgen en begrijpen. Zoals Hans Engels zelf aangeeft heeft het in zijn ogen verkeerde gebruik van het legitimiteitsbegrip geen consequenties voor de helderheid en adequaatheid van de analyse in het rapport.

Onder de discussie over het door de Raad gehanteerde legitimiteitsbegrip ligt de fundamentele vraag naar de werkwijze van de Rob als adviesorgaan: moet alles wat hij redeneert gestoeld zijn op onomstreden wetenschappelijke inzichten en begrippen of mag hij ook aansluiting vinden bij begrippen die in het dagelijkse taalverkeer worden gebruikt? Moet alles volledig *knowledge-based* zijn? Die vraag noopt de Raad tot zelfreflectie.

De uitdaging voor de wetenschap en kennisinstellingen als de Raad is nu die tweestrijd te ontstijgen en op zoek te gaan naar de schijnbare tegenstelling tussen de cijfers waaruit vertrouwen spreekt en het politieke en maatschappelijke klimaat dat wantrouwen uitademt. De Raad verwijst daarvoor graag naar de Twentse hoogleraar Kees Aarts, zelf ook gezaghebbend onderzoeker naar kiezersvoorkeuren. Hij stelt dat wetenschappers “moeten oppassen om in de samenleving levende ideeën te makkelijk naar de prullenbak te verwijzen omdat ze niet direct stroken met onze cijfers.”²² Kortom: als zoveel mensen, commentatoren, journalisten en politici zelf de indruk hebben dat er sprake is van een vertrouwensprobleem, kun je dat met statistische gegevens alleen weerleggen? Aarts geeft zelf het ontkennende antwoord. Daarbij geeft hij als voorbeeld de constatering van politicologische onderzoekers dat mensen in weerwil van wat wordt verondersteld nog steeds op partijen stemmen vanwege de inhoud en niet vanwege de lijsttrekker. Aarts: “Het is natuurlijk niet zo dat heel Nederland gek is en wij politicologen niet. Als het idee dat mensen op personen stemmen zo hardnekkig is, komt er een moment dat wij ons moeten gaan afvragen: kennelijk deugen onze meetinstrumenten niet.”

Daarmee pleit de Raad uiteraard niet voor een wetenschap die haar oren laat hangen naar gevoelens in de samenleving. De wetenschap is immers een kunde voor de ratio. Dat neemt niet weg dat ook de verticale institutie die de wetenschap tot zekere hoogte zelf is, zich moet verstaan met de publieke ruimte. Als zoveel mensen, commentatoren, journalisten en politici de indruk hebben

22 Pieter van Os 2010: Van links naar rechts en andersom. In: NRC *Handelsblad*, Bijlage wetenschap, 29 mei 2010

dat sprake is van een probleem, dan is het niet voldoende om dit met statistische gegevens te weerleggen. Dan moet een nieuwe vraag volgen: hoe laat het ongenoegen zich dan wél duiden?

7.3 Een te beperkte analyse?

De Utrechtse bestuurskundige Mark Bovens en zijn Leidse collega Anchrith Wille hebben zich die vraag gesteld en komen in hun publicaties over de diplomademocratie tot belangwekkende en relevante conclusies. Zij tonen met hun onderzoeken aan dat de hoopgevende vertrouwenscijfers sterk worden vertekend door het hoge percentage vertrouwen dat hoger opgeleiden in politiek, democratie en rechtstaat hebben.²³ Wanneer we de mensen met een WO en HBO-opleiding scheiden van de mensen met een lagere opleiding, blijkt vertrouwen onder het leeuwendeel van de bevolking (de mensen met een middelbare of lage opleiding vormen nog steeds een aanzienlijke meerderheid) wel degelijk een probleem te zijn.

Bovens en Wille agenderen met hun publicaties over de diplomademocratie een belangrijk probleem: de vermeende kloof tussen burgers en politiek is vooral een sociale en daarmee riskante kloof tussen burgers onderling. Hoger opgeleiden blijken ook veel vaker te participeren in onze democratie. Zij gaan niet alleen in relatief grotere getale naar de stembus dan middelbaar en lager opgeleiden, maar weten ook gemakkelijker de weg naar het gemeentehuis of de Tweede Kamer te vinden om hun zorgen op de politieke agenda te krijgen. Bovendien zijn de leden van politieke partijen voornamelijk hoogopgeleid en dus bestaan onze regering, volksvertegenwoordigingen op alle niveaus en colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders voornamelijk uit mensen met een HBO of universitair diploma op zak.

Daarmee heeft ook Klinkers een punt als hij in zijn recensie schrijft dat de Raad heeft nagelaten een belangrijk aspect in de analyse onder de aandacht te brengen, namelijk het geringe aantal mensen dat nog lid is van, laat staan actief is voor een politieke partij. De kleine groep van ruim 2 procent van de kiesgerechtigden die lid is van een politieke partij bepaalt wie de bepalende functies in ons land bezetten, aldus Klinkers. Dat werkt een monopolisering van de macht in de hand en “dat is volgens mij een betere verklaring waarom de verticale kolom is losgeraakt van de gehorizontaliseerde samenleving”.²⁴ Klinkers’ verklaring houdt nauw verband met de constatering van Bovens en Wille dat leden van politieke partijen onevenredig hoog zijn opgeleid en dat actieve partijleden weer hoger zijn opgeleid dan gewone partijleden, met als gevolg dat onze volksvertegenwoordigers en bestuurders moderne koning-filosofen zijn.

Moeten we dat erg vinden? Een zogenaamde meritocratie zorgt er immers voor dat de slimste en daarvoor meest toegeruste mensen ons land besturen. Plato zou met genoegen constateren dat Nederland wordt bestuurd door koning-filosofen. Bovens en Wille tonen echter overtuigend aan dat een meritocratie weinig reden voor opgewektheid geeft. In de eerste plaats heeft die namelijk tot gevolg dat lager opgeleiden veel minder goed worden gerepresenteerd: “De stem van hoger

23 Zie hun meest recente publicatie *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Bert Bakker, Amsterdam, 2011

24 Klinkers 2010

opgeleiden legt meer gewicht in de schaal bij verkiezingen, ze klinkt veel luider bij allerlei vormen van inspraak en belangenbehartiging en ze is allesbepalend in Kamer en kabinet.”²⁵

De ondervertegenwoordiging van lager opgeleiden is verder problematisch, omdat hoger en lager opgeleiden andere onderwerpen belangrijk vinden. De eersten vinden de gezondheidszorg een belangrijk thema, net als de kwaliteit van het onderwijs. Lager opgeleiden zien liever dat de politiek meer aandacht besteedt aan criminaliteit en de kosten van levensonderhoud. Een meritocratie heeft aldus tot gevolg dat de onderwerpen waar lager opgeleiden zich druk om maken minder snel op de politieke agenda komen.

Daarnaast blijkt dat lager en hoger opgeleiden verschillend over onderwerpen denken, waarbij vooral de thema's integratie en veiligheid in het oog springen. Een ander evident voorbeeld waar de geesten splijten is Europa. Dat is volgens Bovens en Wille ook logisch omdat hoger opgeleiden profiteren van de Europese eenwording, terwijl lager opgeleiden daarvan vooral de nadelen ondervinden. Voor de eersten is de arbeidsmarkt door de open grenzen enorm verruimd, lager opgeleiden ondervinden concurrentie vanuit lagelonenlanden en van arbeidsmigratie van nieuwe lidstaten zoals Polen en Roemenie. Dat verschil in ervaring klonk ook door in het referendum over de Europese grondwet. De hoger opgeleide politici waren bijna gechoqueerd over de uitslag: de zorgen over de EU bij minder kansrijke mensen hadden de dames en heren in Den Haag nimmer bereikt. Daarmee ligt de verklaring voor de opkomst van populistische partijen voor het oprapen. Voornamelijk laag opgeleide Nederlanders die in hun leven de keerzijde van de internationalisering en de open grenzen ondervonden maar in het gemeentehuis of Den Haag geen weerklank vonden voor hun zorgen, hebben nu hun thuis gevonden in een anti-elitaire en -establishment stroming omdat de traditionele partijen zich van hen hebben vervreemd.

Bovens en Wille stellen dat het onderscheid tussen lager en hoger opgeleiden de nieuwe verzuiling is die verder gaat dan politieke invloed en participatie alleen. Lager opgeleiden zijn vaker werkloos, worden eerder ontslagen en vinden minder gemakkelijk een nieuwe baan. Bovendien leven zij gemiddeld zeven jaar korter (!) dan hoger opgeleiden. En wat dit alles extra zorgelijk maakt: hoger en lager opgeleiden leven inmiddels volledig langs elkaar heen.²⁶ Ze zijn lid van andere sportclubs, bezoeken andere winkels, leven in andere wijken en hun kinderen gaan naar andere scholen. Terwijl politiek Den Haag zich druk maakt over de verschillen tussen nieuwe en oorspronkelijke Nederlanders, heeft zich een geheel andere maar daarmee niet minder riskante tweedeling gemanifesteerd.

Opleidingsniveau blijkt een belangrijke verklarende variabele te zijn voor (het ontbreken van) vertrouwen.²⁷ Andere verklaringen zijn eveneens de moeite van het onderzoeken waard. Wellicht dat de uitkomst van een politiek besluit eveneens de mate van vertrouwen beïnvloedt. De te onderzoeken hypothese is dan dat een besluit dat door mensen wordt gewenst of gehoopt leidt

25 Bovens en Wille 2011, pag. 88

26 Vgl. ook Giseline Kuipers 2010

27 Voor kritische kanttekeningen bij *Diplomademocratie* zie het tijdschrift *Beleid en Maatschappij*, 2011 nr. 2

tot een toename van vertrouwen en een ongewenst besluit tot een afname. Tot dusverre verricht onderzoek geeft overigens nog geen uitsluitel over deze prestatiehypothese.²⁸

Een andere verklarende variabale kan de gevolgde procedure zijn. Niet zozeer de uitkomst van beleid als wel het gevolgde proces zou ongenoegens over politiek en democratie kunnen verklaren. Deze zogenoemde procedurele rechtvaardigheid²⁹ kreeg geen expliciete plaats in de analyse van *Vertrouwen op democratie*, maar in de oplossingsrichtingen lag wel de veronderstelling besloten dat de wijze waarop politiek en bestuur met mensen omgaan het vertrouwen in hen beïnvloedt.

Verskillende auteurs veronderstellen dat ook de leefstijl – of in de woorden van Motivaction: burgerschapsstijl – de mate waarin mensen vertrouwen hebben in politiek en bestuur kan verklaren. In de terminologie van Motivaction zijn zogenoemde Buitenstaanders en Pragmatici mensen die weinig vertrouwen in politiek en overheid stellen. Plichtsgetrouwen en Verantwoordelijken voelen zich daarentegen wel betrokken bij de samenleving, de democratie en de politiek.³⁰ Daarbij bestaat overigens ook een relatie tussen burgerschapsstijl en opleidingsniveau: Buitenstaanders en Plichtsgetrouwen zijn laag tot middelbaar opgeleid, Pragmatici en Verantwoordelijken middelbaar tot hoog.

Volgens Kronjee beïnvloedt religieusiteit eveneens de betrokkenheid van mensen bij hun directe leefomgeving en de samenleving. Mensen met enige vorm van religieuze beleving, blijken meer betrokken en een groter vertrouwen te hebben. Daarbij schaaft Kronjee een grote groep van kerkelijk ongebonden spirituelen en humanisten tot de categorie religieuzen. Hij constateert vervolgens dat een aanzienlijk deel in onze samenleving als niet religieus of humanistisch is te kenmerken. Deze passen bij de door Motivaction benoemde groep van Buitenstaanders: ze hebben weinig vertrouwen in de overheid.³¹

De hier bovengenoemde verklarende variabelen voor vertrouwen zijn niet allemaal even expliciet in het rapport aan de orde gesteld. *Vertrouwen op democratie* refereert wel aan het onderzoek van Bovens en Wille, maar gebruikt de door hen verworven inzichten verder niet. Het advies laat na om de verschillen in democratische beleving, percepties en wensen tussen lager en hoger opgeleiden, maar ook tussen mensen met verschillende leefstijlen, in de analyse uit te werken. Dat heeft weer gevolgen voor de richting waarnaar de Raad in zijn aanbevelingen wijst, waarover in de volgende paragraaf meer.

7.4 Panacee of placebo?

Al bij de presentatie van *Vertrouwen op democratie* benadrukte de Raad dat wat hem betreft de analyse van het rapport het meest belangwekkende was. Om te voorkomen dat het debat al weer heel snel over de oplossingen zou gaan, heeft de Raad zich bewust niet expliciet uitsproken over concrete

28 Vgl. Dekker 2006

29 Term overgenomen van Gerdjan Hoekendijk (Rob-symposium politieke partijen, 20 juni 2011)

30 WRR 2005, pag. 152 e.v.; Boogers 2007, pag. 32

31 Kronjee 2008

oplossingen. Hij wees slechts naar mogelijke oplossingsrichtingen die de verbinding tussen het verticale bestuur en de horizontale publieke sfeer zou kunnen herstellen.

Deze gekozen strategie heeft niet helemaal uitgepakt zoals gehoopt. Zeker in populaire media en blogs roepen vooral de oplossingsrichtingen meer dan de analyse veel reacties op. Vooral de suggesties om de burgemeester door burgers te laten kiezen en het referendum een nieuwe kans te geven, krijgen veel aandacht. Daarbij worden vooral de bekende bedenkingen tegen een gekozen burgemeester en het referendum te berde gebracht. Naar de smaak van de Raad zijn de voor- en tegenargumenten genoegzaam bekend en hoeven die op deze plaats niet te worden herhaald.

De kritiek van Leo Klinkers in zijn bespreking in het kwartaalschrift Christen Democratische Verkenningen van het wetenschappelijk instituut voor het CDA is essentiëler van aard. Hij meent dat de urgente analyse en de voorgestelde oplossingen niet met elkaar stroken: “Wat de Rob beschrijft is niets minder dan het faillissement van de politiek”, maar de Raad “verzuimt om buiten het geijkte advieskader te treden en de ernst van de zaak die de Raad zo lief is te duiden met woorden waar de geadviseerde van achteroverslaat.”

Eenzelfde teleurstelling toonde ook publicist en bestuurskundig onderzoekster Klaartje Peters bij het Haagse Debat van Twynstra Gudde. Bij die gelegenheid gaf zij aan zich sterk in de analyse van *Vertrouwen op democratie* te kunnen vinden, maar teleurgesteld te zijn over de gekozen oplossingsrichtingen. “Als je zo’n urgente, kritische en treffende analyse over het functioneren van onze democratie hebt gemaakt, vallen de aanbevelingen met een gekozen burgemeester en een voorzichtig pleidooi voor een correctief referendum tegen. Als kandidaat-Senator voor D66 denk ik dan natuurlijk: beter laat dan nooit. Maar of we daar nu het systeem mee gaan redden, dat betwijfel ik. Daarvoor moet heel wat meer gebeuren.”

Deze kritiek wekt in eerste instantie toch wel enige bevreemding. Want behalve genoemde voorstellen, doet de Raad in *Vertrouwen op democratie* een keur aan voorstellen om het verticale bestuur te verbinden met de gehorizontaliseerde publieke ruimte. Zo wijst paragraaf 3.4 van het rapport naar de vele mogelijkheden voor burgerparticipatie die in het lokaal bestuur al meer gemeengoed zijn, zoals het burgerinitiatief, de burgerjury, de participatieve begroting, het burgerteam en het burgerhandvest. Daarnaast pleit het rapport – onder verwijzing naar de pleidooien van de hoogleraar bestuurskunde Roel in ’t Veld – om de mogelijkheden van internet voor vergroting van de politieke invloed voor mensen veel beter te benutten. Verder doet de Raad suggesties om de invloed van mensen op de aanwijzing van lijsttrekkers en de samenstelling van kieslijsten te vergroten. Bovendien zouden kiezers meer invloed moeten krijgen om hun voorkeurskandidaat te kiezen door het voorstel van het Burgerforum Kiesstelsel te implementeren. En paragraaf 3.7 doet daarbij nog eens afzonderlijke voorstellen die geadresseerd zijn aan politieke partijen, het parlement, media en burgers. Bovendien beschrijft het rapport uitgebreid hoe een andere werkwijze van bestuur en politiek (geen SMART-doelstellingen meer maar procesdoelstellingen; maakbaarheidsillusie loslaten en afhankelijkheid van andere maatschappelijke actoren erkennen) wezenlijk verschil kan maken om weer verbinding te maken met de publieke ruimte.

Uit de grote diversiteit aan oplossingsrichtingen spreekt de gevoelde urgentie. En in antwoord op Arjan Vliegenthart die de Rob verweet dat hij institutionele oplossingen opvoert voor culturele problemen: ze omvatten meer dan institutionele aanpassingen alleen, maar beogen ook de

werkwijze en houding van bestuurders en politici te veranderen om daarmee de inderdaad noodzakelijke cultuurverandering in gang te zetten.

Hoe komt het dan toch dat de indruk is ontstaan dat de Raad zich er wat gemakkelijk vanaf heeft gemaakt met voorstellen voor een gekozen burgemeester en de invoering van het referendum? Wellicht dat de term “oplossingsrichtingen” te weinig urgentie uitdrukt. Bovendien is de brede waaier aan oplossingsrichtingen “verstopt” in de tekst en hebben geen duidelijke zichtbaarheid gekregen in de titel van paragrafen, cursieve kopjes of bullets en de samenvatting. Na lezing van de tekst blijft vermoedelijk het bekende (de gekozen burgemeester en het referendum) hangen, terwijl minder concrete en grijpbare oplossingen (alle voorstellen voor het vergroten van de mogelijkheden voor burgerparticipatie) naar de achtergrond wegdrijven.

Differentiëren tussen ultimaat en primaat

Roel in 't Veld uitte zich kritisch over een andere oplossingsrichting. Het rapport stelt namelijk voor om het primaat van de politiek los te laten en te differentiëren tussen primaat en ultimaat. Volgens In 't Veld is het ultimaat neerleggen bij de politiek, een recept voor teleurstellingen. “Indien een proces van verrijking plaatsvindt gedurende beleidsvoorbereiding zodat het uiteindelijke voorstel een resultaat van het proces is, zou een interventie achteraf zowel schadelijk zijn voor de inhoud als voor het vertrouwen”, aldus In 't Veld op de speciale debatwebsite.

De Raad stelt in zijn advies *Vertrouwen op democratie* voor om te differentiëren tussen primaat en ultimaat. Wanneer de politiek het primaat heeft is het inderdaad logisch dat de politiek vooraf de randvoorwaarden formuleert en onlogisch als de politiek aan het eind van het traject ook nog intervenueert. Maar de Raad kan zich ook een vorm van co-creatie voorstellen waarbij mensen vooraf enkele varianten ontwikkelen (het primaat ligt dan dus bij de samenleving), waarna de politiek de uiteindelijke keuze maakt voor één van de varianten. Dat is dan geen interventie, maar de laatste stap in een logisch proces. Zolang van tevoren de verwachtingen over wie wanneer aan de knoppen zit duidelijk zijn, verwacht de Raad niet dat een ultimaat van de politiek dat volgt op het primaat van de samenleving schadelijk is voor de inhoud of het vertrouwen.

Meer principieel van aard is het commentaar van Thomassen en Tiemeijer op de gekozen oplossingsrichtingen. Met verwijzing naar het verschil in vertrouwen in en in deelname aan de democratie tussen hoger en lager opgeleiden, bekritiseert Jacques Thomassen de door de Raad gekozen oplossingsrichtingen. De emeritus hoogleraar verwacht dat de voorstellen voor een referendum, gekozen burgemeester en allerlei vormen van burgerparticipatie de kloof in invloed tussen verschillende opleidingsniveaus niet zal dichten. Het zijn namelijk vooral hoger opgeleiden die de weg naar deze participatie-instrumenten (weten te) vinden. Met een referendum, gekozen burgemeester en burgerparticipatie maak je de politieke “buitenstaander” niet opeens enthousiast over politiek en bestuur, aldus Thomassen.³²

32 Thomassen 2010, pag. 31, 32

Dit kritiekpunt van Thomassen sluit aan bij de kritische opmerking over *Vertrouwen op democratie* in het artikel van Wil Tiemeijer in de WRR-bundel *Het gezicht van de publieke zaak*.³³ Hij presenteert sceptis en onvrede over het functioneren van de politiek als een kennisprobleem. De mensen die in enquêtes hun ongenoegen uiten, zijn ook de mensen die een weinig reëel beeld hebben van een democratie en bovendien vaak van de misvatting uitgaan dat het volk ongedeeld is. Vormen van bestuurlijke vernieuwing zullen daarom niet helpen. Niet de politiek en de overheid moeten veranderen, aldus Tiemeijer, maar burgers. Ook zij mogen wat meer hun best doen om een democratie naar behoren te laten functioneren.

De legitimiteit van het bestuur kan dus worden vergroot door het begrip over de werking van de democratie te verbeteren. De Raad heeft hierover in *Vertrouwen op democratie* aan het einde van paragraaf 3.7 wat algemene woorden gewijd, maar dat is onvoldoende om de urgentie van het probleem dat Tiemeijer hier schetst voldoende op waarde te schatten. Hier ligt voor de Raad een vooralsnog onontgonnen terrein dat vraagt om een nieuw advies: hoe rusten we burgers adequaat toe voor de rol die zij in hun democratie moeten vervullen?

7.5 Conclusie: onderwerpen voor nader onderzoek en nieuw adviezen

De eerste vraag die het commentaar op *Vertrouwen op democratie* oproept, is: blijft de analyse overeind? Daarop moet het antwoord luiden: grotendeels wel, maar zij was niet volledig. De Raad heeft de oorzaak voor “de andere kloof” tussen de gehorizontaliseerde samenleving en het verticaal opererende bestuur gezocht in het verschil in vertrouwen tussen parlement en regering enerzijds en politieke partijen anderzijds. De debatten over en de reactie op *Vertrouwen op democratie* laten zien dat de verklaring voor “de andere kloof” breder getrokken kan worden. Vooralsnog springt het onderzoek naar de Diplomademocratie van Bovens en Willens het meest in het oog. Mogelijk beïnvloeden de uitkomst van het beleid, leefstijlen of de procedurele rechtvaardigheid eveneens hoe mensen naar politiek, bestuur en overheid kijken.

Kortom, de Raad heeft de oorzaak van “de andere kloof” wel aangeraakt, maar niet stevig beet gehad. De analyse van Bovens en Wille dat we het ongenoegen moeten zoeken in het grote verschil in vertrouwen tussen lager en hoger opgeleiden gaat dieper en heeft een meer generieke betekenis. Anders gesteld: het lage vertrouwen in politieke partijen in vergelijking tot het vertrouwen in regering en parlement is een onderdeel van het grotere verhaal van de diplomademocratie. Voor de uiteindelijke analyse heeft deze onvolledigheid weinig effect. De constatering dat het verticale bestuur is losgeraakt van de gehorizontaliseerde publieke ruimte blijft recht overeind. Alleen de oorzaak van die “andere kloof” is breder en gaat verder dan *Vertrouwen op democratie* benoemt. De onvolledige verklaring van “de andere kloof” heeft grotere gevolgen voor de gekozen oplossingsrichtingen. De Raad heeft namelijk niet onderzocht welke voorstellen om de invloed van mensen op het beleid en de keuze voor hun bestuurders en vertegenwoordigers te vergroten vooral ook laagopgeleiden aanspreken en bereiken. Hij zou moeten nagaan op welke wijze ook lager opgeleiden hun volwaardige rol in de democratie kunnen vervullen. Of breder: hoe kunnen we

33 Tiemeijer 2010

mensen die niet van vergaderen, stukken lezen en onderhandelen houden toch bij de democratie betrekken?

Onder meer Ted van de Wijdeven heeft daarvoor met het bedenken van het concept van de doe-democratie interessante voorstellen gedaan. Hij geeft aan dat mensen naast stemmen (aggregeren), delibereren (integreren) en onderhandelen (uitruilen) een vierde afstemmingswijze moet worden toegevoegd, namelijk: doen. Hij doet daarmee op de mensen die de bezem pakken als ze zich irriteren aan het zwerfvuil in hun straat en die een wijkbarbecue organiseren als ze het gevoel hebben dat ze zo weinig mensen kennen in hun buurt. “Doen is ook een vorm van beslissen”, stelt Van de Wijdeven, “ook al krijgt de beslissing hierbij zeker niet altijd een schriftelijke codificatie – in de vorm van een beschikking, contract, beleidsnotitie of iets dergelijks. Doeners in het publieke domein beslissen met hun acties echter wel degelijk hoe het publieke domein eruit komt te zien.”³⁴ Het democratiebegrip verdient dus een verbreding. Vormgeven aan de democratie gaat verder dan alleen invulling geven aan de staatsrechtelijke betekenis. Dat is geen vulgarisering van het woord democratie, zoals Klinkers in zijn recensie betoogt, maar het toegankelijk maken van onze democratie voor zoveel mogelijk mensen, ongeacht achtergrond, opleiding en interesses. Concepten als de doe-democratie, wijkdemocratie en participatiedemocratie voorkomen dat de democratie wordt gemonopoliseerd door diegenen die vergaderen tot hun hobby rekenen en liever een raadsstuk lezen dan een speeltuin opknappen. Juist een democratie moet ruimte geven aan een grote mate van variëteit aan vormen waarmee mensen hun invloed op hun leefomgeving kunnen laten gelden.

Suggesties voor verder onderzoek

Alle reacties op *Vertrouwen op democratie* laten zien dat nog niet op alle fronten consensus bestaat over de feiten. Dat maakt ook dat een jaar debat over dit adviesrapport diverse onderzoeksonderwerpen oplevert. De Raad doet zonder uitpuittend te willen zijn vier suggesties.

In de eerste plaats meent de Raad dat verdiepingsstudies naar democratiebeleving nodig blijven. De Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) schaaft onderzoek naar de vermeende legitimiteitscrisis tot één van de vijftig belangrijkste onderzoeksthema's voor de komende decennia. Daarbij meent de KNAW dat vooral internationaal vergelijkend onderzoek de kennis hierover vooruit kan helpen.³⁵

Het is van belang dat onderzoekers niet alleen vragen naar de mate van vertrouwen of tevredenheid in onze democratie, de regering of het parlement, maar ook doorvragen waar vertrouwen of wantrouwen nu juist door kan worden verklaard. Het Sociaal en Cultureel Planbureau doet hier al belangrijk werk met onder andere hun kwartaalrapportages “Continu onderzoek burgerperspectieven” en de daarbij behorende verdiepingsstudies.³⁶ Zijn er naast opleiding nog andere verklarende factoren, zoals inkomen, geslacht, woonplaats, stad-platteland of de mate waarin mensen de consequenties van beleid in hun dagelijks leven ervaren? Hoe groot is de invloed van het besluitvormingsproces op de mate van vertrouwen en tevredenheid, ook als mensen

34 Van de Wijdeven 2010, pag. 15/16

35 KNAW 2011, pag. 102 en 103

36 SCP 2009, Hoofdstuk 7; SCP 2011

uiteindelijk bakzeil halen? Kunnen ze een voor hen negatief besluit eenvoudiger accepteren als zij het gevoel hebben dat hun zorgen en argumenten serieus zijn gewogen?

Een tweede onderzoeksonderwerp ligt in het verlengde van het eerste thema: welke vormen van democratie betrekken ook lager en middelbaar opgeleiden met succes bij onze democratie? Hoe kunnen we het democratiebegrip zo verbreden dat ook zij zich betrokken weten? Welke initiatieven bestaan al en welke daarvan zijn succesvol? Zijn lokale initiatieven zoals burgerjury's ook goed toepasbaar op rijksniveau?

Verder is het relevant te onderzoeken op welke wijze we de scherpe maatschappelijke scheiding die opleidingsniveau heeft aangebracht kunnen slechten. Want niet alleen in onze democratie scheiden de geesten, ook op vele andere vlakken hebben zich zuilen rond opleidingsniveau gevormd. Lager en hoger opgeleiden lachen zelfs niet meer om de zelfde grappen.³⁷ Bovendien is het zorgwekkende dat lager en hoger opgeleiden elkaar ook nauwelijks meer tegenkomen.³⁸ Dat maakt het creëren van onderling begrip over andere voorkeuren extra moeilijk. Om te voorkomen dat opleidingsniveau de nieuwe splijtzwam in onze samenleving wordt, is nader onderzoek naar die kloof meer dan de moeite waard. De KNAW gaat hier nog een stap verder en propageert internationaal vergelijkend onderzoek met als doel na te gaan hoe sociale ongelijkheid kan worden tegengegaan.³⁹

Ten slotte heeft onder meer het onderzoek van Tiemeijer laten zien dat er grote verschillen bestaan in de kennis en het begrip over het functioneren van de democratie en dat de mensen die met verstand van zaken spreken meer vertrouwen blijken te hebben in onze democratie. Daarom is het belangrijk te onderzoeken hoe we de kennis over het functioneren van onze democratie kunnen vergroten.

Nieuwe adviesthema's

Het zal niet verbazen dat bovengenoemde suggesties voor nader onderzoek dicht bij de mogelijke adviesagenda voor de Raad voor het openbaar bestuur liggen. De twee onderwerpen die de Raad hier onder de aandacht wil brengen sluiten naadloos aan bij de onderzoeksagenda. Ten eerste: hoe kunnen we de kloof tussen hoger en lager opgeleiden in de democratie dichten? De Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (Rmo) heeft onlangs over dit thema in brede zin een advies uitgebracht. Daarbij stelde deze adviesraad de vraag hoe de *maatschappelijke* kloof tussen hoog en laagopgeleiden moet worden tegengegaan.⁴⁰ Voor de Rob leent een toespitsting van de kloof op de verschillen in democratische invloed en participatie zich uitstekend voor een adviesrapport. Ten slotte wil de Raad zich in de toekomst gaan buigen over de vraag hoe we mensen beter kunnen toerusten op hun functioneren in onze democratie. Uiteraard ligt het daarbij voor de hand om in samenspraak met de Onderwijsraad te bekijken op welke wijze onze democratie nu al wordt besproken in de onderwijsprogramma's van basis- en middelbare scholen. Daarnaast is het interessant te bezien hoe we buiten het onderwijs de kennis van en het begrip over de democratie kunnen vergroten.

37 Kuipers 2006

38 Kuipers 2010

39 KNAW, pag. 100 en 101

40 Rmo 2011

7.6 Tot slot

De publicatie van deze reactiebundel markeert een einde en een nieuw begin. Het is enerzijds de afsluiting van een periode waarin de Raad intensief heeft gedebatteerd met elkaar maar vooral met anderen over het functioneren van onze democratie. Dit debat is niet zomaar af te sluiten; het zal altijd voortduren. Deze reactiebundel markeert daarom ook een nieuw begin: het denken binnen de Raad over het bestaande ongenoegen over het functioneren van onze democratie is een nieuwe fase ingegaan. Het advies *Vertrouwen op democratie* zal ook de komende jaren blijven fungeren als ijkpunt in de advisering van de Raad, maar dan wel met de aanvullende opmerkingen die daarover in deze bundel zijn gemaakt. Dat is de kracht van kritiek en het debat daarover: het leidt tot nieuwe inzichten en scherpt argumentatie aan.

Literatuur

Ankersmit, Frank: Alles weg, zelfs het portret van Van Mierlo. In: *NRC Handelsblad Opinie & Debat*, 13 maart 2010.

Berix, Maurice (2010): *Guidelines for designing public engagement in policy deliberation*. Zurich/Den Haag: eigen beheer.

Boogers, Marcel (2007): *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag: Lemma.

Bovens, Mark & Anchrith Wille (2011): *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.

Castenmiller, Peter & Marcel van Dam: Diagonaal vertrouwen? In: *Openbaar bestuur*, juni/juli 2010.

Chavannes, Mark (2009): *Niemand regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek*. Amsterdam: NRC Boeken.

Dekker, Paul (2006): Individuele achtergronden van ontbrekend vertrouwen in de regering. In: Korsten, Arno en Peter de Goede, *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies*. Den Haag: Elsevier.

Fraanje, M.J.: *Verticaal bestuur verbinden met horizontale samenleving*. In: *Actioma*, mei 2010, jaargang 31, nr. 4.

Frissen, Paul (2009): *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Gennep.

Ham, Marcel & Imrat Verhoeven (2010): *Brave burgers gezocht*. Amsterdam: Van Gennep.

Klinkers, Leo (2010): De legitimiteitscrisis van het openbaar bestuur. In: *Christen Democratische Verkenningen*, lente 2010, Boomtijdschriften.

Knepper, Simon en Johan Kortenaar (2008): *De vertrouwenscrisis. Over het krakend fundament van de samenleving*. Amsterdam: J.M. Meulenhoff.

Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen (2011): *De Nederlandse Wetenschapsagenda*. Amsterdam: KNAW.

Kronjee, G.J. (2008): Religie en sociale cohesie in de leefstijlmaatschappij. In: Berg, J.T. van den, *Religie in de samenleving. Een botsing van ideologieën*. Heerenveen: Groen.

Kuipers, G. (2006): *Good Humor, Bad Taste. A Sociology of the Joke*. Berlin/New York: Mouton de Gruyter.

Kuipers, Giseline (2010): De fiets van Hare Majesteit. Over nationale habitus en sociologische vergelijking. In: *Sociologie*, (6) 3.

Kusiak, Loek en Jan Dirven: 'Met Wilders is Nederland eindelijk een normale samenleving geworden'. Interview met hoogleraar bestuurskunde Paul Frissen. Op: www.horizontalisering.nl, gepost op 23 december 2010.

Manin, Bernard (1995): *Principes du gouvernement représentatif*. Calmann-Levy, Paris. (Engelse vertaling bij Cambridge University Press, 1996)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Programma Administratieve Lastenverlichting Burgers (2006): *Burger Overheid. Een visie op merkbare administratieve lastenverlichting*. Den Haag.

Nationale denktank 2010 (2010): *Zelf Vertrouwen. Adviezen aan publieke organisaties om de vertrouwensrelatie met burgers te verbeteren*. Stichting de nationale denktank.

Os, Pieter van (2010): Van links naar rechts en andersom. In: *NRC Handelsblad, Bijlage wetenschap*, 29 mei 2010.

Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (2011): *Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief*. Den Haag: Rmo.

Raad voor het openbaar bestuur (2010): *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Rob.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2009): *Crisis in aantocht? Verdiepingsstudie continu onderzoek burgerperspectieven 2008*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2011): *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingsstudie continu onderzoek burgerperspectieven*. Den Haag: SCP

Snels, Bart en Noortje Thijssen (2008): *De grote kloof. Verhitte politiek in tijden van verwarring*. Amsterdam: Boom.

Thomassen, Jacques (2010): *De permanente crisis van de democratie*. Universiteit Twente.

Tiemeijer, Will (2010): 't Is maar wat je democratie noemt... In: Huub Dijkstra e.a. (red): *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vanheste, Tomas (2010): Prima huis, alleen wat opknappen. Politicologen over de democratie. In: *Vrij Nederland*, 1 mei 2010.

Vliegthart, Arjan (2011): Vertrouwen op democratie. In: SC, 6 juli 2011.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2005): *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wijdeven, Ted van de & Frank Hendriks (2010): *Burgerschap in de doe-democratie*. Tilburg: NICIS Institute.

Bijlage I

Ingezonden essays

Een aantal mensen liet zich door het advies *Vertrouwen op democratie* Inspireren tot het schrijven van een essay. Gerald Morssinkhof, Frank Regtvoort en Hans Siepel schreven het pamflet/manifest ‘Maatschappelijk Verbonden Overheidscommunicatie’. Rein van Gisteren schreef het essay ‘Overheidscommunicatie versus burgercommunicatie...en hoe men iets dichterbij elkaar heen zou kunnen praten’, uitmondend in 101 tips voor een betere communicatie tussen burger en bestuur.⁴¹

Maatschappelijk verbonden overheidscommunicatie

In het manifest staat de taal van het bestuur centraal: “En daarover gaat dit manifest, over waarom onze bestuurders, politici en ambtenaren die taal spreken. Over dat velen deze overheidstaal wantrouwen, over hoe het zo ver heeft kunnen komen, over hoe het allemaal weer goed zou kunnen komen en over het licht dat aan de horizon gloort.” In de ogen van de schrijvers maakt de taal van bestuurders en politici geen verbinding meer. Zij vinden een nieuwe overheidstaal zeer noodzakelijk. Zij vinden de overheidscommunicatie vooral gedreven door verticaal communiceren, een zogenoemde zendercommunicatie. En daarbij staat het marketingdenken met zijn maakbaarheidsgedachte voorop. Feitelijk is er volgens de auteurs echter sprake van een gezagsvacuüm. Om dit te slechten, pleiten ze voor horizontale communicatie: “Daarbij gaat het niet meer om het alleen uitventen van het eigen gelijk, niet meer om ‘het nog een keer uitleggen’ en niet meer om selectief te luisteren en te ageren. Gebaseerd op waarden en beginselen moeten wijsheid, authenticiteit en morele overtuigingen de kern van de overheidscommunicatie worden.” Er is volgens de auteurs een omslag nodig: “Er zal een wissel omgezet moeten worden en een fundamenteel ander spoor bereiden moeten worden. De oversteek van verticaal (reputatie) communiceren naar horizontaal (relatie) communiceren zal gemaakt moeten worden.” En politici moeten de taal gaan spreken van de grote meerderheid van de samenleving.

Overheidscommunicatie versus burgercommunicatie...

In dit essay schetst Van Gisteren de complexe verhouding tussen burger en bestuur: “Het unieke van ‘overheidscommunicatie’ is dat overheid en burger *frequent wisselende* functies ten opzichte van elkaar vervullen.” Het gaat om de relaties gezagsdrager – ingezetene, gekozen – kiezer, besluitvormer – participant, aanbieder – klant. En elke relatie heeft zijn eigen (gewenste) communicatiekenmerken, bijvoorbeeld meer horizontaal of meer verticaal, en daarbinnen opwaarts of neerwaarts verticaal. Tot slot geeft de auteur 101 tips die de relatie tussen overheid en burger kunnen verbeteren en verduidelijken.

41 De volledige weergave van genoemde essays is te vinden op de website van de Raad voor het openbaar bestuur: www.rob-rfv.nl

1. Overheid, maak helder welk vanuit welk relatiepatroon je contact zoekt.
2. Noem burgers geen klant, anders gaan ze zich ook zo gedragen.
3. Politicus, gedraag je vaker als gekozen, dus ondergeschikt aan de kiezer.
4. Bestuurder, gedraag je minder vaak als partijpoliticus maar liever als gezagsdrager.
5. Afstand doen van de verticale fictie levert zwakke burgers aan de wolven over.
6. Ambtenaar, gedraag je vaker als intermediair tussen bestuur en bestuurde.
7. Journalist: experimenteer eens met het laten uitpraten van een geïnterviewde.
8. Journalist: zoek 'ns geen talking head bij 'n mening, probeer 't andersom.
9. Geef de functiescheiding tussen volksvertegenwoordiger en bestuurder meer accent.
10. Houd daarom Torenkamertjesoverleg of beter geheim of zend het rechtstreeks uit.
11. Denk toch niet aldoor dat burgers het verschil snappen tussen coalitie en oppositie.
12. Maak de volksvertegenwoordiging opnieuw het een na hoogste orgaan in ons bestel.
13. Vermeld de kiezer vaker als hoogste democratische gezag, ook in organogrammen.
14. Vraag bij aanbestedingen nooit meer om een digitale bijlage in tweevoud te mailen.
15. Maak in taal en teken een begrijpelijker onderscheid tussen de trias politica.
16. Val collega's af die uitspraken van rechters en ombudslieden voortijdig bekritisieren.
17. Inspraak moet worden wat het is: een zoektocht naar argumenten en draagvlak.
18. Begin inspraak pas als de kaders ervan door uw gesprekspartner zijn geaccepteerd.
19. Reduceer bestuurlijke interventies bij parlementaire consultaties tot ondersteuning.
20. Stel een boetepot in voor het gebruik van afkortingen en vergadertaal.
21. Verleg waar dat kan de aandachtspiek weer naar het parlementaire beslismoment.
22. Reageer minder verkrampd op fouten. Geef je ongelijk gewoon wat sneller toe.
23. Stel de ambtseed weer in en organiseer er eigentijds ceremonieel eromheen.
24. Laat ambtenaren ook loyaliteit zweren aan art. 110 Grondwet, over openbaarheid.
25. Behandel echte klokkenluiders niet als melaatse pias maar koester ze als messias.
26. Vermijd elk gedrag dat suggereert dat overheidsfuncties individuele carrières dienen.
27. Ondergraaf de rol van eigen deskundigen niet door externe bureaus zo te overwaarderen.
28. Kies bij een huisstijlherziening niet meer voor kekke logo's maar voor eigentijdse heraldiek.
29. Besef dat de ambtenaar inkoop altijd net iets slimmer moet zijn dan de leveranciers.
30. Verlang een kwaliteitskeur voordat u enige waarde hecht aan opiniecijfers.
31. Gebruik de enquête-uitkomst als argument niet de reputatie van het onderzoeksbureau.
32. Wek niet de indruk dat je waarde hecht aan internetpolls, organiseer ze zelf ook niet.
33. Richt een schandpaal op voor media die alleen onderzoek melden dat in hun format past.
34. Misbruik de wetenschap en de rechtspraak wat minder voor politieke conflictbeslechting.
35. Neem het perspectief van de burger aan, dat van de overheid is irrelevant.
36. Zeg bijvoorbeeld niet dat het verlenen van subsidie lastig is maar het verkrijgen ervan.
37. Sluit in het openbaar geen samenwerkingsconvenanten meer met medeoverheden.
38. Realiseer u dat slechts tegenwerkingsconvenanten nieuws zijn voor pers en publiek.
39. Argumenteer niet zo vaak via financieel-economische of monetaire waarden.
40. Maak eens een undercoverpraatje met een loslopende burger.
41. Argumenteer vaker met verwijzing naar democratische waarden en naar solidariteit.
42. Draag uit dat het beschermen van grondrechten meer oplevert dan kost.
43. Probeer eens op werkbezoek te gaan zonder tevoren een persbericht te versturen.

44. Leg uit dat juist de overheid niet staat voor individuele maar voor collectieve waarden.
45. Koester waardigheid, rechtvaardigheid, eerlijk zijn en toon eenvoud.
46. Bel een burger als je ermee kunt voorkomen dat je diens 'dossier moet afdoen'.
47. GS en B&W: gun de staten en de raad een prominentere plek op je webstek
48. Stop met callcenters, ze ontnemen je beleidsambtenaren het ware contact met burgers.
49. Eén centraal telefoonnummer dient de eigen organisatie, lang niet altijd de burger.
50. Maak opposenten met stuurbaarheidsillussies belachelijk.
51. Stop de corporate imagologie. Zeg niet waar je voor staat, maar doe het gewoon.
52. Koester mensen die tegenspraak durven te leveren.
53. Wie naar een publieksdemocratie toe wil moet niet alleen afgeven op populistten.
54. Ga niet zo vaak met de elite op de foto, bewijs dat je ook bij gewone mensen komt.
55. Geef wetten 'ns relevante namen, geen diernamen zoals wet Walvis en Mammoetwet.
56. Goed beleid verkoopt zichzelf: presenteer daarom ook de nadelen van uw visie.
57. Nodig dwarsdenkers al in de conceptiefase uit, dat spaart de oppositie veel tijd.
58. Leg de volksvertegenwoordiging geen dichtgetimmerde voorstellen maar keuzes voor.
59. Hekking: gun een burger ook eens de opening van een evenement, weg of brug.
60. Bedenk dat beleid dat niet makkelijk is uit te leggen ook niet na te vertellen is.
61. Nieuw beleid, zonder 'doorvertelpotentie', zal niet eens het ene oor ingaan.
62. Bestuurder: ga voortaan bij inspraakbijeenkomsten achterin de zaal zitten.
63. Draag trots uit over het democratisch gehalte dat we tot dusver hebben bereikt.
64. Denk niet dat internet een distributiemedium is, het is een consultatiemedium.
65. Vraag je af waarom je de 10% burgers met een leesprobleem stelselmatig negeert.
66. Smijt geen pdfjes op internet, zeker niet met lege pagina's en papieren indexen.
67. Ontleen waarden en normen aan onze eigen cultuur. Verwijs niet zo vaak naar Amerika.
68. Laat programma's ook eens doorrekenen door het Sociaal en Cultureel Planbureau.
69. Bejegen Kamerleden niet als expert, hooguit op het gebied van vertegenwoordiging.
70. Experimenteer eens met het weglaten in persberichten van namen van bewindspersonen.
71. Verstuur ook een persbericht als uw proefballon in stilte is leeg gesist.
72. Beleid begrijpelijk maken is stukken omslachtiger dan begrijpelijk beleid maken.
73. Gebruik daarom de inzet van communicatiespecialisten ook preventief.
74. Ban disclaimers uit zoals 'aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend'.
75. Realiseer u dat alleen begrijpelijke overheidsregels kunnen worden opgevolgd.
76. Vermeld vaker de reden en de achterliggende waarden van overheidsingrijpen.
77. Betwijfel of de overheid zich qualitate qua mag bemoeien met subsidies aan stemwijzers.
78. Stel een Wartaalbokaal in voor het schrijnendste overheidsproza van de maand.
79. Beantwoord Kamervragen voortaan naar de geest, dat scheelt bomen en vervolgvragen.
80. Verleg de focus bij verkiezingen van beloftes naar verantwoording.
81. Journalisten: volg niet zo vaak het perspectief en de timing van het bestuur.
82. Commentatoren: gun twijfelende politici eens het publicitaire voordeel van hun twijfel.
83. Help de kiezer die wil checken waar zijn volksvertegenwoordiger voor en tegen stemde.
84. Stembusakkoorden klinken in een veelpartijensysteem allesbehalve vals.
85. Verwijs niet de verzoeker, maar stuur diens verzoek door naar het wel bevoegde adres.
86. Negeer Brusselstemt.nl want kiezer noch journalist onderkent de impact van de disclaimer.

87. Leer van jonge democratieën, kiezers krijgen daar soms een blauw gemaakte vinger.
88. Geef stemmers hier óók 'n zichtbare incentive, een 'stembewijs' dat met trots is te tonen.
89. Of overweeg een omgekeerd censuskiesrecht: een ledlamp cadeau als je stemt.
90. Verklaar niet-stemmers tot democratische hooligans, een blanco kan desnoods ook.
91. Opkomstbevordering is geen overheidstaak, laat liever kiezers elkaar aansporen.
92. Haal het parlement weg van overheid.nl: zo draait Montesquieu zich weer terug in z'n graf.
93. Maak een portal triaspolitica.nl die de machtscheiding illustreert.
94. Maak de ombudsman bevoegd te checken of Wobverzoeken wel volledig zijn gehonoreerd.
95. Gekozen burgemeesters moeten niet wedijveren met gekozen gemeenteraden.
96. Geef gekozenen een rugnummer en kleurrijke fractiehesjes, zo herkent de tribune de partij.
97. Of laat de voorzitter diens naam verstaanbaar aankondigen en leesbaar projecteren.
98. Politicus, verras eens, zeg ook 'ns wat aardigs over je opponent.
99. Maak programma's qua tijdshorizon resistent tegen aandoeningen als verkiezingskoorts.
100. Beloof nooit wat je niet waar kunt maken, maar droom wel vaker hardop.
101. Vrij naar Saramago: De overheid is van het land, het land niet van de overheid.

Bijlage II

Reactie van de Raad voor de Journalistiek

Secretariaat
Postbus 12040
1100 AA A'dam-Zuidoost
T: 020-3123930
F: 020-3123934
E: raad@rvdj.nl
W: www.rvdj.nl

Raad voor het openbaar bestuur
Postbus 20111
2500 EA Den Haag

Amsterdam, 8 april 2010

Betreft: “*Vertrouwen op democratie*”

Geachte Raad,

In uw belangwekkende rapport “*Vertrouwen op democratie*” van februari 2010 lazen wij dat u – zeer terecht aandacht bestedend aan de rol van de media binnen de democratie – de suggestie doet om een Media-ombudsman in te stellen, zulks ten einde de burgers in staat te stellen hun klachten over vermeende misstappen van media te adresseren. Dat bevreedt ons in hoge mate.

Sinds 50 jaar kent ons land het instituut van de Raad voor de Journalistiek, opgericht en tot op de huidige dag gefaciliteerd en gesteund door alle georganiseerde media. Onze Raad vervult derhalve al vele jaren de hiervoor geformuleerde functie: een klachteninstantie voor burgers. De mogelijkheid die wij bieden is laagdrempelig, kosteloos en vergeleken met gerechtelijke procedures snel. Onze uitspraken behelzen oordelen over journalistiek handelen in alle onderdelen van de media. Het door u bepleite instituut bestaat dus reeds.

Tot onze vreugde heeft de Minister van OC&W ons onlangs een – vooralsnog voor drie jaren geldende – subsidie toegekend, gebaseerd op ons beleidsplan ‘Bouwstenen voor een tweede jeugd’ (zie bijlage). Mede door deze subsidie zijn we in staat geweest een vernieuwingsproces in gang te zetten, dat het mogelijk maakt de rol van bewaker en ontwikkelaar van journalistieke normen en waarden nog beter dan voorheen te spelen. Zoals u in het beleidsplan kunt lezen, wordt daarin overigens uitdrukkelijk voorzien in een ombudsfunctie.

U noemt in uw rapport onze Raad weliswaar en passant, doch suggereert dat wij ons niet zouden inlaten met nieuwe mede, hetgeen onjuist is. In de afgelopen jaren heeft de Raad diverse uitspraken

gedaan inzake publicaties op het internet. Deze uitspraken hebben onder meer betrekking op gebruikmaking van hyperlinks, internetarchieven en het overnemen van foto's van Hyves. Voor de goede orde: alle uitspraken van onze Raad zijn gepubliceerd op onze website www.rvdj.nl. Aan de hand trefwoorden (bv. 'aard van het medium – internet') kunnen specifieke uitspraken worden opgezocht. Bij de herziening van onze Leidraad in 2008 zijn enkele algemene uitgangspunten ten aanzien van nieuwe media in de Leidraad opgenomen (zie bijlage). Uiteraard zullen de journalistieke normen ook op dit punt in de komende jaren verder worden ontwikkeld.

Dat onze Raad 'onder druk staat' - zoals u meldt in uw rapport – valt niet te ontkennen, maar uw bewering verdient wel enige nuancering. Dat sommige media, gebruikmakend van de omstandigheid dat ons instituut is gebaseerd op het ook door u voorgestelde principe van zelfregulering, ons 'de rug hebben toegekeerd' is betreurenswaardig. Wij zijn ervan overtuigd dat dit niet zal veranderen bij een uit hetzelfde principe op te richten Media-ombudsman uiteraard. Daar komt bij dat de meeste van de hiervoor bedoelde media hun medewerking aan procedures van onze Raad (slechts) hebben opgeschort. Wij zijn in gesprek met de hoofdredacties van deze media en hebben goede hoop dat wij deze media – naar aanleiding van ons vernieuwingsproces – binnen afzienbare tijd weer 'binnen boord' kunnen halen.

Ten slotte kunnen wij u nog melden dat recentelijk vijf zogeheten 'burgerleden' in de Raad zijn benoemd, geselecteerd na een open procedure, hetgeen – als wij uw rapport goed hebben begrepen – past in het raam van uw voorstellen.

Gelet op het voorgaande vinden wij het spijtig dat het media-aspect in uw rapport naar ons gevoelen niet reëel is belicht. Het ware beter geweest, indien de Raad voor de Journalistiek een plaats had gekregen in uw aanbevelingen in plaats van de nu gedane suggestie van een Media-ombudsman.

Uiteraard zijn wij te allen tijde bereid een en ander nader (mondeling) toe te lichten.

Met verschuldigde hoogachting,

Mede namens A.M. van Westerloo, voorzitter Stichting Raad voor de Journalistiek en mr. A.Herstel, voorzitter Raad voor de Journalistiek.

Mw.mr. D.C. Koene
Secretaris Raad voor de Journalistiek

DE RAAD VOOR DE JOURNALISTIEK, BOUWSTENEN VOOR EEN TWEEDE JEUGD

De Raad bestaat in zijn huidige vorm al sinds 1960 en is nooit zonder kritiek geweest. De laatste jaren verheft die kritiek zich, zie o.a. de dissertatie van mr. J. Mentink: *Veel raad, weinig baat*; het rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: *Medialogica*; de publicatie van de Vereniging voor Media- en Communicatierecht: *Klachten over mediapublicaties*. Om maar te zwijgen over de vele mondelinge uitingen o.a. van enkele opiniemakers en al of niet goed ingelichte politici.

In het algemeen komt de kritiek op het volgende neer:

- de Raad is te weinig gezaghebbend (ook in eigen kring) o.a. door het ontbreken van sancties;
- de Raad is te weinig zichtbaar, waardoor burgers de weg niet kunnen vinden;
- de Raad is te traag, waardoor de actualiteit wegebt;
- de Raad is passief en reageert vrijwel uitsluitend op klachten, waardoor weinig invloed wordt uitgeoefend op het journalistiek-ethische debat.

Er was en is aandrang om tot wettelijke regelingen te komen, zoals in een aantal andere Europese landen. De mediasector in zijn volle breedte vindt dit ongewenst. Overheidsingrijpen staat haaks op de journalistieke vrijheid en is gevaarlijk voor het uitvoeren van een van de belangrijkste taken van de media: het kritisch volgen en controleren van diezelfde overheid.

Daarom is en blijft de sector (print- en elektronische mediabedrijven en journalistenorganisaties) een groot voorstander van zelfregulering. Gelukkig heeft ook de minister van OC&W zich onlangs in zijn persbrief bij dit standpunt aangesloten. Hij heeft zich daarbij ook bereid verklaard tot tijdelijke financiële steun.

Het bestuur van de Stichting en het presidium van de Raad waren wel van mening, dat naar verbetering en versterking van de Raad moet worden gestreefd. Na een aantal verbeteringen in de procedures van de Raad vanaf 2003 werd in 2007 besloten tot een fundamentele aanpak.

Met behulp van het Stimuleringsfonds voor de Pers is in 2007/2008 een groot onderzoek gehouden naar de Raden voor de Journalistiek of vergelijkbare instituties in vijf andere Europese landen. Het onderzoek is gedaan door mr. Daphne Koene onder toezicht van een begeleidingscommissie.

Het bestuur van de Stichting heeft – na advies ingewonnen te hebben bij de Raad – de volgende besluiten genomen:

Taakverruiming Raad

- bemiddelen;
- beoordelen van klachten;
- bevorderen beroepsethiek door ambtshalve uitspraken;
- ijken, evalueren en ontwikkelen van de leidraad van de Raad voor de Journalistiek;
- participeren in maatschappelijke discussies o.a. door een nauwe samenwerking met de Stichting MediaDebat.

Vrijwel alle taken zitten al in het huidige takenpakket. Met name door versterking van het professionele apparaat (zie hieronder) zal bemiddeling vaker worden gehanteerd en een actievere rol gespeeld kunnen worden in het journalistiek-ethische debat.

Ombudsfunctie

- de professionele staf wordt uitgebreid met de voorzitter van de Raad, die aangesteld wordt voor 0,4 fte (honorering conform vice-president Rechtbank);
- de secretaris wordt een fulltime functie en het ondersteunende apparaat wordt conform de uitbreiding van de leiding versterkt;
- de voorzitter en de secretaris voeren de ombudsfunctie uit; zij vormen het gezicht naar buiten en geven gevraagd en ongevraagd uitleg en leggen verantwoording af aan participanten, redacties en het publiek;
- zij bereiden zittingen voor het kijken of er reden is te bemiddelen bij klachten en verrichten die bemiddeling.

Voor de uitbreiding van taken en actievere participatie in het journalistiek-ethische debat is de huidige professionele bemensing van de Raad (1,6 fte) volstrekt onvoldoende. Er is niet gekozen voor een aparte ombudsman (het zogenaamde Zweedse model). Uit het onderzoek is niet gebleken dat dit voordelen biedt. Integendeel, door blijvende koppeling van de ombudsfunctie en de Raad wordt de doorloopsnelheid vergroot en de deskundigheid van de Raadsleden blijft onmiddellijk beschikbaar.

Klachtprocedure

- er wordt een vereenvoudigde procedure ingevoerd. Deze geldt voor gevallen waarin de Raad onbevoegd is; de klager evident niet-ontvankelijk en/of de klacht evident ongegrond;
- de voorzitter en de secretaris voeren de vereenvoudigde procedure uit;
- er wordt een mogelijkheid geschapen voor een herziening door een andere kamer van de Raad. Herziening is alleen mogelijk bij zaken, waarin ten onrechte bepaalde feiten of omstandigheden niet zijn betrokken of in de klachtprocedure fouten zijn gemaakt en door het medium verweer is gevoerd. Om teveel onnodige herzieningen te voorkomen zou een financiële drempel kunnen worden geschapen (bijvoorbeeld € 200,-), alleen te restitueren als appellant gelijk krijgt.
- de doorlooptijd van klachtprocedures wordt verkort;
- er worden mogelijkheden geschapen om klachten per Internet in te kunnen dienen;
- de Raad zou meer (beperkt) feitenonderzoek moeten doen (dit is nu al mogelijk).

Naast enige modernisering zoals het indienen van klachten via het Internet wordt een vereenvoudigde procedure ingevoerd. De belangrijkste wijziging is het invoeren van een herzieningsprocedure; het ontbreken daarvan is vooral in de afgelopen jaren als een ernstig gemis gevoeld. Om querulantie te voorkomen wordt een entreegeld voor de herziening gevraagd.

Uitgebreid feitenonderzoek zoals het overdoen van de research van de journalist is onmogelijk; toch zou vaker dan nu het geval is om nadere informatie kunnen worden gevraagd en in een enkel geval getuigen kunnen worden gehoord. Het onderzoek zou zich moeten beperken tot die elementen die het mogelijk zouden moeten kunnen maken om de Raad een gefundeerd oordeel te kunnen laten vellen over journalistieke gedragingen.

Bevoegdheid en Ontvankelijkheid

- het collectief klachtrecht wordt in de statuten verankerd;
- de Raad moet streven naar een iets ruimere uitleg van het begrip 'rechtstreeks belanghebbende'.

Afgezien is van een algemeen klachtrecht zoals in Duitsland bestaat. Dit leidt in de praktijk tot 'beroepsklagers'. De tot nu toe vrij strikte benadering van het begrip 'rechtstreeks belanghebbende' zal wat praktischer worden ingevuld.

Samenstelling van de Raad

- de Raad gaat bestaan uit 50% journalisten; 25% leden aangewezen door de participanten (naar rato van hun bijdrage) en 25% vertegenwoordigers van de 'civil society' aan te trekken via een open procedure op basis van een profielschets.

Nu bestaat de Raad uit 50% journalisten en wat losjes geselecteerde andere deskundigen uit het vak en de maatschappij. De kracht en het gezag van de Raad worden bevorderd door enerzijds een formele binding met de deelnemende media en anderzijds echte vertegenwoordigers van de burgers.

Sancties

- participanten (uitgevers, omroeporganisaties, redacties) verplichten zich uitspraken van de Raad te publiceren; dit wordt in een convenant vastgelegd. Bij voorkeur vindt dit plaats in dezelfde vorm als de oorspronkelijke media-uiting. Een uiting op Internet is ook toegestaan;
- de verplichting geldt alleen als de klacht tegen het medium (gedeeltelijk) gegrond is verklaard.

Nu bestaan convenanten met een groot deel van de (hoofd)redacties van de media. Niet in alle gevallen wordt gepubliceerd. Om het gezag van de zelfregulering te versterken is het absoluut nodig dat met de uitgevers en omroeporganisaties nieuwe convenanten worden afgesloten al of niet via de overkoepelende uitgevers- en omroeporganisaties.

Financiëring

- het structurele budget van de Raad wordt tot +/- € 290.000,-;
- de overheid heeft inmiddels toegezegd de helft van het budget tot maximaal € 150.000,- bij te dragen voor drie jaar;
- na twee jaar, dus in 2011, wordt de nieuwe werkwijze van de Raad geëvalueerd en spreekt de sector zich uit of hij bereid is de Raad te financieren.

De media in Nederland hebben – conservatief geschat – een omzet van meer dan 5 miljard euro. Die media zouden net als de minister zich moeten bekommeren om zelfregulering in plaats van een overheidsregeling, zoals in sommige landen het geval is. De waakhonden van de democratie moeten zichzelf serieus nemen.

Verankering

- alle bovengenoemde beleidsuitgangspunten dienen in de Statuten van de Stichting en het Reglement voor de werkwijze van de Raad te worden vastgelegd. Hiertoe zal een gemengde commissie van de Stichting en de Raad van vier personen worden gevormd.

Reactie van de Rob op de brief van de Raad voor de Journalistiek

Den Haag, 7 mei 2010

Geachte mevrouw Koene,

Hartelijk dank voor uw reactie op ons advies *Vertrouwen op democratie*. Daarin geeft u aan ongelukkig te zijn met het pleidooi van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) voor de instelling van een media-ombudsman, omdat naar uw mening deze functie reeds wordt vervuld door de Raad voor de Journalistiek. U had liever gezien dat de Raad in plaats van een nieuwe Media-ombudsman een plaats had gekregen in uw aanbevelingen.

Er zijn twee redenen waarom de Rob dat niet heeft gedaan. In de eerste plaats: zoals u zelf ook aangeeft is de positie van de Raad niet onomstreden. Vanuit diverse media bestaat pittige kritiek op het functioneren van de Raad, zoals onlangs ook weer naar voren is gekomen in een afstudeeronderzoek van studenten van de Tilburgse School voor de Journalistiek. Het is de reden dat enkele media zich niet meer gebonden achten aan uitspraken van de Raad.

De Rob kan zich geen oordeel vormen in hoeverre de kritiek terecht is. Dat doet voor onze analyse ook niet terzake. Het gaat ons meer om de constatering dat die twijfel over het functioneren van de Raad zijn positie ondermijnt. Het komt erop neer dat de Raad voor de Journalistiek wordt geconfronteerd met de door de Rob in zijn advies uitvoerig beschreven gevolgen van de gehorizontaliseerde samenleving waarin gezag geen vanzelfsprekendheid meer is. Dit tanende gezag kan een goede reden zijn om te bouwen aan een nieuw instituut, een media-ombudsman, die zonder de ballast van het verleden kan gaan werken aan iets nieuws.

Daarbij komt – en dat is de tweede reden – dat een ombudsman een breder takenpakket heeft dan een Raad. Daar waar het werk van de Raad zich met name concentreert op het vellen van een oordeel in een conflict tussen een klager en beklagde, kan een Ombudsman ook – zoals zijn naam aangeeft – optreden als belangenbehartiger van mensen die zich onheus bejegend voelen door een medium. Als een krant, tijdschrift of website een uitspraak van de Raad voor de journalistiek naast zich neerlegt, staat de klager met lege handen. Een Ombudsman moet de instrumenten in handen krijgen om na een negatief oordeel over een journalistiek optreden, vervolgens ook af te dwingen dat een uitspraak daarover praktische consequenties heeft. De nationale ombudsman heeft als missie dat hij burgers beschermt tegen onbehoorlijk overheidsoptreden. Ziet de Raad het als zijn taak om mensen te beschermen tegen onbehoorlijk mediaoptreden?

De instelling van een Media-ombudsman is eigenlijk een logische volgende stap op het pad dat de Raad voor de journalistiek heeft geëffend. Ons rapport had wat dat betreft meer aandacht mogen besteden aan het belangrijke werk dat de Raad voor de Journalistiek heeft verricht. Overigens ziet de Rob ook in de toekomst een functie voor de Raad. De Rob is gecharmeerd van het Zweedse model waarin een ombudsman en een Raad naast elkaar bestaan en elkaar uitstekend aanvullen.

Op één punt moet de Rob u ruimhartig gelijk geven. Ons rapport wekt inderdaad de suggestie dat het werkerrein van de Raad voor de Journalistiek zich beperkt tot geschreven en gedrukte media. Uw toegankelijke website maakt inzichtelijk dat u zich al veelvuldig hebt uitgesproken in zaken waar klagers zich door digitale media benadeeld voelden. Op dat punt hebben wij u te kort gedaan.

Het denken over het functioneren van onze democratie en de onmisbare rol die media daarbij spelen staat bij de Rob nooit stil. Door uw commentaar verplicht u ons kritisch naar onze eigen argumentatie te kijken. Wij zijn uw dankbaar dat u de moeite hebt genomen ons daarmee te helpen.

Met vriendelijke groet,

Prof. drs. J. Wallage

Bijlage III

Feitelijke reactie op de reacties

In deze bijlage somt de Raad enkele kritiekpunten op die hij eenvoudig kan weerleggen door nog eens expliciet te verwijzen naar tekstgedeelten uit *Vertrouwen op democratie*. Hieronder staan in de kopjes in cursief de misverstanden in een regel samengevat, daarna volgt een reactie van de Raad.

De Rob put uit de beperkte bronnen van politicologen

Klinkers capittelt de Raad in zijn bespreking om zijn beperkte gebruik van bronnen. Hij schrijft dat hij bestuurskundigen mist, of een verwijzing naar de jaarberichten van de vice-president van de Raad van State en de Nationale ombudsman.

Naar het jaarverslag over 2009 van de Nationale ombudsman wordt op pagina op pagina 32 zowel in de tekst als in een voetnoot expliciet verwezen. Daarnaast heeft de Raad bij het schrijven van dit advies gebruik gemaakt van tal van vooraanstaande bestuurskundigen (verwezen wordt naar o.a. Mark Bovens, Anchrhit Wille, Roel in 't Veld, Marcel Boogers, Paul Frissen en Mark van Twist), sociologen (Jacques van Doorn, Mark Elchardus, Francis Fukuyama, Kees Schuyt, Evelien Tonkens) en filosofen (Jon Elster, Ad Verbrugge en Herman van Gunsteren) en wetenschappers of auteurs met een andere achtergrond (Bas Heijne, David van Reybrouck, Will Tiemeijer, Xandra Schutte, Marc Chavannes).

Het is onduidelijk voor wie de boodschap van de Rob is bestemd

Volgens Klinkers wordt in het advies niet duidelijk wie de Raad met de verticale overheid bedoelt. “Voor wie is de boodschap van de Raad eigenlijk bestemd? Wie moet het zich aantrekken? Wie moet er in beweging komen?”, vraagt hij zich af.

De afsluitende paragraaf 3.7⁴² gaat expliciet in op deze vraag: “Een democratie wordt gemaakt door het samenspel van alle spelers. Er is niet een actor die alleen zijn stempel kan drukken op demoratische omgangsvormen.” Daarom geeft het advies voor de belangrijkste actoren afzonderlijk een opsomming van hun noodzakelijke bijdrage om het verticale bestuur weer in verbinding te brengen met de gehorizontaliseerde samenleving, namelijk politieke partijen, het parlement, de media en burgers. “Uiteraard hebben ook regering, ambtenaren en decentrale overheden daarin een rol te vervullen, maar die zijn onderwerp van volgende adviezen”, aldus paragraaf 3.7.⁴³

De vraag die de Raad bij volgende adviezen wel moet beantwoorden is of de adressering van een advies aan meerdere actoren wel een verandering in beweging zet. Ondanks de expliciete adviezen aan politieke partijen en het parlement hebben ook de woordvoerders van de partijen in de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken in een gesprek met een afvaardiging van de Raad aangegeven dat zij zich door dit advies niet aangesproken voelden. Hoe komt het dat

42 Rob 2010, pag. 58 – 64

43 Hier wordt vooruitgekeken naar de Briefadviezen over de kabinetsformatie (april 2010) en de rijksdienst (juni 2010)

de belangrijkste actoren zich niet aangesproken voelen terwijl ze expliciet in het advies werden geadresseerd?

De Rob pleit voor een horizontale overheid

Ankersmit en Frissen stellen afzonderlijk van elkaar dat de Rob pleit voor horizontalisering van het bestuur en bekritisieren dat standpunt. Verticaal, ofwel: hiërarchisch georiënteerd bestuur blijft onmisbaar.

Bij dit kritiekpunt gaat het mis bij de constatering dat de Rob voor een horizontaal bestuur zou zijn. Daarvoor pleit de Raad zeer zeker niet, getuige bijvoorbeeld de volgende passages: “Zoals wij ons niet kunnen verzetten tegen de horizontale publieke ruimte, zo min is het zinvol om het verticale politieke bestuur als gedateerd terzijde te schuiven. Om niet in anarchie te vervallen heeft een samenleving instituties nodig die gezag uitoefenen. Dat verticale bestuur moet wel komen tot een andere werkwijze om zijn verticale rol te kunnen blijven vervullen. Ze moet evolueren van een los verticaal bestuur naar een met de publieke ruimte verbonden verticaal bestuur.” (Par. 3.1, pag. 41) En: “Natuurlijk zijn niet alle onderwerpen geschikt om (geheel) aan burgers over te laten. Daarom blijven verticale instituties ook hard nodig; die moeten wel worden verbonden met de publieke ruimte. Met een goede regent is niets mis, maar een goede regent is tegenwoordig iemand die zich bewust is van de publieke ruimte waarin hij of zij opereert. Die regent is altijd bereid verantwoording af te leggen. Het zichtbaar organiseren van dat proces van verantwoording in een directe dialoog met de samenleving zou al een verbinding tussen de verticale instituties en de horizontale werkelijkheid kunnen opleveren.” (Par. 3.4, pag. 48)

De Rob vindt dat verticaal bestuur vooral verticaal moet blijven, maar pleit wel voor de overgang van een ongebonden verticaal bestuur naar een verbonden verticaal bestuur. Dat is wat anders dan een pleidooi voor horizontaal bestuur.

Eigenlijk gaat ook Klinkers er in zijn bespreking impliciet vanuit dat de Raad een horizontaal bestuur bepleit. Een dergelijk pleidooi kan in tegenstelling tot Ankersmit en Frissen wel zijn goedkeuring wegdragen. Maar dat leidt bij hem vervolgens tot de kritische opmerking dat de Raad bij het opstellen van *Vertrouwen op democratie* zich niet heeft opgesteld conform zijn eigen advies. De Rob had zich los moeten maken uit zijn eigen verticale kolom om een proces te organiseren dat de samenleving zelf aan het woord laat.

Ook deze kritiek is gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat de Rob pleit dat overheden zich losmaken uit hun verticaliteit. Ook adviesraden maken deel uit van die verticale kolom, die volgens de Raad onmisbaar is voor het adequaat functioneren van overheid en politiek bestuur. Wanneer adviesraden het opstellen van adviezen in zijn geheel overlaten aan externen en zelf alleen nog de rol van procesbegeleider op zich neemt, maken zij zichzelf feitelijk overbodig.

Dat neemt niet weg dat ook adviesraden zich hebben te verstaan met de publieke ruimte. Zij kunnen deskundigen en belanghebbenden betrekken bij het uitbrengen van een advies of hen vragen te reageren op een uitgebracht advies. Dat laatste is precies wat de Rob na de publicatie van *Vertrouwen op democratie* heeft gedaan. Deze bundel doet daar verslag van.

De relatie tussen vertrouwen en legitimiteit is onduidelijk

Castenmiller en Van Dam stellen in hun bespreking dat niet duidelijk is wat nu de relatie is tussen vertrouwen en legitimiteit. Zij verwijten de Raad vervolgens impliciet dat hij vanwege het ontbreken van een toelichting op die relatie beide begrippen te veel door elkaar gebruikt. Gevolg: “een samenhangende analyse over de vraag waarom dit bij elkaar resulteert in een crisis in de legitimiteit, ontbreekt.”

Paragraaf 7.2 gaat uitgebreid in op het debat onder politicologen over het politieke vertrouwen. Voor dit specifieke kritiekpunt van Castenmiller en Van Dam is voldoende te wijzen op de constatering van de Raad in *Vertrouwen op democratie* dat Nederlanders relatief veel vertrouwen hebben in de democratie, de regering of de Tweede Kamer. Het vertrouwen in politieke partijen tekent daar echter schril bij af. Het is deze paradox die de Raad bracht tot de conclusie dat niet zozeer sprake is van een vertrouwenscrisis als wel een legitimiteitscrisis: “De wijze waarop wij onze democratie vormgeven kan nog steeds de goedkeuring wegdragen van het leeuwendeel van de Nederlandse bevolking. Maar de manier waarop partijen en politici daar vervolgens invulling aan geven, krijgt wel een zeer kritische ontvangst. Dat duidt op een legitimiteitscrisis: de mensen die namens ons de besluiten nemen, kunnen slechts rekenen op een beperkt draagvlak onder de mensen die zij representeren. Daarmee staan ook altijd de besluiten ter discussie die zij hebben genomen. Het wantrouwen in de mensen en partijen straalt af op de wetten die zij aannemen.”⁴⁴

Zie hier de relatie tussen vertrouwen en legitimiteit in een notendop weergegeven: het lage vertrouwen in politieke partijen en politici kan de legitimiteit van hun besluiten en daarmee op lange termijn van de instituties die zich nu nog mogen verheugen op brede vertrouwenssteun, ondermijnen.

Het wordt niet duidelijk waarom het erg is dat “de andere kloof” bestaat

Castenmiller & Van Dam menen dat de Raad wel stelt dat we met urgente problemen te maken hebben, maar dat hij niet duidelijk maakt welke die problemen nu zijn.

Paragraaf 2.4 uit het rapport begint met de vraag: “Moeten we het nu erg vinden dat politiek en samenleving elk op een andere golflengte zitten?” Het antwoord luidt daarop zonder meer bevestigend en in het overzichtelijke geheel van een pagina worden drie redenen gegeven waarom het erg is dat “de andere kloof” bestaat.⁴⁵ De eerste overweging wijst “de andere kloof” op grond van democratische principes af: “Alleen al vanuit normatief oogpunt moeten we toch afwijzen dat er behalve de reguliere verkiezingen volstrekt onvoldoende alternatieve kanalen voor burgers zijn om direct invloed uit te oefenen op zoveel zaken die hen direct aangaan?”

De tweede overweging ziet dat met “de andere kloof” de kwaliteit een issue wordt: “Dat mensen zich afkeren van hun politiek en bestuur heeft ook onherroepelijk gevolgen voor de rekrutering van politieke ambtsdragers. (...) Mensen blijken nog steeds bereid zich in te zetten voor hun buurt of een thema. Dat engagement uit zich echter steeds minder in een lidmaatschap van een politieke partij, laat staan in de vervulling van een politieke functie. De kwaliteit van het openbaar bestuur komt hiermee onder druk te staan.”

44 Rob 2010, pag. 16

45 Rob 2010, pag. 38, 39

Het derde en laatste argument brengt onder de aandacht dat met het bestaan van “de andere kloof” een belangrijk potentieel aan kennis en kunde niet wordt benut door burgers niet of nauwelijks bij besluitvorming te betrekken. “In de samenleving is onmisbare kennis en ervaring aanwezig die beleidsmakers kunnen gebruiken om tot de juiste probleemanalyse en een passende oplossing te komen.”

De Rob maakt onvoldoende onderscheid tussen decentraal bestuur en rijk

Een ander kritiekpunt van Castenmiller en Van Dam is dat de Raad in zijn betoog onvoldoende onderscheid maakt tussen het decentraal bestuur en het rijk. Dat is volgens hen extra kwalijk omdat het lokale bestuur de proeftuin is voor allerlei bestuurlijke experimenten voor meebesturen, meebeslissen of co-creatie, die beogen de kloof tussen het verticale bestuur en de horizontale bestuur te dichten. “Het lokaal bestuur heeft in die zin al ruim ingespeeld op de horizontaliserende samenleving.”

Zoals in deze bijlage eerder is gesteld, geeft het rapport expliciet aan wie het wil aanspreken: politieke partijen, het parlement, media, burgers en in een volgend advies ook de rijksdienst en de regering. Kortom: de rijksoverheid. Daar waar het rapport verwijst naar het lokaal bestuur doet het dat om juist te betogen – net als Castenmiller en Van Dam – dat het rijk wat dat betreft kan leren van gemeenten: “Het lokaal bestuur heeft inmiddels ruime ervaring opgedaan met vele vormen van burgerparticipatie. (...) Politiek Den Haag kan leren van de lokale praktijk. De nationale politiek heeft wat burgerparticipatie betreft een schamele erelijst.”⁴⁶

De Rob beleit meer politisering en dat is slecht voor lokale politiek

Castenmiller en Van Dam komen verder tot de conclusie dat de algemene oplossingsrichting van de Raad “meer politisering” is. En omdat Castenmiller en Van Dam in de overtuiging verkeren dat dit advies mede aan decentrale overheden is gericht, zetten zij uiteen dat sterkere gepolitiseerde verhoudingen het lokaal bestuur geen goed heeft gedaan.

Zoals hiervoor is betoogd, is dit advies niet geadresseerd aan decentrale overheden, dus ook niet aan het lokaal bestuur. Daarnaast komt in de samenvatting van het advies noch in de hoofdstukken met aanbevelingen het woord politisering voor. Nergens doet de Raad de aanbeveling de politieke verhoudingen te politiseren.

De Raad vermoedt dat de recensenten zijn eerste aanbeveling voor een politiek vanuit waarden en beginselen vrij hebben vertaald als een pleidooi voor meer politisering. Ten onrechte, want het betreft hier een aanbeveling om de focus waarover politiek wordt bedreven te verschuiven van beleid en maatregelen gegoten in SMART-doelstellingen naar publieke waarden en politieke uitgangspunten.⁴⁷

Dat zou overigens ook de lokale politiek goed doen, want ook in de gemeenteraad liggen onder de keuze voor geld naar welzijn of infrastructuur – al dan niet impliciet – waarden en beginselen ten grondslag. De Raad heeft met zijn aanbeveling beoogd dat politieke partijen die waarden en beginselen gaan expliciteren zodat duidelijk wordt op basis waarvan zij hun afweging maken.

46 Rob 2010, pag. 47

47 Rob 2010, pag. 44 en 45

De Rob noemt volatiel stemgedrag ten onrechte een symptoom van ongenoegen

Thomassen suggereert dat de Rob meent dat het volatiele stemgedrag een bewijs van ongenoegen is. Hij stelt daar tegenover dat het volatiele stemgedrag geen indicatie is voor een afnemend vertrouwen van kiezers in de politiek. Wisselend stemgedrag is vooral een teken van onvrede over sommige politieke partijen, maar het is juist een functie van verkiezingen om die ongenoegens tot uitdrukking te brengen.

De Raad stelt echter niet dat volatilititeit een bewijs is voor tanend politiek vertrouwen. Hij constateert slechts dat het volatiele stemgedrag politici, wetenschappers en commentatoren alert heeft gemaakt op de vraag in hoeverre in ons land sprake is van een vertrouwenscrisis tussen enerzijds politiek en bestuur en anderzijds de bevolking.

Bijlage IV

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter:

Prof. drs. J. Wallage, voorzitter
Oud-burgemeester van Groningen

Plv. voorzitter:

Mr. dr. G.D. Dales, vice-voorzitter
Oud-burgemeester van Leeuwarden

Leden:

De heer L.J.P.M. Frissen
Commissaris van de Koningin in Limburg

Mevrouw dr. S.L. de Lange
Universitair docent politicologie Universiteit van Amsterdam

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar
Hoogleraar vergelijkende politicologie Radboud Universiteit Nijmegen

Mevrouw drs. W.J. Möhring MMC
Partner bij Boer&Croon Executive Managers

Mevrouw prof. mr. G. Overkleeft-Verburg
Hoogleraar staats- en bestuursrecht Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre
Manager bij KPMG Advisory NV

Waarnemend lid:

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma
Dijkgraaf van Delfland en voorzitter Raad voor de financiële verhoudingen

Tijdelijk lid:

Eldert van Wijngaarden
Founder Kalooga BV

