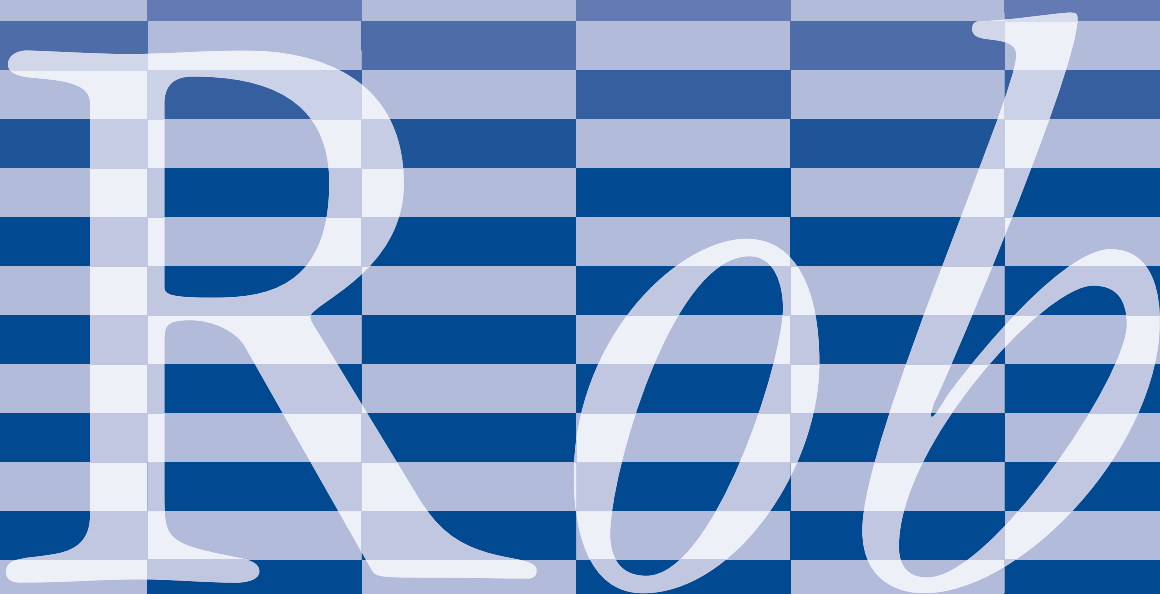


Vertrouwen op democratie

Februari 2010

The bottom half of the page features a background of a blue and white checkered pattern. Overlaid on this pattern is the word 'Rob' in a large, white, serif font, which is semi-transparent and appears to be floating above the grid.

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
F 070 426 7625
E rob-rfv@minbzk.nl
www.rob-rfv.nl

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op
www.rob-rfv.nl

ISBN 978-90-5991-055-3
NUR 823



Vertrouwen op democratie

Rob

Februari 2010

“De beste remedie tegen de tekortkomingen
van de democratie is méér democratie.”

– Alfred E. Smith jr. –

Voorwoord

De nieuw samengestelde Raad voor het openbaar bestuur vangt zijn werkzaamheden aan met een advies op eigen initiatief over het vertrouwen dat burgers hebben in hun bestuur. De Raad is bezorgd dat dit vertrouwen geleidelijk steeds verder erodeert met negatieve gevolgen voor het functioneren van de representatieve democratie, met name de legitimiteit ervan, en voor de bestuurbaarheid van ons land. Dit is eens te meer een urgent probleem op een moment dat dit of een volgend kabinet waarschijnlijk ingrijpende maatregelen zal moeten nemen, met consequenties voor grote groepen burgers.

Naar het oordeel van de Raad is er sprake van een legitimiteitscrisis: politiek en bestuur opereren alsof de samenleving nog steeds voornamelijk is opgebouwd langs verticale, hiërarchische verbanden. Maar hoe verhouden de verticale politieke instituties zich tot de horizontale werkelijkheid van zelfstandige burgers? De burger wil serieus genomen worden, de politieke instituties willen besluiten nemen op basis van een afgegeven mandaat. Er is dringend behoefte aan een bestuursstijl, die niet in de eerste plaats wil beheersen op basis van regels, maar de dialoog zoekt op basis van de feiten. En die accepteert dat ook in de publieke ruimte permanent verantwoording moet worden afgelegd en vertrouwen moet worden geworven.

De representatieve democratie zoekt een plaats voor deze rechtstreekse uitwisseling van kennis, informatie en meningen, en worstelt intussen met de wijze waarop de publieke ruimte werkt en invloed uitoefent. De spanning tussen volksvertegenwoordiging en de ‘stem des volks’ neemt toe. De vraag of burgers vertrouwen hebben in hun bestuur roept als keerzijde ook de vraag op of politici, bestuurders en volksvertegenwoordigers, wel voldoende vertrouwen hebben in hun burgers.

De Raad heeft het zich – door de vertrouwensvraag centraal te stellen – niet gemakkelijk gemaakt. Allereerst niet doordat hij zich daarmee verplichtte zorgvuldig vast te stellen hoe het nu precies met de veronderstelde kloof tussen burgers en hun bestuur is gesteld. En vervolgens ontkomt de Raad er niet aan te onderzoeken welke bijdrage de politiek in al zijn geledingen tot dusver heeft geleverd om deze kloof te dichten. Welke oplossingen heeft de politiek aangedragen? En: in welke mate is de politiek in plaats van een deel van de oplossing een deel van het probleem?

En tenslotte is de vertrouwensvraag geen eenvoudige invalshoek omdat richting wijzend naar de toekomst niet kan worden volstaan met een catalogus van mogelijke concrete oplossingen. Eerst moet een aantal fundamentele vragen worden gesteld waarop regering en volksvertegenwoordiging een antwoord zouden moeten formuleren. Die betreffen de wijze waarop politiek, bestuur en samenleving met elkaar interacteren en wat daarbij nuttig, wenselijk of misschien wel onvermijdelijk is. Al met al is het een ambitieus project

geworden, waarvan de Raad hoopt dat het veel reacties zal oproepen en tot nadenken zal stimuleren. Hij hoopt ook dat het uiteindelijk nuttig zal blijken op weg naar programmavorming door politieke partijen ten behoeve van nieuwe kamerverkiezingen en bij de voorbereiding op de formatie van een nieuw kabinet.

De Raad neemt zich voor, naast de gebruikelijke toelichting richting regering en parlement – en naar de media – ook rechtstreeks het gesprek aan te gaan met betrokkenen, niet alleen in Den Haag, maar ook daarbuiten.

Dit advies is tot stand gekomen door intensieve discussies in de Raad. Er is geen specifieke werkgroep gevormd voor de voorbereiding van het advies. Dat de Rob in nieuwe samenstelling al relatief snel met dit advies kon komen is mede te danken aan de grote inzet binnen de staf van de Raad, met name van Rien Fraanje. Daarvoor is de Raad hem zeer erkentelijk.

Wie kennis neemt van hetgeen over de vertrouwensrelatie tussen burger en bestuur is gezegd en geschreven, in de politiek, de wetenschap, de media, op internet en op straat heeft het niet eenvoudig een gevoel voor richting te ontwikkelen. De Raad voor het openbaar bestuur heeft vertrouwen in de vitaliteit van onze democratie. Hij laat zich daarbij inspireren door het eenvoudige adagium, ooit geformuleerd door de gouverneur van de staat New York Al Smith (1873-1944): *“De beste remedie tegen de tekortkomingen van de democratie is méér democratie.”*

Namens de Raad voor het openbaar bestuur,

Prof. drs. Jacques Wallage,
Voorzitter



Dr. Kees Breed,
Secretaris



Inhoud

Samenvatting	7
1. Inleiding	11
1.1 Het belang van vertrouwen	11
1.2 Afnemend vertrouwen?	12
1.3 Legitimiteit op het spel	15
1.4 Probleemstelling: uitdagingen van deze tijd vragen om legitimiteit	17
1.5 Leeswijzer	19
2. Een andere kloof	21
2.1 Inleiding	21
2.2 De samenleving in ontwikkeling, ontwikkelingen in de samenleving	21
2.3 Uiteenlopende realiteiten	34
2.4 Urgentie	38
2.5 Conclusie: verticaal bestuur verbinden met horizontale samenleving	39
3. Naar een publieksdemocratie	41
3.1 Inleiding	41
3.2 Naar een verbonden verticaal bestuur	42
3.3 Een politiek vanuit waarden en beginselen	44
3.4 Meer invloed voor burgers op beleid en besluitvorming	45
3.5 Meer invloed op de keuze van politieke leiders en bestuurders	50
3.6 Het rijk, het decentraal bestuur en de veiligheidsketen tegen het licht	54
3.7 Conclusie: naar een publieksdemocratie, opdracht voor alle spelers	58
Literatuur	65
Bijlage I	
Vormen van burgerparticipatie	71
Bijlage II	
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	73

Samenvatting

Mensen hebben nog steeds vertrouwen in de organen die ons democratisch bestel vormgeven, zoals de regering en de Tweede Kamer. Maar zij geven 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 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. Dit is een gevaarlijke ontwikkeling: het vermeende disfunctioneren van partijen en politici kan aldus de andere instituties meeslepen in een vrije val.

Het ontstaan van deze legitimiteitscrisis laat zich verklaren door de 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, volgens de Raad is sprake van “de andere kloof”: de samenleving horizontaliseerde in haar verhoudingen, terwijl het politieke bestuur goeddeels als vanouds – dus uitgaande van verticale, hiërarchische gezagsverhoudingen – bleef opereren. Dat wringt.

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. Daarbij wordt het wantrouwen in overheid en politiek gecultiveerd.

Het politieke bestuur heeft zich in geringe mate 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. Maar terwijl burgers in veel andere domeinen in hun leven aan invloed wonnen, 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. Daarmee is de politiek zelf onderdeel van het probleem geworden in plaats van het startpunt van een oplossing.

De politieke en maatschappelijke realiteit zijn dus 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.

Zie hier de eigenlijke, ofwel: “de andere kloof”. De kloof 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 is een misverstand te veronderstellen dat alleen politiek en bestuur op zoek moeten naar nieuwe verbindingen met de horizontale netwerksamenleving. Ook veel andere instituties, zoals kerken, vakbonden, media, bedrijven 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. In dit advies gaat wel eenzijdig de aandacht uit naar hoe politiek en bestuur met die nieuwe realiteit moeten omgaan, maar de kwestie is dus niet een exclusief vraagstuk voor het politieke bestuur.

De andere kloof maakt dat maar een klein deel van de mensen nog aansluiting heeft met het politieke bestuur. Vanuit principieel democratisch oogpunt is dat onacceptabel. Een praktisch bezwaar is bovendien dat een belangrijk potentieel aan kennis en ervaring niet wordt benut als burgers niet of nauwelijks bij beleids- en besluitvorming zijn 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. Maar zij moeten dat doen in voortdurende verbinding met de publieke ruimte. Wanneer zij dat nalaten tast dat de legitimiteit van hun 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. Hoe kunnen de overheid en het politieke bestuur gezagsvol opereren in de horizontale publieke ruimte? Daarvoor moeten nieuw verbindingen tot stand worden gebracht tussen het verticale bestuur en de horizontale samenleving. Dat werpt een nieuwe vervolgvraag op: hoe kan het verticaal georganiseerde politieke bestuur zich weer verbinden met de horizontale samenleving?

De Raad ziet drie verbindingpunten. In de eerste plaats moet de politiek weer vooral gaan opereren vanuit waarden en beginselen. Ze moet gezagsvol 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 weer publieke waarden worden gewogen. Dat zijn ook de uitgangspunten waarop wij onze leiders kunnen 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 meent de Raad dat mensen aanzienlijk meer invloed moeten 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 zijn. De Raad staat differentiatie tussen primaat en ultimaat voor. 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 de concrete produkten van de besluitvorming.

In de derde en laatste plaats vindt de Raad dat burgers meer invloed moeten 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 stelt de Raad een wijziging van het kiesstelsel voor die bewerkstelligt dat de stem van mensen meer gewicht in de schaal legt. Ook de mogelijkheid van een rechte verkiezing van de burgemeester moet opnieuw worden bezien.

De Raad spreekt in dit stadium geen voorkeur uit voor de wijze waarop de verschillende verbindingen tot stand worden gebracht, de keuze is ruim. Maar: nietsdoen is geen optie. De genoemde instrumenten vormen de noodzakelijke hefboom om een nieuwe relatie tussen politiek en samenleving tot stand te brengen. Enkele van deze maatregelen zullen moeten worden doorgevoerd om 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.

1. Inleiding

1.1

Het belang van vertrouwen

Vertrouwen is 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. Anders gezegd: zij moeten redelijkerwijs het gedrag van de ander kunnen voorspellen. Soms zijn hulpmiddelen nodig om mensen aan te sporen tot die voorspelbaarheid, zoals wetgeving, contracten of sanctionering. Maar dergelijke instrumenten zijn ook meteen weer symptomen van gebrek aan vertrouwen; een belofte en handdruk blijken immers niet genoeg.

Economen en sociologen hebben meermalen het grote belang van vertrouwen benadrukt. Nadat Francis Fukuyama in *The end of history and the last man* de overwinning van het kapitalisme en de liberale democratie proclameerde¹, schreef hij in het vervolg *Trust* (in het Nederlands ongelukkig vertaald onder de titel *Welvaart*) dat liberale, democratische en kapitalistische fundamenten onvoldoende zijn om een samenleving op te bouwen. Gemeenschapszin en sociale cohesie zijn cruciaal om als *samenleving* te functioneren² en vertrouwen is een belangrijk ingrediënt om dat te kunnen creëren.

Er zijn tal van voorbeelden te bedenken waaruit blijkt dat we in ons dagelijks maatschappelijk verkeer impliciet vertrouwen geven aan een ander. Wanneer we een product kopen in een winkel, betalen we de ander in de veronderstelling dat het aan onze verwachtingen zal voldoen. Het vertrouwen dat die veronderstelling niet zal worden gelogenstraft kan een steuntje in de rug krijgen als de leverancier garanties afgeeft over de kwaliteit van het product en als de afnemer weet dat bij een tegenvallende kwaliteit hij een nieuw exemplaar kan halen. Wanneer de tegenprestatie van een product voorlopig ongezien blijft, is vertrouwen nog belangrijker, zoals bij de reservering van een vakantie of de aanbetaling voor een dienst zoals een verbouwing. Het belang van vertrouwen bij economische transacties wordt bovendien belangrijker omdat wij vaker producten via internet bestellen en de leverancier dus niet meer gebonden is aan een locatie waar wij terug kunnen keren om verhaal te halen als wij teleurgesteld zijn in de tegenprestatie.

Vertrouwen is natuurlijk niet alleen belangrijk bij economische transacties. Het is impliciet aanwezig als wij vrienden helpen bij een verhuizing, als wij een familielid een lift geven naar het ziekenhuis of als wij een avond op de kinderen van de burens passen. Steeds gaan wij daarbij impliciet van de veronderstelling uit dat een ander – en dat hoeft niet per se die vriend, het familielid of de buurman te zijn – ons zal helpen als dat nodig is. Maatschappelijk

¹ Fukuyama 1992

² Fukuyama 1995

vertrouwen gaat dus uit van *onbepaalde* wederkerigheid: ik doe iets voor een ander, omdat ik verwacht dat een ander iets voor mij zal doen, zonder dat ik weet wat dat zal zijn, wanneer dat nodig is en wie de ander is. Putnam verwijst in zijn standaardwerk *Bowling Alone* naar Yogi Berra als de bedenker van de meest adequate omschrijving van onbepaalde wederkerigheid: “If you don’t go to somebody’s funeral, they won’t come to yours.”³

Daarbij blijkt dat wij mensen die dichtbij ons staan eerder en meer vertrouwen dan mensen die we minder of niet kennen. We zijn kortom sneller bereid ons in te zetten voor familie, vrienden, buren en collega’s dan voor mensen met wie wij nog geen ervaringen hebben opgedaan.

De voorbeelden geven aan dat we vertrouwen en wederkerigheid niet alleen normatief moeten duiden. Het bestaan van onderling vertrouwen is in ons eigen belang en dat van iedere gemeenschap en samenleving. De landen waar mensen aangeven elkaar maar ook hun bestuurders en de rechtspraak te vertrouwen, blijken veel welvarender dan de samenlevingen waar dat vertrouwen ontbreekt. Putnam brengt vertrouwen terug tot een simpele rekensom: “Where people are trusting and trustworthy, and where they are subject to repeated interactions with fellow citizens, everyday business and social transactions are less costly. There is no need to spend time and money making sure that others will uphold their end of the arrangement or penalizing them if they don’t.”⁴

Het lastige van vertrouwen is echter dat het zo moeilijk is te creëren. Er bestaan geen vaste ingrediënten of instrumenten die vertrouwen kunnen scheppen. Vertrouwen is slechts de afgeleide van handelingen die andere doelen beogen. John Elster spreekt van essentiële bijproducten.⁵ Hoe val je in slaap als je de slaap niet kunt vatten? Niet door je best te gaan doen om in slaap te vallen, dat zal averechts werken. Door iets anders te gaan doen, lezen bijvoorbeeld, is de kans groot dat de slaap zich als vanzelf aandient. Met vertrouwen werkt het net zo. “Vertrouw mij!”, zal geen effect sorteren. Vertrouwen laat zich niet afdwingen.

1.2

Afnemend vertrouwen?

Dat vraagt om alertheid, want het vertrouwen van burgers in elkaar en dat van burgers in hun politieke bestuur lijkt onder druk te staan. Commentaren, boeken en artikelen 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”.⁶

Het is in de eerste plaats het volatiele stemgedrag dat politici, wetenschappers en commentatoren alert heeft gemaakt op de vraag in hoeverre in ons land

³ Putnam 2000, pag. 20

⁴ Putnam 2000, pag. 288

⁵ Elster 1983

⁶ Snels en Thijssen 2008, Knepper en Kortenray 2008, Chavannes 2009

sprake is van een vertrouwenscrisis tussen enerzijds politiek en bestuur en anderzijds de bevolking. Mensen blijken snel teleurgesteld in de partij van hun vorige keuze en dat brengt hen ertoe om hun heil elders te zoeken. Steeds meer blijken vooral ook de partijen aan de uiterste flanken van het spectrum het vertrouwen van kiezers te krijgen, waardoor het in het coalitieland dat Nederland is steeds moeilijker lijkt te worden om te komen tot een werkbare regeringscoalitie. Was een decennium geleden een driepartijen-coalitie eerder uitzondering dan regel omdat twee partijen volstonden, de peilingen van de laatste jaren doen vermoeden dat na de volgende verkiezingen drie partijen te weinig zullen zijn om tot de steun voor een regering van een meerderheid van minimaal 76 zetels te komen.

Diverse onderzoeken laten weliswaar zien dat het vertrouwen van mensen in politici en bestuurders zo veranderlijk is als het weer, maar ook dat – bezien over een langere periode – inderdaad sprake is van tanend vertrouwen in (in volgorde van afnemend vertrouwen:) parlement, regering en vooral partijen en politici. Wanneer we onze aandacht richten op de regering zien we in de tweede helft van de jaren negentig een ongekeerde piek in de vertrouwenscijfers met 1998 als absolute uitschieter: tachtig procent van de mensen geeft dan aan (zeer) tevreden te zijn met de regering. In vier jaar tijd zakt dat oordeel onder de vijftig procent, waarna met horten en stoten weer een voorzichtige stijging lijkt ingezet. Bij aanwijsbare incidenten en gebeurtenissen piekt of daalt dat vertrouwenscijfer weer. De honderddagen-toer van het vierde kabinet-Balkenende in het voorjaar van 2007 en het daadkrachtige ingrijpen van de regering om financiële instellingen overeind te houden in het najaar van 2008 werden beloond met stijgende vertrouwenscijfers. Maar geen enkele keer zijn na 2002 de cijfers van de jaren negentig geëvenaard.⁷

Het Sociaal en Cultureel Planbureau doet de laatste jaren in opdracht van de Voorlichtingsraad elk kwartaal onderzoek naar de gevoelens van de bevolking ten aanzien van de politiek. Uit deze kwartaalberichten van het Continu Onderzoek Burgerspectieven (COB) komt steevast naar voren dat politiek gelieerde actoren op veel minder vertrouwen kunnen rekenen dan instituties in andere sferen. Zo mogen televisie, kranten, vakbonden, de rechtspraak en ondanks de kredietcrisis zelfs grote ondernemingen zich in een grotere populariteit verheugen dan de regering en de Tweede Kamer.⁸ In die eerder genoemde periode van eind jaren negentig mocht de regering kortstondig rekenen op meer vertrouwen dan genoemde vijf en nog negen andere instituties; voor het overige laat de geschiedenis zien dat de regering altijd op een kritischer oordeel mag rekenen dan andere spelers op het publieke speelveld.⁹

Wetenschappers plaatsen kanttekeningen bij de onderzoeken die aantonen dat mensen sinds de jaren negentig minder vertrouwen hebben gekregen in

⁷ Bovens en Wille 2008, pag. 35, 36

⁸ SCP 2009

⁹ Dekker 2006, pag. 48, 49

regering, parlement, partijen en politici. De eerste kanttekening betreft de semantiek: als we spreken over vertrouwen in de politiek, waar hebben we het dan precies over? De historicus Remieg Aerts laat zien welke associaties het begrip ‘politiek’ oproept: “Als substantief duidt ‘de politiek’ gewoonlijk het parlement en de regering aan, dus de centrale instituties, maar ook wel de volksvertegenwoordigers, ministers en andere bestuurders als personen. Soms staat ‘de politiek’ voor het hele apparaat van ‘de overheid’, op andere momenten voor het politiek bestel, de parlementaire democratie. De politiek is ook een werkings sfeer, naast bijvoorbeeld ‘de markt’. En er is het politieke spel zelf, met zijn bühne en zijn achterkamertjes, zijn plechtige principes en tactische manoeuvres, zijn procedureel ritueel en zijn verschuivende panelen.”¹⁰

Onderzoekers zijn zich zeer wel bewust van de grote wereld die achter het begrip politiek schuil gaat en proberen in hun onderzoek te differentiëren naar het oordeel dat mensen hebben in verschillende actoren. Daaruit blijkt dat mensen zonder meer veel vertrouwen hebben in de democratie en in mindere mate de overheid. Het zijn vooral politieke partijen en politici die het moeten ontgelden.¹¹ Voor Tiemeijer is die ambiguïteit van het begrip politiek reden om in het geheel geen waarde meer toe te kennen aan vragen omtrent het vertrouwen in de regering. Hij vond uit in onderzoek onder burgers dat alleen al de vraag wat ze onder regering verstaan, leidt tot een keur aan verschillende (en foutieve) antwoorden. “Tweederde van de Nederlanders weet niet precies – of zelfs helemaal niet – wat de regering eigenlijk voor ding is. Bijna de helft denkt dat de Tweede Kamer er ook bij hoort, en ongeveer een vijfde beschouwt zelfs alle politici als ‘de regering’. Voor een flink deel van de Nederlanders is ‘de regering’ dus een amorf begrip: het is allemaal ‘Den Haag’.”¹² Opmerkelijk is dat uit zijn onderzoek ook bleek dat de mensen die wel wisten wat de regering is, significant meer vertrouwen in de regering blijken te hebben. Hier wordt een opmerkelijke paradox bloot gelegd. De Nederlander is beter opgeleid dan ooit tevoren. Maar hij heeft vooral geleerd voor zichzelf op te komen en niet voetstoots aan te nemen wat anderen hem of haar voorhouden. Zijn autonomie is (mede dankzij internet en mobiele telefonie) versterkt. Maar over zijn plaats en rol in democratische gemeenschap weet hij blijkbaar veel minder. In het onderwijs wordt aan burgerschap, staatsinrichting en maatschappijleer relatief weinig aandacht gegeven.

De tweede kanttekening is historisch van aard. Diverse politicologen en historici wijzen erop dat wantrouwen in parlement, regering, partijen en politici van alle tijden is. Andeweg en Van Gunsteren nuanceerden mede met dit argument al in 1992 de omvang van de vermeende kloof tussen burgers

¹⁰ Aerts 2009, pag. 8

¹¹ Bovens en Wille 2008, pag. 37; Rob 2009, pag. 17

¹² Tiemeijer 2009a. Zie ook Tiemeijer 2009b.

en politiek.¹³ Een proefschrift over kleine politieke partijen in het interbellum laat eveneens zien dat in de twintig jaren voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog de onvrede over de heersende politieke klasse groot was.¹⁴ Aerts schetst een mooi beknopt historisch overzicht over de politieke onvrede, waaruit in ieder geval naar voren komt dat klachten over het functioneren van ‘de politiek’ niet uniek voor deze tijd zijn¹⁵ en komt daarop tot de conclusie dat “het afnemend gezag en vertrouwen van de politiek sinds de jaren zestig niet zozeer op een echt bestuurlijk probleem (duidt), maar het vertrouwen in de politiek van de eerste naoorlogse periode misschien enigszins overspannen (was) geweest. (...) Op langere termijn bezien vormde de betrekkelijk positieve waardering van de vertegenwoordigende politiek na de oorlog hoogstens een intermezzo.”¹⁶

De laatste kanttekening relateert de Nederlandse vertrouwenscijfers door ze in een internationaal perspectief te plaatsen. Ondanks de daling die sinds eind jaren negentig is ingezet, blijkt ons land in vergelijking tot andere landen nog steeds hoog te scoren, zeker wanneer het de regering en het parlement aangaat. Samen met de nog hoger scorende landen Finland, Denemarken en Luxemburg en in mindere mate Zweden mogen we Nederland tot de zogenaamde *high trust countries* rekenen.¹⁷

Cijfers uit de Eurobarometers laten zien dat het gemiddelde vertrouwen in de eigen regering in Nederland in de periode 1997-2007 aanzienlijk hoger ligt dan in de overige EU landen. Opmerkelijk daarbij is dat de pieken en dalen in vertrouwen een vrijwel identieke ontwikkeling in alle EU-landen doormaken. Alleen in de periode 2001-2003 is de *daling* van het vertrouwen in de eigen regering in Nederland sterker dan de gemiddelde daling in alle EU-landen, maar desalniettemin blijft het vertrouwen in ons land minimaal zes procent hoger.¹⁸ Bovendien geldt voor alle EU-landen dat het vertrouwen in de politieke instituties volatieler is – dus: “gevoeliger voor schandalen, overheidsbeleid of modes” – dan het vertrouwen in maatschappelijke instituties. Ook daarin is Nederland dus geen uitzondering.

1.3

Legitimiteit op het spel

Het totaalbeeld is aldus te genuanceerd om van een vertrouwenscrisis te spreken. Het vertrouwen in de regering en het democratische stelsel is wellicht sinds de jaren negentig gedaald, maar laat historisch en internationaal geen vrije val zien. Wat wel opvalt, is het aanzienlijke verschil in vertrouwen tussen

¹³ Van Gunsteren en Andeweg 1992

¹⁴ Vossen 2003

¹⁵ Aerts 2009, pag. 9-18

¹⁶ Aerts 2009, pag. 14

¹⁷ Dekker e.a. 2006, pag. 68 e.v.; Halman 2006

¹⁸ Bovens en Wille 2008, pag. 39

de organen die ons democratisch bestel vormgeven, zoals de regering en de Tweede Kamer, ten opzichte van de instituties en personen die deze organen bemensen, namelijk politieke partijen en politici. De “Sociale staat van Nederland 2009” laat dat wederom duidelijk zien. Daar waar eerst genoemde instellingen rondom een vertrouwenscijfer van 65 procent schommelen, vertrouwt maar de helft van alle mensen politieke partijen.¹⁹ 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. Dit is een gevaarlijke ontwikkeling: de erosie van vertrouwen in partijen en politici kan aldus de andere instituties meeslepen in een vrije val.

Een ander probleem is het grote verschil in waardering van de politiek tussen hoger en lager opgeleiden. Het relatief hoge gemiddelde vertrouwen in regering en parlement kan namelijk goeddeels op het conto van hoger opgeleiden (HBO en WO) worden geschreven. Zij geven in enquêtes in meerderheid aan dat zij de regering en het parlement vertrouwen. Met het dalen van de opleidingskwalificatie, neemt eveneens het vertrouwen in ons politieke bestuur af.²⁰ Als een relatief hoog gemiddeld vertrouwen door slechts één bevolkingsgroep wordt veroorzaakt, kunnen we niet anders dan concluderen dat een ander deel van de bevolking zich heeft afgekeerd van politiek en bestuur.

Mark Bovens en Anchrith Wille hebben de kenmerken van de zogenaamde diplomademocratie adequaat inzichtelijk gemaakt.²¹ Voor wat betreft het actief kiesrecht constateren zij dat hoger opgeleiden vaker stemmen dan lager opgeleiden. De dalende trend in opkomstcijfers bij verschillende verkiezingen komt voornamelijk door lager opgeleiden die zich op verkiezingsdagen minder op het stembureau laten zien. Dat betekent dus concreet dat de stem van lager opgeleiden minder gewicht in de schaal legt en dat de stemmen van hoger opgeleiden juist zijn oververtegenwoordigd. Maar ook het passief kiesrecht heeft te maken met een dominantie van hoger opgeleiden. Negentig procent van de Tweede-Kamerleden heeft hoger onderwijs genoten, terwijl de mensen met een afgeronde hogere beroeps of wetenschappelijke opleiding slechts een vijfde deel van de bevolking uitmaken. In onze samenleving heeft meer dan de helft van alle mensen alleen maar lager of middelbaar onderwijs genoten, maar

¹⁹ SCP 2009b, pag. 77 e.v.

²⁰ Zie SCP 2009

²¹ Bovens en Wille 2006; Bovens en Wille 2009

deze categorie ontbreekt ten enenmale in ons landsbestuur. Hun demografische meerderheid is een democratische minderheid.²²

De burgerschapstijlen van onderzoeksbureau Motivaction laat een vergelijkbare scheiding tussen bevolkingsgroepen zien. Vier groepen burgers koesteren elk hun eigen houding en verwachtingen ten opzichte van de overheid. Het gaat om: buitenstaanders, plichtsgetrouwen, pragmatici en verantwoordelijken.²³ De buitenstaanders zijn grotendeels politiek afwezig, maar kunnen plotseling de weg naar de stembus weten te vinden als een specifiek onderwerp dat hen bezighoudt of een bepaalde kandidaat de politiek in zijn greep krijgt. Plichtsgetrouwen en pragmatici weten zich beiden politiek te uiten, in ieder geval ten tijde van verkiezingen. De motivatie voor hun gang naar de stembus is echter geheel verschillend. Bij de eersten is het eerst en vooral een innerlijk gedreven plichtsbefef; de laatsten willen met hun stem hun eigen belang behartigen. De verantwoordelijken zijn de mensen die lid worden van politieke partijen en vaak ook politiek betrokken zijn. Ze werken als ambtenaar bij een overheidsorganisatie of zijn werknemer van een semi-overheidsorganisatie of ngo. Zij voelen zich in hoge mate verantwoordelijk voor en worden gedreven door de publieke zaak.²⁴

In de burgerschapstijlen kunnen we een aanvulling en verdere onderbouwing zien van de stelling dat de legitimiteit van ons politieke bestuur onder druk staat. Een aanzienlijk deel van de mensen heeft geen affiniteit met de politiek en dan met name politieke partijen en politici. De mensen met de verantwoordelijke burgerschapstijl zitten in de stadhuizen, op de provinciehuizen, in de Tweede Kamer en op de ministeries aan de knoppen. De plichtsgetrouwen en pragmatici weten de weg naar het stembureau wel te vinden, maar het risico van afhaken ligt steeds op de loer. De buitenstaanders staan goeddeels aan de zijlijn: zij zijn via het actief kiesrecht ondervertegenwoordigd en worden via het passief kiesrecht niet of nauwelijks gerepresenteerd.

1.4

Probleemstelling: uitdagingen van deze tijd vragen om legitimiteit

We doen de staat van ons democratische bestel geen recht door die te bespreken in termen van een vertrouwensprobleem. Er is sprake van een legitimiteitscrisis. Dit is voor de Raad reden tot grote ongerustheid, te meer omdat ons land – uiteraard niet alleen, maar als onderdeel van een grote internationale gemeenschap – voor grote en belangrijke vraagstukken en daaraan gerelateerde uitdagingen staat.

In de eerste plaats is daar natuurlijk de economische crisis die de Nederlandse samenleving en politiek voor een grote opgave stelt. De regering heeft in het najaar van 2008 groter onheil afgewend door het omvallen van banken

²² Vgl. Van Reybrouck 2009

²³ Voor de beschrijvingen van de burgerschapstijlen is gebruik gemaakt van Boogers 2007 en Bijlage 5 van de eindrapportage van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie.

²⁴ Vgl. Boogers 2007, pag. 32, 33

met acute financiële problemen te voorkomen. Die daadkracht kon op brede waardering rekeningen onder de bevolking: de onderzoeken van het SCP laten kort daarna een significante opleving zien in het vertrouwen dat mensen hebben in hun regering.²⁵

De forse economische impulsen van de staat hebben de overheidsfinanciën kwetsbaar gemaakt. Regering en parlement zullen daarom zeer kritisch moeten gaan kijken naar hun inkomsten en uitgaven. Twintig zogenaamde heroverwegingswerkgroepen verrichten daarvoor belangrijk voorwerk. Maar het is uiteindelijk het politieke bestuur dat de knopen moet doorhakken over te nemen maatregelen. En dat moet dan gebeuren in een context van – naar verwachting – verder oplopende werkloosheid en nog kwetsbaar consumentenvertrouwen. Bovens en Wille zien in hun onderzoeken een sterke correlatie tussen consumentenvertrouwen en het vertrouwen in politiek en bestuur.²⁶ Zie hier een lastige paradox: op een moment dat het vertrouwen van mensen in hun politieke bestuurders broos is, moet datzelfde politieke bestuur ingrijpende maatregelen nemen die draagvlak of in ieder geval legitimiteit vereisen. Naast maatregelen die de directe gevolgen van de economische crisis dempen, dient onze samenleving ook een omslag te maken naar een nieuwe economische realiteit. De eenzijdige focus op voortdurende welvaarts-groei lijkt na de kredietcrisis niet meer realistisch. Maar ook vanwege overwegingen van duurzaamheid is een verschuiving van aandacht voor de kwantiteit naar de kwaliteit van onze economie van groot belang. Niet de hoeveelheid geld die met bedrijvigheid kan worden verdiend kan alleen centraal staan; de wijze waarop moet minstens zo belangrijk worden.

Een nieuwe economie kan niet worden gecreëerd zonder samenwerking met onze partners wereldwijd. Binnen onze grenzen staan wij voor de uitdaging om vormen van gemeenschapszin te behouden in een in toenemende mate pluriforme samenleving. Met circa tweehonderd nationaliteiten en de grote diversiteit in culturele, etnische en religieuze achtergronden zullen we op zoek moeten naar datgene wat ons allen bindt. Ook dat is met nadruk een uitdaging die niet eenzijdig bij regering en parlement kan worden neergelegd, maar waar onze politieke bestuurders wel een belangrijke, misschien zelfs leidende rol hebben te vervullen.

De economie, duurzaamheid en sociale cohesie, het zijn drie prominente voorbeelden van grote uitdagingen waarvoor wij staan. Veel zal uit de gemeenschappen zelf moeten komen, maar het politieke bestuur zal daarvoor wel gunstige voorwaarden moeten scheppen. Daarbij is het van cruciaal belang dat mensen hun politieke bestuur ook als het hunne erkennen. Anders gezegd: dat de mensen die voor ons de besluiten nemen zich gelegitimeerd weten. Hoe die legitimiteit kan worden verworven is onderwerp van dit advies. Het probeert daarom de volgende vraag te beantwoorden:

Hoe kan de legitimiteit van ons democratisch bestel worden vergroot?

²⁵ SCP 2009

²⁶ Bovens en Wille 2006

1.5

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beantwoordt de vraag hoe de legitimiteit van het politieke bestuur zo onder druk is komen te staan. De analyse zal laten zien hoe de realiteiten van de samenleving en politiek uit elkaar zijn gaan lopen. Mensen leven in een gehorizontaliseerde netwerksamenleving waarin zij op veel vlakken grote invloed hebben op de inrichting van hun leven. Dat contrasteert sterk met de politiek die nog steeds uit gaat van een hiërarchische of anders gezegd: verticale werkelijkheid. Het derde hoofdstuk onderzoekt hoe die verschillende realiteiten van samenleving en politiek weer op elkaar kunnen worden afgestemd. Het houdt een pleidooi voor een politiek van waarden, meer invloed voor mensen op de politieke inhoud en meer invloed op de keuze van hun bestuurders.



2. Een andere kloof

2.1

Inleiding

De samenleving verklaren en duiden in termen van toenemende complexiteit is een gemeenplaats, erkende Van Doorn voordat hij daartoe op hoofdlijnen een poging deed: “de modernisering van de maatschappij, al enkele eeuwen aan de gang, impliceert vóór alles toenemende complexiteit en versnelde dynamiek. Men kan denken aan de sprongsgewijs verlopende technische vooruitgang, de ingewikkelder wordende economie, de veelheid van nieuwe maatschappelijke organisaties, de door democratisering geactiveerde bevolking en de voortgaande pluralisering van normen en waarden”.²⁷

Gemeenplaatsen zijn waar, zo luidt een ander cliché. Ook de Raad kan niet om een poging tot duiden en verklaren heen. Daarbij valt niet te ontkomen aan al veelgehoorde begrippen en termen, waarachter een wereld van debat, onderzoek en verbeelding schuil gaat. Ze zijn niettemin onverminderd relevant om inzichtelijk te maken hoe de samenleving en de wereld zich hebben ontwikkeld en vooral hoe die twee in elkaar grijpen.

Dit hoofdstuk zet die ontwikkelingen af tegen de wijze waarop de politiek daarop heeft gereageerd (2.2). Bleef zij als vanouds functioneren of heeft ze zich aangepast aan nieuwe omstandigheden? En als zij dat laatste deed, boog ze dan mee of poogde ze met een tegenbeweging een ongewenst geachte ontwikkeling om te buigen? Paragraaf 2.3 zal onderbouwen dat daar waar de samenleving grote veranderingen onderging, de politiek goeddeels als vanouds bleef opereren. De samenleving horizontaliseerde in haar verhoudingen, gezagsverhoudingen verdwenen. De horizontale werkelijkheid van de mensen sluit aldus niet meer aan op de verticaliteit van de politiek. Los dat het vanuit democratisch oogpunt onacceptabel is dat daardoor grote groepen mensen zich van het politieke bestuur afgesloten voelen of zichzelf afkeren, betekent dit vooral onderbenutting van de kennis, ervaring en wijsheid die in de samenleving aanwezig is (2.4). De laatste paragraaf (2.5) formuleert daarom de uitdaging voor de toekomst: hoe brengen we de politiek weer in het spoor van de gehorizontaliseerde netwerksamenleving?

2.2

De samenleving in ontwikkeling, ontwikkelingen in de samenleving

Deze paragraaf beschrijft vijf ontwikkelingen:

1. Individualisering en egalisering;
2. Ontideologisering en technocratisering;
3. Economisering en vermarkting;
4. Informatisering en mediasering;
5. Mondialisering en lokalisering.

²⁷ Van Doorn 2002, p. 48

De begrippen zijn uiteraard arbitrair. De ontwikkelingen die deze termen in al hun beperktheid proberen te vangen, staan bovendien niet op zich zelf. Ze hebben elkaar beïnvloed en – zoals zal blijken – grijpen in en versterken elkaar.

1. Individualisering en egalisering

Hoewel de individualisering een ontwikkeling is geweest die zich wereldwijd heeft voorgedaan, wordt zij in ons land vooral geduid als tegenstelling van en antwoord en reactie op de typisch Nederlandse ordening van de verzuiling. De Nederlandse samenleving was in de periode van 1917 tot 1967 sterk verdeeld in drie bevolkingsgroepen: een katholieke, protestants-christelijke en algemene zuil. De sociaal-economische scheidslijn speelde in de eerste twee zuilen geen rol van betekenis, maar markeerde in de algemene zuil wel een verdere onderverdeling tussen een socialistische zuil voor de werknemers en de liberale zuil voor ondernemers en werkgevers. De drie zuilen leefden sterk van elkaar gescheiden in een zelfgekozen isolement met de eigen groep. Binnen de groep was sprake van een sterke heterogeniteit in samenstelling en uniformiteit in gedeelde waarden.²⁸

Daartegenover komt dan vanaf halverwege de jaren zestig de tendens van individualisering te staan, van individuen die zich bevrijden van de teugels van een collectiviteit waartoe zij pleegden te behoren. Niet de zuil bepaalt meer met welke mensen je omgaat, op welke school je onderwijs volgt, bij welke vereniging je zaterdag (of – afhankelijk van de zuil – op zondag) sport en welke krant op de mat ploft. De eigen, individuele voorkeur geeft nu de doorslag. Je identiteit is minder bepaald door je achtergrond, maar wordt meer een gekozen zelfbeeld, waar overigens externe impulsen invloed op blijven uitoefenen.²⁹

Filosoof Ad Verbrugge spreekt in dat verband van de “subjectivering van de verhouding tot de ander”. “Het eigen gevoel, de eigen mening, de eigen wil en de eigen zin traden op de voorgrond. Het ging er vooral om je persoonlijke natuur niet langer te ‘onderdrukken’ door een van buiten af opgelegde moraal. De eigen belevingswereld werd middelpunt, het gevoel een bron van authenticiteit. Niet burgerlijk zijn en voor jezelf opkomen werden maatschappelijke idealen.”³⁰

Zo eenvoudig omschreven lijkt vooral sprake van een positieve ontwikkeling waarvoor de term ‘persoonlijke bevrijding’ niet misstaat. Maar de implicaties van individualisering zijn vergaand en inmiddels bestaat er geen taboe meer om ook de keerzijden te benoemen. Zo constateert Kees Schuyt een toenemende waardenpluriformiteit en differentiatie van sociale instituties

²⁸ Lijphart 1990

²⁹ Sociologen en filosofen hebben overtuigend aangetoond dat de commercie met marketing-methoden in dat gat is gesprongen. Zij creëren nu met merken nieuwe identiteiten. Zie bijv. Elchardus (2002).

³⁰ Verbrugge 2009

die in combinatie met de sterke toename van heterogeniteit in bevolkings-samenstelling samenleven tot een lastige exercitie maakt. “Het onoverzichtelijke palet van waarden wordt versterkt door de individuele keuzen uit al deze waarden en waardestelsels. Naarmate de samenleving meer geïndividualiseerd wordt, zullen er steeds meer door een individu gekozen unieke combinaties van waarden zichtbaar worden, die soms tegenstrijdig zijn met elkaar, soms zelfs innerlijk tegenstrijdig.”³¹

Het risico is aldus aanwezig dat pluriformiteit, heterogeniteit en differentiatie leiden tot fragmentatie. Hoe creëer je met gefragmenteerde verbanden toch nog iets van onderlinge verbondenheid? Wat emancipatie aan individuele ruimte heeft gebracht, had de verzuiling ons nooit kunnen bieden. Maar de individualisering biedt niet de vertrouwenwekkende verbanden van de verzuiling. De kunst is dus de winst van de verworven vrijheid te combineren met nieuwe, gemeenschappelijk gevoelde verantwoordelijkheid, betrokkenheid, een behoefte aan houvast.

De individualisering is hand in hand gegaan met de democratisering van de samenleving. In tal van sectoren, zoals het onderwijs, ondernemingen en de woningbouw kregen direct belanghebbenden fel bevochten inspraak. Ondernemingsraden, medezeggenschapscommissies en universiteitsraden werden de vehikels waarmee werknemers, huurders en studenten mee mochten sturen. Daarmee zijn de maatschappelijke verhoudingen geëgaliseerd; status, klasse, positie en opleidingsniveau bepalen niet meer op voorhand de mate van invloed. Iedereen kan en mag meepraten over wat hem of haar aangaat. De democratische instituties op universiteiten en andere instellingen zijn wel weer afgebouwd. Maar het heeft mensen mondig en zelfbewust gemaakt en die trend bleek niet te stoppen met de vermindering van de bevoegdheden van de democratische paradedepaardjes uit de jaren zestig. Was gezag voor ambtsdragers nog geen halve eeuw geleden iets vanzelfsprekend, de egalisering heeft zich zo sterk doorgezet dat gezag in het geheel niet meer is gebonden aan een ambt of functie, maar dat telkens weer opnieuw moet worden verworven. Een willekeurige blik op weblogs of reacties onder artikelen op de websites van kranten en tijdschriften leert dat nu sprake is van een nieuw uiterste: politici en bestuurders valt *a priori* wantrouwen ten deel, hun optreden kan dat eventueel ombuigen. Politicologen zullen met recht kunnen zeggen dat ook al in het verleden politici en bestuurders mikpunt waren van uitingen van ongenoegen. Maar het tanende gezag heeft er in ieder geval mede voor gezorgd dat onvrede heftiger en onomwonden wordt geformuleerd.

Het antwoord van de politiek. De Nederlandse politiek heeft geen concreet antwoord gegeven op de egalisering en maatschappelijke democratisering. Het bestel liet met D66 weliswaar een nieuwe speler toe die in antwoord op de democratisering van de samenleving een verdergaande democratisering

³¹ Schuyt 2006, pag. 127, 128

van de politiek bepleitte. Maar vooralsnog waren geen (gekwalficeerde) meerderheden bereid voorstellen voor de invoering van een referendum, nieuw kiesstelsel, de gekozen burgemeester of minister-president te steunen. Na de revolte van Fortuyn is de gekozen burgemeester wel weer op de politieke agenda gekomen. In het tweede kabinet Balkenende was het minister De Graaf voor Bestuurlijke vernieuwing die heel dichtbij was, maar de noodzakelijke grondwetswijziging die een andere wijze van aanstelling van de burgemeester vereist haalde de stemming in tweede lezing in de Eerste Kamer niet. Daarvoor kwam een min of meer bindende dubbele voordracht vanuit de gemeenteraad in de plaats, die eventueel mocht leiden tot een burgemeesters-referendum. Maar de manier waarop veelal binnenskamers de voordracht is voorbereid, heeft er zeker niet toe bijgedragen dat de overheid er bij burgers beter op is komen te staan.

Zoals ook het volgende hoofdstuk zal laten zien, is vooral binnen het lokaal bestuur de afgelopen twee decennia veel geëxperimenteerd met vormen die de invloed van inwoners vergroten op besluiten die hun directe leefomgeving aangaan. Zo werden al vele heikele kwesties, van grote herstructureringsprojecten tot aan de naam van een nieuwe herindelingsgemeente, in referenda aan inwoners voorgelegd. Nieuwe participatievormen zoals burgerjury's, dorps- of wijkraden al dan niet met een eigen budget en digitale podia op het internet komen in het lokaal bestuur steeds vaker voor.

2. Ontideologisering en technocratisering

De term subjectivering zoals Verbrugge die gebruikt, is ook zeer wel toepasbaar om te beschrijven wat er gebeurde met de ideeënvorming in maatschappij en politiek. Politieke standpunten werden voorheen mede bepaald op grond van ideologieën, te omschrijven als: een samenhangend geheel van ideeën over de inrichting van de samenleving. In het verzuilde Nederland vielen de dominante ideologieën (christen-democratie, liberalisme, sociaal-democratie) niet zomaar bijna één-op-één samen met de zuilen. Met de individualisering, ofwel: de subjectivering van visievorming, is langzaam maar zeker ook de samenhang en consistentie van de visies van mensen op de samenleving teloor gegaan. Alles kan ter discussie worden gesteld, niets is op voorhand waar.

Wat daarbij een rol speelt is de enorme toename van de welvaart sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Dit brengt met zich mee dat de klassieke strijdpunten uit de politiek van beperktere betekenis zijn geworden. Er zijn vakbonden, er is een omvangrijk sociaal stelsel en het inkomen is over de hele linie toegenomen. De politiek gaat daarom op zoek naar nieuwe thema's, die van minder levensbelang lijken dan de grote sociale vraagstukken van voor de verzorgingsstaat. Dat heeft ideologieën minder onderscheidend en belangrijk, en daarmee scheidslijnen tussen partijen dunner gemaakt. En het brengt met zich mee dat (een groot deel van de) mensen minder afhankelijk zijn van 'de politiek'; de essentiële dingen van het leven hebben ze immers in eigen hand. En voorzover armoede, isolement of een gebrek aan participatie hen treft, verwachten zij weinig van politici en politieke partijen.

Het hedendaagse partijpolitieke stelsel gaat nog uit van de premisse dat opvattingen van mensen goeddeels zijn te vangen in een partijprogramma en dat een stem op die partij betekent dat die kiezer het geheel aan standpunten van die partij ondersteunt. Maar mogen we er zomaar van uitgaan dat mensen nog steeds een samenhangende ideeënset hebben? Het bindweefsel tussen de waarden van individuen laat los, stelt Roel in 't Veld. Mensen hebben wel waarden, maar de (ideo-)logische samenhang is verloren gegaan. Een samenhang bijvoorbeeld op basis waarvan én milieubeleid én onderwijsbeleid beoordeeld kunnen worden. “Het kan best zijn dat ik heel sterke voorkeuren op milieugebied en onderwijsgebied heb, maar dat ze niet zijn gebaseerd op een en hetzelfde waardepatroon. Het kan best zijn dat ze niets met elkaar te maken hebben.”³²

In 't Veld meent dat mensen niet (meer) op basis van een ideologie tot een afweging van (politieke) alternatieven komen. “Mijn individuele identiteit kan het best getypeerd worden als een archipel die min of meer coherente waardesets herbergt, die relateren aan specifieke domeinen. (...) Het nut van een euro of een uur dat je respectievelijk uitgeeft of spendeert hangt af van de waarde die je aan tijd dan wel aan geld hecht. Je voorkeur voor een van de twee is waardegerelateerd, maar alleen indirect. Ik ben in staat om alternatieve manieren van het besteden van geld en tijd te rangschikken. Ook als die rangschikking niet gebaseerd is op een enkel coherent, alles omvattend dominant waardepatroon, omdat verondersteld nut van handelingsalternatieven de gids naar handelen is.”³³

De verzuilde ordening gaf politieke partijen een oriëntatiepunt bij hun handelen. De traditionele partijen waren deel van een zuil en binnen elke zuil bestond een redelijk consistent en geïntegreerd idee over het goede leven, om de bewoordingen van Verbrugge te blijven volgen. Zij behartigden het algemeen belang vanuit het referentiekader van een minderheidsgroepering. Met het uiteenvallen van die zuilen hebben partijen die houvast verloren. Dat wil niet zeggen dat pragmatisme de boventoon voert; het leeuwendeel van politieke partijen handelt tot op de dag van vandaag op basis van een ideologie. Maar wat als een achterban zich niet meer laat vangen in zo'n ideologie, zoals In 't Veld betoogt? Zodat je potentiële achterban van mening verschilt over meerdere onderwerpen?

Het is vooral het uiteenlopen van de samenhangende ideeënset van een ideologie en de verzameling van losse standpunten van mensen die representatie bemoeilijkt. Of zoals Jos de Beus het kernachtig in zijn oratie samenvatte: “Zestien miljoen gespleten individualisten zijn veel moeilijker te representeren dan twee klassen of drie zuilen.”³⁴

³² In 't Veld 2007, pag. 27

³³ Ibidem.

³⁴ De Beus 2001

Het antwoord van de politiek. Als antwoord op deze ontideologisering heeft in de politiek “de zogenaamd objectieve waarheid”³⁵ zijn intrede gedaan. Heikele thema’s worden gedepolitiseerd op basis van de fictie dat onderwerpen door wetenschappelijk onderzoek kunnen worden geobjectiveerd. Wetenschappers, consultancybureaus, adviesraden en commissies nemen de plaats van politici en bestuurders over. “Democratie verandert zo ongemerkt in een (sociale) technocratie; het politieke verdwijnt. Dit zie je overigens ook volop terug bij die politici en bestuurders die bij de mediamieke ‘verkoop’ van hun maatregelen naar rapporten van commissies, adviseurs, interim-managers en consultancybureaus verwijzen. Zij bevrijden politici van hun verantwoordelijkheid in persoonlijke zin. Ze voeren slechts uit wat ‘de deskundigen’ ervan vinden, handelen op basis van een inzicht dat wetenschappelijk onderbouwd is.”³⁶

3. Economisering en vermarkting

Als ideologie niet meer leidend kan zijn in de besluitvorming, dan gaan beslissers op zoek naar nieuwe objectiveerbare criteria om als toetssteen te fungeren. Aldus hebben effectiviteit en efficiency de functie van levensbeschouwing overgenomen. Het is geen toeval dat deze nieuwe maatstaven voor nieuw beleid afkomstig zijn uit de economie. Het past uitstekend bij de rol die de geïndividualiseerde mens voor zichzelf heeft opgeëist. Niet meer het algemeen belang is leidend, maar het eigen welbevinden en dat laat zich toch vooral meten in economische welvaartstermen. Samenleving en politiek hebben elkaar in dit nieuwe economische discours gevonden om vooruitgang en verbetering te kunnen duiden.

Als economische termen en criteria de boventoon gaan voeren, kan het niet anders dan dat de overheid zich ook gaat afvragen of zij zelf wel de meest geëigende partij is om beleid effectief en efficiënt uit te voeren. De laatste decennia is een vrijwel onweersproken geloof ontstaan in de kracht van de markt. Die zou – op grond van economische criteria! – beter in staat zijn oorspronkelijk publieke diensten en producten te leveren. Daarmee is de cirkel van geëconomiseerde politiek rond: zelfs “de klemmende en hoogst principiële vraag of de overheid meer of minder publieke taken moet privatiseren, wordt zelden of nooit in politiek-ideologische termen ter discussie gesteld. Pleiten voor marktwerking wordt altijd weer teruggevoerd op overwegingen van doelmatigheid alsof de daarmee veranderende taak van de overheid geen wezenlijk politieke keuze impliceert.”³⁷

Het antwoord van de politiek. De politisering van de economie sloeg om in een economisering van de politiek, zoals Van Doorn in zijn laatste essay voor

³⁵ Verbrugge 2009

³⁶ Ibidem

³⁷ Van Doorn 2002, p. 52

zijn overlijden opmerkte.³⁸ De termen die daarbij horen, spreken boekdelen: winstgevendheid, kostenbesparing, keuzemogelijkheid, klantvriendelijkheid, opbrengst, nut, en controleerbaarheid. En het is op basis van deze criteria geweest dat de politiek vele taken van zich af heeft georganiseerd. Zelfstandige bestuursorganen, agentschappen, maatschappelijke instellingen of zelfs private partijen zijn nu verantwoordelijk voor (de uitvoering van) vele publieke taken.³⁹

Beschreef de vorige paragraaf vooral nog de technocratisering van de politiek, met de vermarkting van publieke taken heeft de politiek ook bijgedragen aan de technocratisering van de uitvoering. De politiek heeft veel zaken buiten haar eigen invloedssfeer neergelegd. Mark Bovens c.s. omschreven dat in opdracht van de Wiardi Beckman Stichting als eersten met de term ‘de verplaatsing van de politiek’⁴⁰, waarover in de volgende paragraaf meer.

Die verplaatsing heeft wel een nieuwe publieke bedrijfstak in het leven geroepen. Om te controleren of bedrijven, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen zich adequaat van hun taak kwijten, of zij wel de publieke normen volgen die bij de uitvoering van de taak gelden, zijn toezichhouders opgericht. Die hebben als primaire taak om bedrijfstakken en uitvoeringsorganisaties te controleren. Met de adem van deze toezichhouders in de nek, maken organisaties de regels tot doel. De overheid draagt zo bij aan een georganiseerde vorm van wantrouwen.

Volgens Verbrugge leidt de verplaatsing van het publieke tot een andere en verdere vorm van de eerder genoemde fragmentatie. “De maatschappelijke sectoren waar de overheid zich uit terugtrekt raken hun oorspronkelijke, politiek-morele betekenis kwijt. (...) Door de verzelfstandiging van deze sectoren zijn de onderdelen van het maatschappelijk leven niet meer op elkaar betrokken. Ze worden door een geïsoleerde en naar zichzelf verwijzende logica voortgedreven. Het ‘overleven’ in een globaliserende wereld van markt en strijd is zo in zijn abstracte vorm als hoogste principe boven het goede leven geplaatst. Dit is hun letterlijke ont-aarding en de-politisering; ze zijn nu niet meer in het plaatsgebonden leven geaard.”⁴¹

4. Informatisering en mediasering

De informatisering van de samenleving heeft zowel een technische als kenniskant. In de eerste betekenis gaat het vooral om het gebruik van informatie- en communicatietechnologie om informatie te verspreiden en ontsluiten. Het is precies de enorme toename aan technische mogelijkheden om informatie snel te distribueren en voor iedereen toegankelijk te maken die zorgt dat kennis niet langer exclusief bij politici, bestuurders of ambtenaren ligt. Kennis was ooit macht, zo leerde de volkswijsheid ons. Kennis is nu dus

³⁸ Van Doorn 2009, p. 492

³⁹ Chavannes 2008

⁴⁰ Bovens e.a. 1995

⁴¹ Verbrugge 2009

voor iedereen bereikbaar. Ook hier zien we dus een verdere egalisering; de verhoudingen in de samenleving worden steeds meer nevengeacht. Dat is overigens niet een voor de politiek exclusieve ontwikkeling. Voormalige “notabelen” als artsen en leraren kunnen er over meepraten hoe hun positie de afgelopen decennia ingrijpend is gewijzigd, of minder neutraal uitgedrukt: gedevalueerd. Mensen komen goed voorbereid bij de huisarts: “Dat zegt u nou wel, maar ik heb op internet gelezen dat het mogelijk iets heel anders is.” Mensen hebben daarmee oneindig veel invloed verworven. Ze kunnen via internet producten met elkaar vergelijken zoals wasmachines, mobieltjes en vakanties. Maar ook publieke voorzieningen zoals scholen en ziekenhuizen ontkomen niet meer aan het gezamenlijke oordeel van hun gebruikers. Datzelfde internet zorgt ervoor dat iedereen ook gemakkelijk een peiling kan organiseren over welk onderwerp dan ook. Dat maakt ogenschijnlijk de volkswil inzichtelijk. Het heeft ontegenzeggelijk de druk op politici en bestuurders vergroot. Tegenwoordig is heel snel en gemakkelijk duidelijk te maken of een beoogde maatregel de steun van het volk kan wegdragen. En als dat niet het geval is, heeft de minister of wethouder wel wat uit te leggen: negeert hij de mening van de meerderheid? Respekteert hij dan niet de democratie? De maatschappelijke democratisering heeft de invloed van mensen enorm vergroot, maar de bewegingsruimte van hun vertegenwoordigers sterk verminderd.

De haast onbeperkte technologische mogelijkheden hebben er mede voor gezorgd dat de omloopsnelheid van informatie en nieuws enorm is toegenomen. Enkele decennia geleden zorgden radio en later televisie er al voor dat mensen sneller over actualiteiten konden worden geïnformeerd. De komst van internet, e-mail en mobiele telefoons heeft daaraan nog eens een multiplier-effect toegevoegd. Die enorme snelheid heeft er voor gezorgd dat media met elkaar concurreren om nieuws als eerste te hebben; snelheid is belangrijker geworden dan punctualiteit.

Naast de verruiming van de technologische mogelijkheden heeft ook de ontzuiling belangrijke gevolgen gehad voor het functioneren van media in het algemeen en journalisten in het bijzonder. Voorheen waren zij eerst en vooral de spreekbuis van de zuil en dan met name de elite van de zuil. Met het omvallen van de zuilen en de daarmee in gang gezette ontideologisering is voor de journalisten het referentiekader weggevalen van waaruit zij gebeurtenissen kunnen verklaren en duiden. Dat is in eerste instantie vooral als een bevrijding gezien die de positie van de pers heeft versterkt. Het zal niet zo snel meer voorkomen dat journalisten besluiten over een bepaald thema niet te berichten als de premier hen dat nadrukkelijk heeft gevraagd.

Maar het geluid dat media van loyale volgzaamheid zijn doorgeslagen naar manifest institutioneel wantrouwen klinkt steeds luider. Nu ze hun vaste lezer, luisteraar en kijker door de ontzuiling zijn kwijtgeraakt, moeten ze voor de aandacht van ieder individu afzonderlijk vechten. In de zoektocht naar een nieuwe positiebepaling lijken journalisten van vooral televisie en internet zonder meer zich aan de zijde van het volk te hebben geschaard.

Hoofdredacteur Xandra Schutte van *De Groene Amsterdammer* heeft het over een massaal verbond tussen media en lezers en kijkers met wantrouwen als bindmiddel. “Dat georganiseerde wantrouwen, gecombineerd met de hevige concurrentiestrijd tussen de verschillende kranten en tv-programma’s heeft van de media een monster gemaakt met een onstilbare honger naar conflict, schandaal, ruzies, rellen en mislukkingen. Het wantrouwen bewerkstelligt een cultuur van cynisme.”⁴²

Daarmee zijn massamedia volgens de Belgische socioloog Mark Elchardus in het gat gesprongen dat na de teloorgang van de grote ideologieën is ontstaan. De grote verhalen en visies op de samenleving zijn verloren gegaan, maar de menselijke behoefte aan verbeelding blijft bestaan. Gebeurtenissen en incidenten die bij een samenleving en het leven horen worden nu door kranten, radio, televisie en internet tot mooie verhalen gemaakt waar geheel in lijn met de prozaïsche traditie in ieder geval altijd daders, slachtoffers en helden herkenbaar zijn. “Wat daar wordt gelezen, gehoord en gezien, wordt in ontelbare gesprekken, op de trein, op het werk, thuis, op school en aan de toog, naverteld, becommentarieerd, geïnterpreteerd en geëxtrapoleerd. Op die manier ontstaat een net van woorden, gevoelens en vermoedens, dat een bewogen bevolking draagt en veerkracht geeft, maar tevens gevangen houdt. Werkelijkheid, voorstelling van de werkelijkheid en opvattingen over de werkelijkheid kunnen niet meer van elkaar worden onderscheiden. (...) Via de verhalen die zo ontstaan, stelt onze samenleving zich voor. Via haar media doet de samenleving op die manier aan symbolische zelschepping.”⁴³

De vluchtigheid en de focus om telkens met iets nieuws te komen, werkt het ontstaan van hypes in de hand. Daarmee wordt gedoeld op het verschijnsel dat media *en masse* op een gebeurtenis duiken om daar verslag van te doen. Die berichtgeving roept in de politiek en de samenleving weer nieuwe reacties op, die door media eveneens weer als nieuws worden gezien. Mediahypes krijgen aldus een zelfversterkend effect, waarbij media feitelijk hun eigen nieuws maken. En daarmee ligt de vinger op de zere plek: media zijn hun traditionele taken van verslaggeving en registratie van maatschappelijke ontwikkelingen gaan verwaarlozen ten faveure van zelf nieuws maken en het loswoelen van maatschappelijke reacties.⁴⁴ In de woorden van Schutte: “Ze praten en schrijven vol verbazing over de soaps die ze zelf gecreëerd hebben.”

Het is onterecht om alle media hier over één kam te scheren. Veel media waaronder met name kranten en opinietijdschriften proberen zich met alle macht te onttrekken aan de bovenbeschreven medialogica⁴⁵. Ze gaan consciëntieus om met de vervulling van hun democratische taak en reflecteren voortdurend op de wijze waarop zij daaraan uitvoering geven. Maar zelfs de kwaliteitsmedia voelen dagelijks de druk om meningen als nieuws te brengen

⁴² Schutte 2009

⁴³ Elchardus 2002, pag. 24, 27

⁴⁴ Vgl. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2003 en Vasterman 2004, pag. 31,32

⁴⁵ Term afkomstig van Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling 2003

en het oordeel voor de feiten te laten gaan. Bovengenoemde beschrijving van de medialogica is ook niet zozeer een oordeel, als wel een weergave van de dynamiek en context waarbinnen media heden ten dage moeten opereren. De rol van onafhankelijke journalistiek in een democratische rechtsstaat staat hier ook niet ter discussie. Het vanuit verschillende gezichtspunten professioneel en onafhankelijk duiden van het nieuws is in een democratie een cruciale functie. De genoemde dynamiek maakt het echter steeds moeilijker voor media om die publieke taak te vervullen. Het private belang van overleven, van het zeker stellen van het eigen voortbestaan lijkt te winnen van het publieke belang van afgewogen en zorgvuldige verslaggeving. Het dictaat van kijkcijfers, advertentieopbrengsten en lezersaantallen zet de authentieke professionaliteit onder grote druk.

De Raad voor het openbaar bestuur heeft in een eerder advies de verantwoordelijkheid voor de zelfschepping van hypes gedeeltelijk ook bij de overheid en het politieke bestuur gelegd. De verplaatsing van de politiek heeft taken en bevoegdheden buiten het speelveld van de politiek gezet, terwijl regering en parlement wel de indruk blijven wekken dat zij over alles gaan. “Zolang de overheid niet duidelijk maakt waarop zij aangesproken kan worden, krijgen de media de ruimte om de overheid ter verantwoording te roepen over zaken die daar niet (meer) thuishoren. Het beeld van een falende overheid wordt dan keer op keer bevestigd.”⁴⁶

Het antwoord van de politiek. Om goed tegenspel te kunnen bieden tegen de mediasering, hebben ministeries, provincies, gemeenten, politieke partijen en politici zich versterkt en omringd met professionele communicatieadviseurs. Veelal zorgen die voor een goede en open informatiestroom naar publiek en journalisten. Maar door de wantrouwende benadering op voorhand zien deze voorlichters en communicatiespecialisten het vaak ook als hun taak om hun departement, bestuurder of politicus uit de wind te houden. Zij gaan proberen de informatiestroom te sturen of zelfs manipuleren. De Raad concludeerde al eerder dat door nieuwsmanagement het doel van communicatie, namelijk informatie van pers en publiek en participatie van burgers, naar de achtergrond kunnen verdwijnen. Daarmee kan de overheid haar eigen wantrouwen organiseren.⁴⁷

Daarom kwam de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie tot de aanbeveling dat media en overheid terug moeten naar hun ‘authentieke professionaliteit’. Normen dienen door zelfhandhaving veel serieuzer te worden genomen. Daarvoor moet zelfreinigend vermogen worden georganiseerd.⁴⁸ Opvallend is hoe selectief de aanbevelingen van deze Staatscommissie zijn uitgevoerd: de voorstellen die de effectiviteit van de overheid beogen te vergroten zijn geheel overgenomen, terwijl de aanbevelingen die de positie

⁴⁶ Raad voor het openbaar bestuur 2003, pag. 7

⁴⁷ Raad voor het openbaar bestuur 2003, pag. 37-39

⁴⁸ Commissie Toekomst Overheidscommunicatie 2001

van de burger dienden te versterken een minder enthousiast onthaal hebben gekregen.

Politici en partijen hebben op de mediasering gereageerd door henzelf en hun partij steeds sterker neer te zetten als een product en merk. Ze denken na over een kernboodschap, uitstraling en doelgroepen. Om een gunstig beeld van een politicus neer te zetten kan het bijvoorbeeld voor een politicus aantrekkelijk zijn om te verschijnen in populaire radio- en tv-programma's waar niet of nauwelijks aandacht aan de politieke inhoud wordt besteed. De politiek populariseert en commercialiseert aldus.⁴⁹

De overheid heeft ambivalent gereageerd op de informatisering van de samenleving. Als dienstverlener heeft ook het openbaar bestuur uiteraard sterk geprofiteerd van de enorme mogelijkheden die de voortschrijdende technologische ontwikkelingen bieden. Kortom, de ambtelijke en getechnocratiseerde overheid heeft er dankbaar gebruik van gemaakt om processen te standaardiseren en mensen sneller en beter te bedienen. Daar staat tegenover dat de rijksoverheid nauwelijks ict inzet om mensen meer invloed en zeggenschap te geven, terwijl de mogelijkheden legio zijn. E-government is nog maar in zeer beperkte mate ook E-democracy geworden.

Het is belangrijk daar twee kanttekeningen bij te plaatsen. De eerste betreft de constatering dat diverse onderzoeken hebben aangetoond dat de – mede als gevolg van de technologische mogelijkheden – sterk verbeterde dienstverlening van overheidsinstanties geen positieve invloed blijkt te hebben op de waardering van mensen voor de overheid of politiek. Zij blijken veelal onderscheid te maken tussen hun persoonlijke, vaak positieve ervaringen met afzonderlijke overheidsdiensten en hun algemene mening over de overheid als geheel. “Individuele positieve ervaringen met overheidsdiensten leiden niet noodzakelijkerwijs tot een positiever beeld van de administratie als geheel. (...) Opinies over overheidsdiensten zijn dus niet enkel het gevolg van recente, individuele ervaringen met specifieke overheidsdiensten. Deze opinies zullen dan ook niet zomaar wijzigen door een aantal positieve ervaringen.”⁵⁰

De tweede kanttekening is een nuancering van de constatering dat de informatisering de positie van burgers heeft versterkt. De overheid heeft door het ruime gebruik, de toename van de toepasbaarheid en toegankelijkheid en tot slot de koppeling van gegevensbestanden veel meer zicht en daarmee controle gekregen op mensen. Hun bewegingsvrijheid is beperkt door de grote hoeveelheid informatie die de overheid over hen heeft, vaak zonder dat zij er zelf vanaf weten. Zolang wij in een democratische rechtsstaat wonen, lijken er voldoende waarborgen dat misbruik tot een minimum blijft beperkt. Maar zijn er ook voldoende garanties dat grootschalig misbruik kan worden uitgesloten? We mogen er voorlopig van uitgaan dat George Orwells *1984* geen werkelijkheid wordt en daarmee alleen een literair meesterwerk blijft. Maar

⁴⁹ Vgl. Van Praag & Brants 2000, hoofdstuk 2 en Brants & Van Praag 2005, hoofdstukken 2, 7, 9, 10 en 12

⁵⁰ Van de Walle 2006, pag. 132

op individueel niveau doen zich al wel beangstigende situaties voor. Het jaarverslag van de Nationale ombudsman verhaalt bijvoorbeeld over een ondernemer die als slachtoffer van identiteitsfraude een strafblad krijgt aange-
meten en bij de overheid zo als drugs crimineel te boek komt te staan. De
consequenties zijn vergaand en ernstig: invallen door de FIOD, arrestaties
en beperkte bewegingsruimte. Het leven dat hij voor ogen had, is hem met
zijn naam afgenomen. Een officier van justitie suggereert op den duur dat het
slachtoffer maar een andere identiteit moet aannemen omdat het opschonen
van de verschillende informatiesystemen te ingewikkeld zou zijn.⁵¹

Het is maar één van de vele voorbeelden van de Nationale ombudsman die
aantonen hoe afhankelijk de overheid voor haar informatie is geworden van
geautomatiseerde systemen. De ombudsman laat zien dat met automati-
sering enorme effectiviteits- en efficiencywinsten zijn geboekt, maar ook dat
eenmaal – al dan niet bewust – gemaakte fouten moeilijk zijn te corrigeren.
Iedereen die de film *The Net* (1995!) heeft gezien weet wat telkens de tot
wanhoop drijvende reactie van overheidsfunctionarissen is als hoofdpersoon
Sandra Bullock wil duidelijk maken dat zij niet degene is voor wie zij wordt
gehouden: “De computer zegt dat u liegt”. En hoe kan een computer het fout
hebben?

Zulke cases zoals uitgebreid door de Nationale Ombudsman in zijn jaarverslag
geboekstaafd, doen het vertrouwen in de overheid geen goed. Ook al gaat het
maar in vijf procent van de gevallen mis, niet de successen maar de incidenten
zingen rond en zetten een bedenkelijk beeld van de overheid neer.

5. Mondialisering en lokalisering

Informatisering en de voortschrijdende technologische ontwikkeling hebben de
wereld aanmerkelijk kleiner gemaakt. Op het wereldwijde web is informatie te
vinden over de leefwijze van een kleine gemeenschap op Alaska als ook welke
film morgenavond in Sydney draait. Via email en MSN is direct contact te
onderhouden met mensen waar ook ter wereld. Bovendien is bellen via skype
praktisch gratis geworden.

Het is maar een van de kenmerken van een trend die met mondialisering
wordt aangeduid. Het is al voor de komst van het internet begonnen met de
toegenomen onderlinge afhankelijkheid van landen. Hun autonomie was
afgelopen decennia sterk aan erosie onderhevig. Voor een belangrijk deel
was het opgeven van de eigen soevereiniteit zelfgekozen; de geschiedenis
had ons immers geleerd dat naar binnen gerichte natiestaten een bedreiging
voor de wereldvrede vormen. Door supranationale verbanden te creëren werd
doelbewust beoogd de onderlinge afhankelijkheid te versterken en daarmee het
risico op conflicten te verminderen.⁵²

Dit ideaal ligt eerst en vooral ook aan het Europese project ten grondslag.
Het was het expliciete antwoord op de Tweede Wereldoorlog en het daarmee

⁵¹ De Nationale ombudsman 2009

⁵² Guéhenno 1994

samenhangende besef dat de Verenigde Staten ons continent niet telkens te hulp zouden schieten. Voorvechters van de Europese gedachte beoogden via economische samenwerking op termijn de creatie van een Europese politieke gemeenschap. Onder Europa ligt kortom een groter ideaal: door het nationalisme te overstijgen wordt een bron van spanning gedempt, die in het verleden tot twee wereldoorlogen aanleiding gaf.

Eerder genoemde tendenties zoals individualisering en de teloorgang van ideologieën kregen echter ook hun vat op het Europese ideaal. De economische samenwerking kreeg haar vertaling in een vrije markt en een gemeenschappelijke munt als hoogste ideaal. Landen stonden bevoegdheden en taken af, zonder dat de Gemeenschap en later de Unie zelf ook politieker werden. Europa is daarmee – al dan niet terecht – de verzinnebeelding van technocratie, verambtelijking en verplaatsing van de politiek geworden.

Dat neemt niet weg dat de invloed van Europa gestaag maar onmiskenbaar groeit. Op steeds meer vlakken bepaalt Brussel grenzen waarbinnen de nationale parlementen kunnen opereren. Veel wetgeving die afkomstig is van onze Staten-Generaal is niet meer dan zogenaamde implementatiewetgeving, waarbij de Tweede Kamer en Senaat slechts invulling geven aan kaderstellende regelgeving van de Europese Unie. Als wij spreken over de verplaatsing van de politiek, dan is de verschuiving van taken en bevoegdheden naar Brussel daar een belangrijk onderdeel van.

Mensen hebben in vele opzichten geprofiteerd van de mondialisering. Heel praktisch van het toegenomen gemak om de wereld rond te reizen, maar ook door de toegenomen keuzemogelijkheden van meer en goedkopere producten en diensten vanuit alle windstreken in de wereld. Daar staat tegenover dat de toename van vreemde invloeden de behoefte doet groeien het eigene te definiëren en beschermen. Volgens Bas Heijne is die behoefte “om ergens bij te horen, deel uit te maken van een gemeenschap van cultureel of religieus of maatschappelijk gelijkgestemden, samen te vallen met iets wat boven het individuele uitstijgt” danig onderschat. “Het is de behoefte aan houvast aan iets buiten jezelf, of aan iets groters dan jezelf. Het is het verlangen naar datgene wat juist hier lange tijd met de groots mogelijk achterdocht tegemoet werd getreden, of anders, in postmoderne tijden, werd beschouwd als een voorgoed gepasseerd station. Het is verlangen naar identiteit.”⁵³

Lokalisering, de oriëntatie van mensen op hun directe leefomgeving, wordt veelal als tegenbeweging en reactie op de mondialisering gepresenteerd. Het heeft volgens politicologen zelfs gezorgd voor een nieuwe polariteit in het politieke speelveld. De tegenstelling tussen markt en overheid is niet meer dominant; de nieuwe distinctie tussen kosmopolitisme en provincialisme zou het handelen van politieke partijen beter kunnen verklaren.⁵⁴

⁵³ Heijne 2007, pag. 34

⁵⁴ Vgl. bijv. Houtman e.a. 2008 en Verbrugge 2007

Het antwoord van de politiek. Politici en bestuurders maken veelvuldig en dankbaar gebruik van Europa als zondebok. Impopulaire maatregelen werden verkocht met het zogenaamd machteloze excuus “Het moet van Europa” waardoor het grote Europese ideaal én het verhaal over het belang van Nederland – hoe verbazingwekkend – naar de achtergrond zijn verdwenen. Het is een symptoom van een groter gemis van een bredere visie op de plaats van Nederland in de wereld. De economische noodzaak en morele plicht voor ons land om actief deel te nemen aan een wereldgemeenschap worden in de Nederlandse politiek maar in beperkte mate gepassioneerd uitgedragen. Daarbij worden mondialisering en lokalisering als twee uitersten die elkaar uit sluiten tegenover elkaar gezet. Ten onrechte, ze sluiten elkaar niet uit maar zijn inherent aan elkaar, benadrukt ook Heijne. “De pleitbezorgers van een pluralistische wereld moeten beseffen dat mensen alleen pluralistisch kunnen zijn, wanneer ze ook de ruimte hebben om zich ergens helemaal thuis te voelen, een plek waar ze zichzelf en hun overtuiging niet hoeven te relativiseren. (...) Regionalisme én kosmopolitisme, culturele eigenheid en multiculturalisme, de behoefte aan geloof in een rationele wereld: steeds wordt je voor gehouden, en op steeds fellere toon, dat je zult moeten kiezen. Aan welke kant sta jij? (...) Het gaat erom een kleine, houdbare wereld te maken in het besef dat de grote wereld zich niet laat negeren. Dat is een opdracht met de kracht van een ideaal.”⁵⁵

2.3

Uiteenlopende realiteiten

De relatief beknopte schets in de vorige paragraaf laat een beeld zien van een sterk veranderde samenleving tegenover een nauwelijks gewijzigd politiek stelsel. De samenleving is geïndividualiseerd en mede daardoor sterk geëgaliseerd. Hiërarchische gezagsverhoudingen zijn ingeruild voor een onoverzichtelijk geheel van netwerken waarin mensen, maatschappelijke instellingen en ondernemingen op voet van gelijkwaardigheid kunnen instappen. Gezag en daarmee invloed moeten worden verworven door inzet, kennis, geld of beheersing van het spel dat in netwerken grotendeels is gebaseerd op ongeschreven regels. Veel mensen hebben zich de vaardigheden eigen gemaakt om in deze context te kunnen meedoen. Ze ervaren een grote mate van vrijheid en hebben veel invloed op belangrijke aspecten van hun persoonlijk leven. Die horizontale en niet-gereguleerde verhoudingen zijn een belangrijk deel van de verklaring voor de toename van maatschappelijke complexiteit. Zoals mensen en organisaties zich in netwerken tot elkaar zijn gaan verhouden, zo zijn ook opgaven en samenlevingsvraagstukken met elkaar verweven. Dat verklaart mede dat de overheid wordt geconfronteerd met op het oog onoplosbare problemen. De WRR heeft die in een eerder advies geduid met de term ‘ongetemde problemen’ en die omschreven als “problemen die met grote cognitieve en normatieve onzekerheden zijn omgeven.” Bij zulke problemen

⁵⁵ Heijne 2007, pag. 121, 124

is volgens de WRR wel bekend *dat* sprake is van een probleem, maar is tegelijkertijd onduidelijk *wat* het probleem precies is. “De meningen daarover lopen op zijn minst uiteen, de manier waarop het probleem geformuleerd en ten opzichte van andere gepositioneerd moet worden is niet duidelijk of in elk geval controversieel, over een aanpak van de problemen valt eigenlijk nog niet eens te denken – en waar dat wel gebeurt, is het risico groot dat de problemen eerder door de voorhanden oplossingen worden gedefinieerd dan dat er oplossingen voor de problemen worden gezocht.”⁵⁶

Politiek en bestuur hebben een zekere handelingsverlegenheid ten aanzien van deze ongetemde problemen. Zij voelen huiver om te zeggen dat het niet in hun macht ligt om elk probleem op te lossen, dat niet alle wensen door de overheid vervuld kunnen worden en dat mensen vooral ook zelf verantwoordelijk zijn om iets van hun leven te maken. Hoewel zowel politieke als ambtelijke functionarissen – niet zozeer uit misplaatste arrogantie als wel vanuit de wil teleurstellingen te voorkomen – enige schroom hebben een dergelijke bescheidenheid met de mond te belijden, laat de politieke handelwijze van de laatste decennia zien dat het besef van beperkte vermogens wel degelijk aanwezig is. In een poging om genoemde complexiteit te reduceren heeft de politiek veel taken elders belegd. De verplaatsing van de politiek – zo zagen wij – heeft zich in alle sectoren en naar alle sectoren voorgedaan.

Het gaat mis in de relatie tussen mensen en hun bestuur als de laatste de illusie wekt dat met verplaatsing van verantwoordelijkheden en bevoegdheden de angel uit complexe vraagstukken is gehaald, terwijl het feitelijk alleen maar ingewikkelde vraagstukken op afstand heeft geplaatst. Als het politieke bestuur vervolgens niet eerlijk en duidelijk markeert waar het wel en niet over gaat; als het de fictie in stand houdt dat het wel overal invloed op kan uitoefenen; dan wordt de vertrouwensbreuk definitief. “Het streven naar reductie van omgevingscomplexiteit door middel van overdracht van publieke taken aan de markt, de wetenschap de rechter en de toezichthouder heeft ertoe geleid dat de complexiteit niet zozeer is gereduceerd als wel verplaatst en veranderd. Er is rond de overheid een krans van instituties gegroeid die elk op hun manier de maatschappelijke problematiek te lijf zijn gegaan, profiterend van de stroom van nieuwe kansen en middelen. Uitdrukkelijk bevestigd in hun zelfstandigheid, hebben deze instituties zich tot machtige belanghebbenden in de publieke sfeer ontwikkeld.”⁵⁷

Met de verplaatsing van de politiek naar die krans van instituties heeft de politiek haar legitimiteit eerder verzwakt dan versterkt.. Ze heeft van het openbaar bestuur een speler in een netwerk van zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en maatschappelijke ondernemingen gemaakt. Vreemd genoeg lijkt ze meer huiver te hebben om ook de laatste stap te zetten in de relativering van haar eigen vermogen tot ordening: het delen van invloed met de

⁵⁶ WRR 2006, pag. 33

⁵⁷ Van Doorn 2002, 54

eigen burgers door hen directe invloed te geven bij de aanpak van belangrijke vraagstukken.

Die toename van invloed zou passen bij de grotere zeggenschap die mensen binnen tal van domeinen hebben verkregen. Daarvoor is vertrouwen nodig, vertrouwen van politiek en bestuur in mensen en vertrouwen in de democratie. Maar “bouwen op burgers” blijkt echter “een dubbelzinnige zaak”, zo merkt Van Gunsteren op. “Enerzijds wordt steun van burgers als onmisbaar voorgesteld, wordt er naar hun stem geluisterd. Anderzijds wordt de uitkomst hiervan gewantwoord of als onbruikbaar terzijde geschoven. Men krijgt het gevoel dat politici de burger nodig hebben maar eigenlijk ook bang voor hem zijn.”⁵⁸

De politieke en maatschappelijke realiteit zijn aldus 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, maatschappelijke organisaties maar ook het openbaar bestuur bevinden zich inmiddels in horizontale netwerken. Daarin zijn de politiek en de overheid niet meer de belangrijkste, maar één van de belangrijke spelers. Zie hier de andere, of beter: de eigenlijke kloof.

Het zou een misverstand zijn te veronderstellen dat alleen de politiek en de overheid de draai naar de gehorizontaliseerde samenleving moeten maken. Het bedrijfsleven kan er net zo goed 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 chocoladepletters 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. Ook in het publieke domein kunnen mensen stemmen met de voeten door zich afzijdig te houden van politiek en bestuur, maar de instituties kunnen onverstoort blijven voortbestaan, tot ook hun legitimiteit is uitgehold en zij zoveel gezag verliezen, dat zij hun functie niet meer kunnen uitoefenen.

⁵⁸ Van Gunsteren 2008, pag. 13

De gevolgen daarvan zijn door Luuk van Middelaar in twee artikelen voor *NRC Handelsblad* treffend geschetst. Hij heeft wat de Raad aanduidt met ‘de andere kloof’ geduid met een typologie van de politiek en een typologie van de democratie. In zijn eerste beschouwing zet hij de politiek van de regels tegenover de politiek van de gebeurtenissen. Nederland is vooral bedreven in de eerste, de politiek van de regels, waar het gaat om het vaststellen van wetten en beleid, het verdelen van de welvaart, het organiseren van publieke diensten. “Bij ons is deze besluitvormingsmachinerie hoog ontwikkeld; het werd bij ons evenwichtskunst. Evenwicht tussen coalitiepartijen, tussen departementale belangen, tussen maatschappelijke groepen, tussen botsende waarden. In zijn beperktheid is het een uitstekend systeem dat consensus en draagvlak produceert door politiek conflict te dempen.”⁵⁹

De politiek van de regels weet echter moeilijk om te gaan met onverwachte gebeurtenissen. Onze politiek probeert de onzekerheid te vangen in verkiezingsprogramma’s en regeerakkoorden die een geldingskracht van vier jaar meekrijgen. Dat maakt dat Nederlandse politici moeilijk weten te reageren als de werkelijkheid een andere richting uitgaat dan door het Centraal Planbureau is voorspeld. Ze zoeken houvast in modellen, afspraken, coalitieafspraken en convenanten, terwijl de nieuwe realiteit is dat onverwachte wendingen manifest zijn geworden. Verandering is een constante. Die is niet vast te leggen in een verkiezingsprogramma of coalitieakkoord waarin beleidsmaatregelen tot in detail zijn uitgewerkt. Adequaat omgaan met verandering vraagt om een kader waarin een visie is vastgelegd hoe een samenleving eruit moet zien, een gedeelde definitie van het goede leven. En om vertrouwen in de politicus die de taak heeft de onverwachte gebeurtenis te adresseren.

Voor het tweede onderscheid verwijst Van Middelaar⁶⁰ naar de Franse politicoloog Bernard Manin die in zijn boek *Principes du gouvernement représentatif* een historische ontwikkeling ziet van het parlementarisme (ca. 1780 – ca. 1880) via de partijdemocratie (ca. 1880 – 1980) naar de publieksdemocratie (1980 – heden).⁶¹ Vandaag de dag “bevestigt de kiezer met zijn stem geen lokale banden, zoals in het parlementarisme, drukt evenmin zijn sociaal-economische identiteit uit, zoals in de partijdemocratie, maar reageert op het electorale aanbod”. Hij kiest “personen op vertrouwen, op een vermoeden hoe een politicus, geconfronteerd met het onbekende, zal handelen.”

Van Middelaar stelt dat we in een overgangsfase zitten: “De West-Europese kiezers zijn al goeddeels omgeschakeld van een partijdemocratie naar een publieksdemocratie, terwijl de politieke stelsels die omwenteling niet of moeizaam meemaken. Die zitten nog in hun oude jas. (...) Politieke partijen erkennen deze omwenteling tegen heug en meug.”

⁵⁹ Van Middelaar 2009a

⁶⁰ Van Middelaar 2009b

⁶¹ Manin 1995

De twee distincties vallen mooi samen. De publieksdemocratie past bij de politiek van de gebeurtenissen. De samenleving is inmiddels geëvolueerd naar die politiek van gebeurtenissen. De Nederlandse politiek nog niet. Die moet nu de beweging gaan maken van willen beheersen op basis van regels naar het politieke debat, de democratische dialoog, op basis van de feiten.

2.4

Urgentie

Moeten we het nu erg vinden dat politiek en samenleving elk op een andere golflengte zitten? Dat mensen zich daardoor afkeren van de politiek? De samenleving lijkt, zeker in vergelijking met vele andere landen, ondanks ‘de andere kloof’ toch behoorlijk goed te functioneren.

De ware democraat kan zich nauwelijks voorstellen dat de vraag naar de urgentie hoe dan ook wordt gesteld. 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?

Dat is niet het enige. Dat mensen zich afkeren van hun politiek en bestuur heeft ook onherroepelijk gevolgen voor de rekrutering van politieke ambtsdragers. Verschillende onderzoeken tonen aan dat politieke partijen steeds meer moeite hebben om voor met name gemeenteraden, waterschapsbesturen en provinciale staten representatieve kieslijsten samen te stellen met kwalitatief goede kandidaten.⁶² Het palet van oorzaken daarvan is uiteraard breder dan tanend vertrouwen in de politiek alleen. Het gaat ook om tijdgebrek, of het afbreukrisico.⁶³ Gebrek aan maatschappelijke betrokkenheid kan het zeker niet zijn. Mensen blijken nog steeds bereid zich in te zetten voor hun buurt of een thema.⁶⁴ 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. Van Doorn legt de vinger op de zere plek als hij een vergelijking maakt tussen de volksvertegenwoordigers van toen en nu. “Ze werden gekozen omdat ze in de samenleving iets betekenden, en ze betekenden iets omdat ze namens bepaalde bevolkingsgroepen leiding gaven aan kerninstitutes: werkgevers- en werknemersorganisaties, boeren- en middenstandsbonden, dagbladen, omroepen en universiteiten. (...) In plaats van de ‘regenten’ komen politieke professionals, vaak jongeren met meer ambitie dan ervaring. Ze gaan iets betekenen omdat ze worden gekozen. Een zelfversterkende kringloop treedt in werking: de toestroom van beroepspolitici haalt het aanzien van de volksvertegenwoordiging omlaag en het verminderd aanzien drukt de kwaliteit van de afgevaardigden. Ze vormen een selectie uit de middelmaat, zonder

⁶² Zie bijv. Voerman en Boogers 2006

⁶³ Vgl. Commissie Positie wethouders en raadsleden 2008

⁶⁴ SCP 2007

andere competentie dan die welke is ontleend aan een college dat weinig status heeft.”⁶⁵

Misschien is nog wel het grootste bezwaar tegen ‘de andere kloof’ dat een belangrijk potentieel aan kennis 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.⁶⁶ Politici moeten zich niet door angst voor de burger laten regeren, maar door het besef dat zij hun werk beter kunnen doen als zij hen *direct* betrekken.

2.5

Conclusie: verticaal bestuur verbinden met horizontale samenleving

Wanneer wij spreken over de kloof tussen politiek en burgers, wordt altijd bedoeld op de vermeende afstand tussen die twee. De politiek zou door die afstand het contact met de samenleving hebben verloren en daarom niet meer de maatregelen nemen die draagvlak hebben. Daarmee komt de legitimiteit van politiek en bestuur in het geding. Als een dergelijke kloof al heeft bestaan, kunnen we gerust stellen dat daar nu geen sprake meer van is. Sterker nog: de afstand tussen burgers en politiek is nog nooit zo klein geweest. Politici hebben geen kennisvoorsprong meer. Via internet zijn alle stukken waarover politici spreken en het individuele stemgedrag van onze volksvertegenwoordigers terug te vinden, via weblogs is te volgen wat zij doen en hen bezighoudt, per e-mail kunnen politici heel snel en gemakkelijk worden benaderd.

De korte afstand en grote zichtbaarheid maakt juist dat burgers kunnen zien dat de politieke realiteit is losgeweekt van de maatschappelijke realiteit. Dat de wijze waarop de politiek functioneert niet meer past bij de wijze waarop de samenleving zich heeft georganiseerd. Daarmee is de politiek een deel van het probleem in plaats van de oplossing geworden. De formele representatie van burgers via de Staten-Generaal dekt onvoldoende de materieel beleefde werkelijkheid. De mondige kiezer geeft bij verkiezingen wel richting, maar daarmee niet het mandaat uit handen. Hij of zij kiest wel, maar draagt geen macht over. De representatieve democratie lijdt dus aan de zelfde kwaal als alle verticale organisaties: de formele macht dekt de positie in een publieksdemocratie niet meer.

In het vorige hoofdstuk formuleerden we de centrale vraag van dit advies als volgt: hoe kan de legitimiteit van ons democratisch bestel worden vergroot? Met de analyse uit dit hoofdstuk is deze vraag in abstracte zin beantwoord: door “de andere kloof” te dichten. De kloof 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 insti-

⁶⁵ Van Doorn 2002, pag. 44

⁶⁶ Vgl. Van Gunsteren 2006

tuties 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 is een misverstand te veronderstellen dat alleen politiek en bestuur op zoek moeten naar nieuwe verbindingen met de horizontale netwerksamenleving. Ook veel andere instituties, zoals kerken, vakbonden, media, bedrijven 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. In dit advies gaat wel eenzijdig de aandacht uit naar hoe politiek en bestuur met die nieuwe realiteit moeten omgaan, maar de kwestie is dus niet een exclusief vraagstuk voor het verticale politieke bestuur.

Let wel: verticaal georganiseerd bestuur blijft nodig en zal ook altijd blijven bestaan. Het is belangrijk dat instituties besluiten nemen, knopen doorhakken, toezicht houden en sancties uitdelen. Maar zij moeten dat doen in voortdurende verbinding met die publieke ruimte. Wanneer zij dat nalaten kunnen zij niet meer optimaal als verticaal instituut blijven functioneren. Het politieke bestuur dient zich bovendien bewust te zijn dat het zelf opereert binnen de horizontale verhoudingen in de samenleving, dat het zelf onderdeel is van de publieke ruimte. De behoefte aan duiding en richting ontwikkelt zich in de publieke ruimte, politieke partijen vormen ten opzichte van die maatschappelijke dynamiek een te beperkte bedding voor programmaontwikkeling en recrutering.

De vergelijking met de huisarts is gemakkelijk te maken. Niemand zal durven beweren dat we geen huisartsen meer nodig hebben. Maar de huisarts moet wel leren omgaan met de burger die de avond voor zijn afspraak met de huisarts eerst zijn klachten aan Google voorlegt. De context waarin de huisarts opereert is dus veranderd en dat vraagt om een nieuwe attitude en andere vaardigheden van de huisarts. Met het politieke bestuur is het niet anders. Dat zal en moet een verticale institutie blijven die richting geeft en de daarbij behorende besluiten neemt. Maar de omgeving waarin dat politieke bestuur zijn verticale bestuurstaken moet uitvoeren is drastisch gewijzigd. Om daarbinnen optimaal te kunnen blijven functioneren, zijn eveneens een andere houding, nieuwe competenties en een wezenlijk andere manier van werken vereist.

Hoe kunnen de overheid en het politieke bestuur gezagsvol opereren in de horizontale publieke ruimte? Daarvoor moeten nieuw verbindingen tot stand worden gebracht tussen het verticale bestuur en de horizontale samenleving. Dat werpt een nieuwe vervolgvraag op: hoe kan het verticaal georganiseerde politieke bestuur weer worden verbonden met de horizontale samenleving? Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

3. Naar een publieksdemocratie

3.1

Inleiding

Het bestaan van een gehorizontaliseerde samenleving is niet iets waartegen het politieke bestuur zich kan verzetten als ware het iets onwenselijks. De nieuwe maatschappelijke verhoudingen zijn een vaststaand gegeven waarop niet weerstand maar aanpassen het meest adequate antwoord is. Het zoeken naar verbindingen tussen het verticale politieke bestuur en de horizontale publieke ruimte is daarmee niet zozeer een kwestie van een keuze die normatief valt te prefereren boven een willekeurig alternatief; we moeten het veeleer als een onvermijdelijkheid beschouwen.

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.

Overgangsfasen zijn kansrijk en riskant tegelijk. Ze bieden de mogelijkheid om tot ingrijpende en noodzakelijke wijzigingen te komen; het risico is altijd aanwezig dat die veranderingsgezindheid wordt gebruikt om de *status quo* steviger te funderen. Dat laatste zou in dit geval leiden tot een verdere verwijdering tussen de samenleving en het politieke bestuur. Wat dat betreft kan geen misverstand bestaan over de urgentie: het is al vijf voor twaalf geweest, de klokken hebben al enkele malen geslagen ten teken dat het bijna twaalf uur is.

De opdracht is helder: het verticale politiek bestuur moet worden verbonden met de horizontaal georganiseerde samenleving om weer gezagsvol te kunnen opereren. De Raad zet daarvoor in dit hoofdstuk drie lijnen uit (paragraaf 3.3 tot en met 3.5). Uiteraard heeft onze analyse ook invloed op het functioneren van rijksambtenaren en kabinet, decentrale overheden en de veiligheidsketen. Daarom agendeert de Raad in 3.6 de dilemma's en uitdagingen waarvoor de horizontale publieke ruimte hen stelt. Genoemde paragraaf laat zich lezen als een vooraankondiging van adviezen die nog in het verschiet liggen. In de concluderende paragraaf 3.7 wordt een appèl op alle direct betrokkenen gedaan die een democratie goed moeten laten functioneren: politieke partijen, parlement, burgers en media.

Voordat de Raad de richting kan aangeven die ons democratisch bestel moet uitgaan om die verbinding tussen verticaal bestuur en de gehorizontaliseerde samenleving tot stand te brengen, moeten eerst de specifieke kenmerken van verticaal en horizontaal optreden worden gedetermineerd. Wat is het onderscheid tussen een verticaal bestuur dat niet en een verticaal bestuur dat wél in verbinding staat met de horizontale publieke ruimte?

3.2

Naar een verbonden verticaal bestuur

Een verticaal bestuur dat niet in contact staat met de gehorizontaliseerde samenleving is eenzijdig gericht op het realiseren van doelen. Politieke partijen maken een verkiezingsprogramma met concrete programmapunten: een nieuw zorgstelsel zal worden gerealiseerd, de hoogte van sociale voorzieningen in stand gehouden en snelwegen zullen worden verbreed. Hetzelfde mechanisme speelt zich af bij het opstellen van een regeerakkoord: ook daar zijn het concrete beleidsdoelstellingen die de boventoon voeren. Politieke partijen en kabinetten verwachten – niet ten onrechte – in deze verticale denkwereld te zullen worden afgerekend op het behalen van die doelen. Het beleidsproces wordt vervolgens zo opgezet dat het zo waarschijnlijk mogelijk wordt dat het beoogde eindresultaat ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Daartoe is het proces gericht op controle en beheersing: door invloed van buiten kan de beoogde oplossing uit zicht raken en dat moet koste wat kost worden voorkomen. Dat betekent immers gezichtsverlies voor de politieke partij of de minister. Media zullen hen ter verantwoording roepen: u hebt ons beloofd dit plan tot uitvoering te brengen en dat hebt u niet kunnen waarmaken!

Politiek bestuur dat in verbinding staat met de publieke ruimte heeft een andere focus. Het maatschappelijke vraagstuk en het proces om tot een oplossing te komen staan centraal. De uitkomst van dat proces is grotendeels nog ongewis, slechts de contouren van een oplossing zijn wellicht bekend. Het proces wordt vervolgens zo ingericht dat deskundigen en belanghebbenden kunnen meedenken en input leveren om de beste oplossing voor het probleem te vinden. Dat vraagt niet om krampachtige beheersing van en controle over het proces, maar om ruimte voor de inbreng van anderen en vertrouwen in hun betrokkenheid en deskundigheid. Het beleidsproces en het eindproduct zijn bij horizontaal bestuur dus evenwaardig. Het verbonden politieke bestuur is niet uitsluitend afrekenbaar op een specifiek eindresultaat, maar vooral ook op de wijze waarop het proces is ingericht. Geeft dat voldoende ruimte voor dialoog met en de inbreng van specialisten en betrokkenen zodat een zo goed mogelijke oplossing van het vraagstuk is geborgd?

Verticaal bestuur zonder verbinding gaat uit van de fictie van een maakbare en overzichtelijke samenleving die door overheidsinterventies is bij te sturen. We zagen in het vorige hoofdstuk al dat politieke bestuurders al dan niet bewust beseffen dat de realiteit een andere is, namelijk dat de samenleving en haar vraagstukken complex en soms zelfs ontembaar zijn. Om niettemin toch van die fictie uit te kunnen blijven gaan worden problemen vaak kleiner gemaakt en overzichtelijker gemaakt: de complexiteit wordt gereduceerd. Bestuurders die in contact staan met de horizontale netwerksamenleving aanvaarden de complexe realiteit en daarmee ook het onvermogen van overheid en politiek om elke maatschappelijke opgave zelf op te lossen. Problemen worden in hun ware proporties gelaten; de kennis en ervaring van mensen, organisaties en bedrijven in de samenleving worden ingeschakeld om oplossingen voor complexe vraagstukken te vinden.

Het zal de oplettende lezer niet zijn ontgaan dat het ongebonden verticaal bestuur goed past bij de in het vorige hoofdstuk beschreven partijdemocratie, terwijl het verbonden verticale bestuur aansluit bij de publieksdemocratie. De westerse democratieën verkeren in een overgangsfase van een partijdemocratie naar een publieksdemocratie. De samenleving heeft alle kenmerken van die publieksdemocratie al verinnerlijkt; het is nu zaak dat de politiek en de overheid nieuwe verbindingen leggen naar die horizontale publieke ruimte.

De verschillen tussen verticaal bestuur en verbondenbestuur geven aan waar het politieke bestuur weer bij de horizontale publieke ruimte kan aanhaken. De Raad ziet drie verbindingpunten.

1. *Een politiek vanuit waarden en beginselen.* Het ongebonden verticale bestuur van de partijdemocratie stelt SMART-geformuleerde doelstellingen⁶⁷ in verkiezingsprogramma's, coalitieakkoorden en beleidsplannen centraal. Het verbonden politieke bestuur in een publieksdemocratie beseft dat de realiteit te complex is om tot in detail vast te leggen wat anders moet en werkt daarom vanuit uitgangspunten. Paragraaf 3.3 pleit daarom voor een politiek van waarden en beginselen.
2. *Meer invloed voor burgers op beleid en besluitvorming.* Het ongebonden verticale bestuur van de partijdemocratie meent dat kiezers met hun stem voor vier jaar een mandaat hebben afgegeven en het bestuur daarmee met vertrouwen overlaten aan hun vertegenwoordigers. Het verbonden politieke bestuur in een publieksdemocratie weet dat in die vier jaar mensen in de publieke ruimte ongehinderd hun visie geven en realiseert zich bovendien dat die meningen via radio, krant en tv hun eigen dynamiek krijgen. In paragraaf 3.4 bepleit de Raad daarom de publieke ruimte bij het politiek bestuur te betrekken door burgers meer invloed op beleid en besluitvorming te geven.
3. *Meer invloed van burgers op de keuze van hun politieke bestuurders.* Het ongebonden verticale bestuur in de partijdemocratie gelooft dat politiek eerst en vooral om de inhoud gaat en dat het aan de partijen is om de juiste mensen te vinden die de politieke keuzes kunnen uitdragen of verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering. Het verbonden politieke bestuur in een publieksdemocratie erkent dat mensen met hun stem ook hun vertrouwen in mensen uitspreken die namens hen keuzes moeten maken bij nog ongekende en complexe problemen. In paragraaf 3.5 stelt de Raad daarom voor mensen een grotere stempel te laten drukken op de keuze van hun politieke bestuurders.

⁶⁷ SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

De verbinding op de twee laatst genoemde punten kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. In paragrafen 3.4 en 3.5 geeft de Raad daarvoor tal van suggesties. Hij spreekt daarbij bewust geen voorkeur uit voor één of meerdere specifieke maatregelen. In het verleden heeft de discussie zich te vaak geconcentreerd op één zo'n instrument, waarbij de urgentie om tot verandering te komen uit zicht verdween. Welke instrumenten worden toegepast om nieuwe verbindingen tussen het verticale bestuur en de horizontale publieke ruimte tot stand te brengen, is aan de politiek. De Raad wil daarbij wel sterk benadrukken dat niets doen geen optie is. De gepresenteerde voorstellen vormen de benodigde hefboom om een nieuwe relatie tussen politiek en samenleving tot stand te brengen. Enkele van deze maatregelen zullen moeten worden doorgevoerd om de nu gescheiden werelden met elkaar te verbinden. Er moet iets gebeuren; als geen van de mogelijkheden worden benut, wordt "de andere kloof" te groot om nog verbinding tot stand te kunnen brengen.

3.3

Een politiek vanuit waarden en beginselen

Het ongebonden verticaal bestuur van de partijdemocratie neemt – mede onder invloed van de ontideologisering zoals in het vorige hoofdstuk werd geschetst – de individuele behoeften van mensen tot uitgangspunt. Het gaat uit van de gedachte dat mensen zich laten leiden door hun persoonlijke belang: bij welke partij ben ik het beste uit? Welke partij garandeert het voortbestaan van de hypotheekrenteaftrek? En welke partij zorgt ervoor dat mijn AOW-voorziening ook over twintig jaar nog bestaat? Als niet meer een samenhangende set van ideeën leidend is voor iemands partijvoorkeur, dan moet het in deze geïndividualiseerde tijden toch het eigenbelang zijn waardoor mensen zich laten leiden?

Deze premisse leek zo logisch dat ze volgens de Belgische socioloog Mark Elchardus lange tijd nooit ter discussie is gesteld.⁶⁸ Hij deed zelf onderzoek in Vlaanderen en kwam tot de conclusie dat mensen zich in hun stemgedrag nauwelijks laten leiden door eigenbelang. De privésfeer en de publieke sfeer blijken strak gescheiden: "Hun oordelen over de ene beïnvloeden nauwelijks hun oordelen over de andere. (...) Fundamentele electorale opties, zoals het deelnemen of niet, het uiten van een proteststem of niet, het trouw zijn aan de establishmentpartijen of niet, worden veel sterker bepaald door het oordeel dat men zich heeft gevormd over de gang van zaken in de samenleving, dan over de mate waarin men tevreden is met het persoonlijke leven. De zeer extreme stelling dat het oordeel over het persoonlijke leven absoluut geen invloed heeft op die fundamentele electorale opties is zelfs compatibel met de waarnemingen."⁶⁹

Het verklaart waarom mensen ook in ons land in diverse onderzoeken steeds aangeven zelf gelukkig te zijn, terwijl ze zich zorgen maken over de gang van

⁶⁸ Elchardus 2009, pag. 20

⁶⁹ Elchardus 2009, pag. 30

zaken in de samenleving: “met mij gaat het goed, met ons niet”⁷⁰ De persoonlijke situatie waarin mensen zich bevinden heeft een heel sterk effect op de persoonlijke tevredenheid, zo achterhaalde Elchardus ook, maar geen effect op het oordeel over de samenleving. Dat laatste wordt veel meer beïnvloed door het opleidingspeil en de mediavorkeur.⁷¹

Als een partijpolitieke focus op ideologie noch persoonlijk belang soelaas biedt, wat is dan het alternatief? “Burgers willen zich een oordeel vellen over hoe het gaat met de samenleving. Het is in die oordeelsvorming dat de hedendaagse politiek aanwezig moet zijn”, suggereert Elchardus. Mensen kiezen politici die zij vertrouwen, maar daarbij is een visie op de samenleving van groot belang. En dan niet uitgewerkt in concrete beleidspuntjes die omrekenbaar zijn op hun gevolgen door het Centraal Planbureau, maar een kader van waarden, beginselen, contouren over hoe de samenleving zou moeten functioneren. Of in de woorden van Verbrugge: een gedeeld ideaal van goed leven.⁷²

De politiek moet aldus meer een uitwisseling en botsing van waarden en beginselen worden en veel minder van beleid en maatregelen. Of anders gezegd: in de politieke arena moeten eerst en vooral publieke waarden worden gewogen.⁷³ Het is de basis waarop de Amerikaanse president Obama politiek bedrijft en campagne heeft gevoerd, een aanpak die ook in West-Europa groot enthousiasme teweeg bracht. Hij vertelt het grote verhaal van een nieuwe wereldorde en stelt doelen die voorheen als irreëel van de hand werden gewezen (de wereld kernwapen vrij). Het tweede hoofdstuk van zijn programmatische boek heet niet voor niets *values*.⁷⁴

Een oproep tot een politiek van waarden en beginselen is niets minder dan een appèl op politieke partijen. Zij zullen het lef moeten hebben om af te stappen van het vertrouwde: geen tot in detail uitgewerkt verkiezingsprogramma meer, geen doorrekening meer van het programma door het CPB, geen tientallen pagina's tellend coalitieakkoord. Die gaan alle ten onrechte uit van de fictie dat de toekomst zich laat vangen in concrete beleidsdoelstellingen. Politici, partijen en bestuurders hebben meer aan een kader dat hen houvast geeft bij onverwachte gebeurtenissen dan aan een snel door de feiten achterhaald programma.

3.4

Meer invloed voor burgers op beleid en besluitvorming

Het ongebonden politieke bestuur handelt in de veronderstelling dat het opereert in een partijdemocratie. Voor politici en partijen geldt dan het uitgangspunt dat zij bij Kamerverkiezingen van de kiezers een mandaat voor

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld de COB-onderzoeken van het SCP

⁷¹ Elchardus 2009, pag. 30, 31

⁷² Van Middelaar 2009b

⁷³ Vgl. Breed e.a. 2009

⁷⁴ Obama 2008

vier jaar krijgen om zonder last of ruggespraak besluiten te kunnen nemen. Afrekenen kan vier jaar later (of zoveel eerder) bij de volgende verkiezingen. Formeel hebben zij het gelijk aan hun zijde, maar materieel is inmiddels een nieuwe realiteit ontstaan. In de publieke ruimte geven mensen via krant, radio, tv en vooral internet ongezuurd en soms ook niet gehinderd door enige kennis hun mening over de gang van zaken in de samenleving in het algemeen en de politiek in het bijzonder. Daar, in de publieke ruimte, mengen zich ook veel deskundigen in het debat, al met al een turbulente menging van veel ongelijksoortige opvattingen. Maar al die meningen oefenen wel door de systeemdynamiek van de publieke ruimte invloed uit op het verticale politieke bestuur. Het kabinet dacht eenzijdig en per decreet te kunnen bepalen dat een onderzoek naar de Nederlandse betrokkenheid bij de oorlog in Irak geen nut heeft, maar tegen suggesties, vermoedens en harde bewijzen die via internetfora, tv-discussies en krantenartikelen te berde werden gebracht bleek geen verticaal kruid gewassen.

De systeemdynamiek van de publieke ruimte is eigenlijk niets anders dan de publieksdemocratie. En binnen die context moeten verticale organisaties zien te opereren. De huidige situatie waarin het politieke bestuur stug volhoudt in een verticale werkelijkheid te leven, terwijl ze keer op keer door de dynamiek van de horizontale publieke ruimte haar beoogde koers moet aanpassen, leidt tot teleurstellingen en kritiek op de vermeende slappe knieën van politici en bestuurders. Regeren is meer dan reageren op die publieksdemocratie. Het vraagt interactief, democratisch leiderschap.⁷⁵

De nieuwe realiteit van de gehorizontaliseerde samenleving is dat mensen bij verkiezingen niet meer voor vier jaar hun mandaat afgeven, maar dat zij hun voorlopige vertrouwen schenken aan een partij of politicus. Die moeten handelen in het besef dat dat vertrouwen steeds opnieuw moet worden bevochten in die publieke ruimte. Het gaat er in essentie dus om een nieuwe aansluiting te realiseren tussen de verticale sturing en de horizontale processen en bewegingen in de samenleving. De Raad meent dat daarvoor een herschikking van taken tussen overheid en burgers wenselijk is. Die herschikking moet erop gericht zijn de invloed van mensen op beleid en besluitvorming te vergroten.

Niet bij de representatieve democratie alleen

Eerder heeft de Rob voorstellen gedaan om de representatieve democratie te herstellen. Dat advies doet vooral een beroep op politieke partijen. Dat appèl blijft onverminderd staan.⁷⁶ Maar om “de andere kloof” te dichten, om de legitimiteit van politiek en bestuur te herstellen, heeft de representatieve democratie participatieve aanvulling en versterking nodig. Binnen het representatiemodel moet de stem van kiezers meer gaan tellen door hen tussen de verkiezingen door ook op andere momenten invloed te geven.

⁷⁵ Term afkomstig van Commissie Toekomst overheidscommunicatie 2001

⁷⁶ Rob 2009

De mogelijkheden daartoe zijn legio. In elke beleidsfase kunnen burgers intensief of terloops worden betrokken. Met het burgerinitiatief kunnen burgers de mogelijkheid aangrijpen om een voor hen belangrijk onderwerp op de politieke agenda te krijgen. Een specifiek maatschappelijk vraagstuk hoeft niet alleen aan beleidsambtenaren te worden overgelaten, maar kan ook aan een burgerjury worden voorgelegd. Het referendum geeft burgers het laatste woord bij de besluitvorming, terwijl de participatieve begroting hen de gelegenheid geeft prioriteiten te stellen bij het opstellen van de jaarlijkse begroting. Een zogenaamd burgerteam kan de uitvoering van beleid begeleiden. Voor de beleidsevaluatie kan een burgerhandvest behulpzaam zijn. Het zijn zomaar enkele voorbeelden; een eerder advies en pre-advies van de Rob hebben een reeks van mogelijkheden op een rij gezet. (Zie ook bijlage I.)⁷⁷

Per onderwerp en afhankelijk van de context kan steeds opnieuw worden bekeken met welke instrumenten in welke mate en in welke beleidsfase burgers invloed kunnen winnen. Daarbij biedt ict een haast oneindige hoeveelheid mogelijkheden, die nu niet of nauwelijks worden benut. Vooral om de aansluiting met de nieuwste generatie te vinden, die wel maatschappelijk geïnteresseerd is maar niets heeft met de traditionele partijpolitieke gebruiken en procedures, zijn digitale kanalen, waaronder social media, van groot belang.

Het lokaal bestuur heeft inmiddels ruime ervaring opgedaan met vele vormen van burgerparticipatie.⁷⁸ Die ervaring heeft geleerd dat bij veel van deze participatievormen de representativiteit om scherpe aandacht vraagt. De praktijk toont namelijk aan dat het burgerinitiatief, het burgerpanel en de participatieve begroting vooral ook hoger opgeleide autochtone mannen aantrekt. Wanneer dergelijke participatieve vormen worden geïnitieerd, moet een representatie-toets garanderen dat een grote diversiteit aan mensen in leeftijd, geslacht, achtergrond en opleidingsniveau meedoen. Dat zal van de initiators een grote inspanning vragen. Een enkele oproep of advertentie zal niet voldoende zijn, omdat dat dat meestal alleen een reactie van de *usual suspects* oplevert. Door bijvoorbeeld een aselechte steekproef uit het bevolkingsregister te nemen en de gekozenen een persoonlijke uitnodiging te sturen, kunnen ook nieuwe groepen mensen worden bereikt.

Politiek Den Haag kan leren van de lokale praktijk. De nationale politiek heeft wat burgerparticipatie betreft een schamele erelijst. Tot dusverre bleef het bij twee vernieuwende initiatieven van voormalig minister Pechtold voor Bestuurlijke vernieuwing. Hij consulteerde een burgerforum over een nieuw kiesstelsel⁷⁹ en stelde een nationale conventie in voor een advies over de inrichting van het nationaal politieke bestel dat moest bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek⁸⁰. Het vierde kabinet Balkenende startte

⁷⁷ Rob 2004 en 2005

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Luning 2009

⁷⁹ Burgerforum Kiesstelsel 2006

⁸⁰ Nationale conventie 2006

wel ambitieus met een honderd-dagetoer, maar het is onduidelijk gebleven hoe de opbrengsten van de vele gesprekken hun vertaling naar de praktijk hebben gekregen. En van een betekenisvolle follow-up van zo'n georganiseerde dialoog is geen sprake. Achteraf lijkt hier dan ook eerder sprake van een pr-stunt dan van een daadwerkelijke democratische vernieuwing. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zich inmiddels wel over het onderwerp ontfermd en probeert met eigen publicaties het denken over en experimenteren met burgerparticipatie te bevorderen.⁸¹

Het is aardig om te zien dat ook "Brussel" zich inzet om burgers sterker bij de Europese Unie te betrekken. De Europese Commissie wil nu met het Europese burgerinitiatief ook in Europa burgers de gelegenheid geven een vraagstuk in Brussel te agenderen. Alle lidstaten hebben inmiddels een voorstel ontvangen waarbij de nationale parlementen enige ruimte krijgen om de randvoorwaarden voor een dergelijk burgerinitiatief te formuleren.

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.⁸² 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.

Van primaat naar ultimaat

De principiële opstelling van politieke bestuurders ten aanzien van de leerstelling over het politieke primaat kan hen ervan weerhouden om invloed te delen met burgers. Referenda en al helemaal invloed bij de planvorming ondermijnen dat primaat en daarmee de representatieve democratie. Met dit expliciete motief heeft dit kabinet ook de uitkomsten van het burgerforum en de nationale conventie terzijde geschoven.⁸³ Uit de analyse in het vorige hoofdstuk mag blijken dat dit argument past bij een hiërarchische en verticale wijze van denken. Het legt bij uitstek "de andere kloof" bloot.

Van Gunsteren pleit voor een verschuiving van het primaat naar het ultimaat van de politiek.⁸⁴ Hierdoor geïnspireerd pleit de Raad voor differentiatie tussen primaat en ultimaat. 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 gelegd. Anders gezegd: mensen en organisaties agenderen en/

⁸¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2009

⁸² Vgl.ook Frissen 2009, vooral pag. 243 e.v.

⁸³ Kabinetsreactie Nationale conventie, 30 november 2007. En: Kabinetsstandpunt advies Burgerforum Kiesstelsel, 18 april 2008.

⁸⁴ Van Gunsteren 2006, pag. 160

of ontwikkelen de beleidsvarianten, de gekozen politici maken vervolgens de afweging welke variant tot uitvoering wordt gebracht. Andersom kan het ultimaat via een referendum bij burgers worden neergelegd, als politiek en ambtenarij op traditionele wijze de planvorming hebben verzorgd. De beschikbaarheid van een referendum als instrument dat mensen de gelegenheid geeft als ultimaat in een stemming het finale oordeel uit te spreken, dwingt het politieke bestuur in de publieke ruimte verantwoording af te leggen over te maken keuzes. Als mensen het ultimaat in handen hebben dienen partijen en politici zich ervan te vergewissen dat zij steun hebben voor hun politieke koers. En als het politieke bestuur er niettemin bewust voor kiest om kritiek in de publieke ruimte te negeren, zal het zich moeten inspannen om uit te leggen waarom het tot een afwijkende keuze is gekomen. De wisseling van primaat en ultimaat past mooi bij de rechtstatelijke principes van macht en tegenmacht. Tegelijkertijd heeft het tot gevolg dat mensen begrip zullen krijgen voor de complexe dilemma's waarvoor je komt te staan als je de werkelijkheid met beleidsmatige interventies wilt gaan bijsturen. Politici zullen zich op de hoogte stellen van de overwegingen van burgers.

Kennis en ervaring uit de samenleving gebruiken

Diverse obstakels staan hervormingen van het politieke systeem in de weg.⁸⁵ Zo zijn er in de eerste plaats de procedurele barrières, bijvoorbeeld de noodzaak om de Grondwet te wijzigen waarvoor dan weer een tweederde meerderheid in de Tweede Kamer is vereist. Bij elke poging tot hervorming is de institutionele status quo de nuloptie waarop wordt teruggevallen bij falen van de hervormingsvoorstellen.

Een tweede barrière is dat elk politiek instituut voortkomt uit een politieke traditie. Zo is het evenredigheidsbeginsel waarop bijvoorbeeld het huidige kiesstelsel is gebaseerd zeer verankerd in de Nederlandse politieke cultuur van erkenning van minderheden. In tijden van politieke stabiliteit is het daarom vrijwel onmogelijk om af te wijken van een dergelijk institutioneel principe en veranderingen door te voeren.

Verder moet een meerderheid niet alleen vóór verandering zijn, maar diezelfde meerderheid moet het ook eens zijn over de aard van de hervorming. Zo werd de voorgestelde grondwetswijziging om verkiezing van de burgemeester mogelijk te maken niet aangenomen, omdat er geen meerderheid was voor een wijze waarop de burgemeester moest worden gekozen. Het feit dat in Nederland altijd met coalities wordt gewerkt is ook nog een obstakel voor het doorvoeren van hervormingen, omdat elke deelnemende partij als het ware over een veto beschikt.

Ten slotte is het meestal niet in het belang van de zittende politieke elite om veranderingen in politieke instituties aan te brengen, omdat die zelfde instituties ervoor hebben gezorgd dat zij deze (politieke) machtspositie hebben kunnen verwerven. Waarom zou een regeringspartij het kiesstelsel willen

⁸⁵ Rahat 2008, pag.11-15

veranderen of waarom zou een zittend Kamerlid de selectie van kandidaten willen aanpassen? Bovendien loopt het politieke bestuur niet over van vertrouwen in de burgers. Bij relatief grote veranderingen in de sociale omgeving zal men daarom eerder voor een kleine aanpassing dan voor hervorming kiezen, omdat de onzekerheid over de gevolgen minder groot is. Juist vanwege genoemde obstakels legt de Raad niet de meeste nadruk op grote institutionele veranderingen die een Grondwetswijziging vereisen of waar partijen het oneens kunnen worden over de wijze waarop een verandering moet worden vormgegeven. (Het referendum vormt daarop een uitzondering.) Het instrumentarium om mensen vaak en beter te betrekken bij beleids- en besluitvorming is ruim en bovendien direct voor handen. De Raad vindt de onwil van de politiek om ook tussen de verkiezingen door burgers invloed te geven daarom de meest pregnante drempel. Daarom is een belangrijke vraag: hoe vergroten we het vertrouwen van het politieke bestuur in burgers? Met de essentiële bijproducten van Elster uit paragraaf 1.1 in gedachten geldt ook hier: we kunnen niet eisen dat politici en bestuurders het volk gaan vertrouwen. De Raad kan alleen aanbevelen dat zij dat vertrouwen moeten geven. Het helpt in elk geval als de ruimte voor directe beïnvloeding niet langer zou worden gezien als een beperking van de representatieve democratie, maar per saldo als een versterking daarvan. Daarvoor zijn wel goede argumenten aan te voeren. Van Gunsteren citeert daarvoor *Du Contrat Social* van Jean Jacques Rousseau⁸⁶: "...mais ôtez de ces mêmes volontés les plus et les moins qui s'entre-détruisent, reste pour somme des différences la volonté générale", door Van Gunsteren vertaald als: "...maar neem van deze particuliere en verschillende willen de plussen en minnen weg die elkaar opheffen, dan blijft als uitkomst van de verschillen de algemene wil over".⁸⁷ Hij voegt er zelf nog als notie aan toe: "Mits burgers niet totaal gemeen of ongeïnformeerd zijn, is er een goede kans dat uit hun beperkte en eenzijdige bijdragen toch wijze besluiten voortkomen".⁸⁸

Kortom: de wijsheid van de massa is gebaseerd op de inmiddels onderzochte en veelal geverifieerde basisgedachte dat de verzameling van inbrengen van burgers tot iets zinvol leidt. Een belangrijke voorwaarde daarbij is wel dat mensen voldoende informatie hebben, zodat zij niet louter uitgaan van emoties. De minder wijze, fundamentalistische en onzinnige bijdragen heffen elkaar op en staan tegenover een overstelpende hoeveelheid redelijkheid en gecumuleerde wijsheid.

3.5

Meer invloed op de keuze van politieke leiders en bestuurders

In de verticaliteit van de partijdemocratie zijn de vertegenwoordigers en politieke bestuurders ondergeschikt aan de ideologie en inhoud. De veron-

⁸⁶ Boek II hoofdstuk 3

⁸⁷ Van Gunsteren 2006, pag. 116

⁸⁸ Van Gunsteren 2006, pag. 117

derstelling is dat mensen kiezen voor een partij op basis van haar ideeën. Het is vervolgens aan die partij om te bepalen welke man of vrouw het meest geschikt is om die ideeën uit te dragen of tot uitvoering te brengen. Dat verklaart ook waarom in het verticale bestuur mensen zo weinig invloed hebben op de keuze van politieke leiders. Partijen kiezen zelf hun lijsttrekkers en stellen de volgorde van de kandidatenlijsten vast. Dat is een taak waaraan zij zeer hechten. Kandidatenlijsten worden meestal zeer evenwichtig samengesteld; de verhoudingen tussen man en vrouw, autochtoon en nieuwkomer, ambtenaar en ondernemer, werkgever en werknemer en christen en moslim worden veelal met mathematische precisie meegewogen. De weerstand bij politieke partijen is groot om die invloed op de samenstelling van de kandidatenlijst op te geven. Kiezers kunnen naderhand bij verkiezingen nog wel een voorkeurstem uitbrengen op hun voorkeurskandidaat, maar die heeft nauwelijks gewicht.

De vele veronderstellingen waarop bovengenoemd stelsel is gebouwd zijn nauwelijks actueel meer. In onze gehorizontaliseerde samenleving kijken kiezers verder dan naar de door partijen opgesomde concrete maatregelen die hun persoonlijk leven al dan niet positief beïnvloeden. Ze zoeken het grotere verhaal over de gemeenschap waarin zij willen wonen. En daarbij ook: wie kan dat grotere verhaal vertellen? Aan welke man of vrouw schenk ik mijn (voorlopige) vertrouwen? Wie zal adequaat optreden bij de vele onverwachte en ongekende gebeurtenissen die zich de komende periode voordoen? Daarbij gaat het in de eerste plaats om persoonlijke karaktereigenschappen van de politicus in combinatie met de in paragraaf 3.3 genoemde visie.⁸⁹

De aanwijzing van politieke leiders en bestuurders moet daarom plaatsvinden op een wijze die de verticaliteit van het politieke bestuur weer verbindt met de horizontale realiteit van de publieke ruimte. De Raad brengt hieronder drie mogelijkheden onder de aandacht: de gekozen burgemeester, vergroting van de invloed voor partijleden bij de keuze van de lijsttrekker en op de samenstelling van de kandidatenlijst en meer invloed van kiezers op de samenstelling van de Tweede Kamer.

De gekozen burgemeester

Kiezers hebben in ons land niet of nauwelijks invloed op de bemensing van bestuurlijke posities. Er is in de landelijke politiek min of meer de gewoonte gegroeid dat de leider van de grootste partij premier is, maar er zijn ook voorbeelden in onze parlementaire geschiedenis dat die ongeschreven regel niet werd gevolgd. Onze consensus democratie met zijn coalities leent zich wat dat betreft ook moeilijk voor een gekozen minister-president. Op decentraal niveau is de invulling van de plaatsen in het college van burgemeester en wethouders en het college van gedeputeerde staten ongewis geworden sinds de invoering van de dualisering ook de benoeming van wethouders en gedeputeerden van buiten de raad en provinciale staten toestaat.

⁸⁹ Van Middelaar 2009b

Om mensen invloed te geven op de aanwijzing van een bestuurder ligt in ons bestel de burgemeester het meest voor de hand. Dat is ook de bestuurder die het dichtst bij de mensen staat. Bovendien is hij van alle lokale bestuurders het meest zichtbaar en bekend. Nederland behoort tot één van de weinige landen waar een dergelijk sleutelfiguur in de lokale politiek met steeds belangrijkere bevoegdheden op het terrein van de openbare en orde en veiligheid niet door burgers zelf gekozen kan worden.

Lijsttrekkers en kandidatenlijsten

In zijn eerdere advies “Democratie vereist partijdigheid” beval de Raad aan om onderscheid te maken tussen partijleden en donateurs.⁹⁰ Daarmee kunnen mensen die zich verbonden voelen met een politieke partij maar geen gelegenheid hebben zich er actief voor in te zetten, wel hun politieke betrokkenheid tonen. Via het donateurschap kunnen mensen zich zowel financieel als ook mentaal binden aan een partij, zo stelde het genoemde rapport. Donateurs krijgen binnen een partij wel het actief maar niet het passief kiesrecht. Zij kunnen samen met de leden de lijsttrekker, de kandidaten voor vertegenwoordigende functies en de partijvoorzitter kiezen.

Het donateurschap zet daarmee de deur open naar een bij het Nederlandse politieke landschap passende vorm van *primaries*, waarbij meer mensen dan de leden alleen invloed kunnen uitoefenen op de keuze van de vaandeldragers van een politieke partij. Door de betaling van een symbolisch bedrag kunnen mensen zich als sympathisant bij een partij laten registreren. Geheel passend bij de publieksdemocratie kan de gekozen leider in samenspraak met de andere verkozenen voor de kandidatenlijst vervolgens een inhoudelijk stempel drukken op de partij. Hij of zij heeft het draagvlak verworven om vervolgens daar letterlijk en figuurlijk vorm en inhoud aan te geven.

Stemmen voor onze volksvertegenwoordigers

De invloed van kiezers op de samenstelling van de Tweede Kamer kan eveneens worden vergroot. Dit kan op verschillende manieren. In de eerste plaats door voorkeursstemmen zwaarder te laten wegen. Nu kan een kandidaat de op hem of haar persoonlijk uitgebrachte stemmen pas te gelde maken als deze meer dan een kwart van de kiesdrempel haalt. Ter illustratie: bij de laatste Kamerverkiezingen bedroeg de kiesdeler ruim 65.500 stemmen, een kandidaat had daarmee minimaal 16.398 stemmen nodig om op eigen kracht een blauwe zetel in de Kamer te verwerven.⁹¹ Dit systeem leidt er wel toe dat een kandidaat die op de tweede plek achter de lijsttrekker staat en 100 stemmen verwerft wel en de kandidaat op de elfde plek met vijftien-

⁹⁰ Rob 2009, pag. 66, 67

⁹¹ Zie Database verkiezingsuitslagen op www.kiesraad.nl. Genoemd voorbeeld betreft de Tweede-Kamerverkiezingen. Uiteraard gelden voor gemeenteraads-, Staten- en Europarlementsverkiezingen kiesdrempels en voorkeursstemmen naar ratio van het totaal uitgebrachte stemmen en te verdelen zetels.

duizend stemmen niet in de Kamer komt als de partij maar tien zetels behaalt. Wanneer de kandidaten met de tien meest behaalde voorkeurstemmen hun entree in het parlement mogen maken, gaan voorkeurstemmen er werkelijk toe doen. Dat vergroot de invloed van kiezers op de samenstelling van hun volksvertegenwoordiging.

Een alternatief kan zijn om het gemengde Duitse kiesstelsel ook in ons land in te voeren. Bij onze oosterburen brengen mensen bij de verkiezingen voor de Bondsdag twee stemmen uit. De som van alle uitgebrachte eerste stemmen bepaalt op basis van evenredigheid hoeveel zetels een politieke partij verovert. Met de tweede stem kunnen mensen de voorkeurskandidaat uit hun regio naar Berlijn afvaardigen. Het tweede kabinet-Balkenende had de invoering van dit gemengde kiesstelsel in zijn programma staan. Maar met het aftreden van minister De Graaf voor Bestuurlijke vernieuwing verdwenen zijn ideeën voor een nieuw kiesstelsel diep in de la. Zijn opvolger Pechtold maakte er geen werk meer van in de wetenschap dat de Kamer zich tot dusverre weinig enthousiast had getoond. De Graaf had zijn plannen nog niet helemaal uitgewerkt. Hij stoeide met vragen als: in hoeveel districten moet Nederland worden opgedeeld? En: moeten er enkelvoudige of meervoudige districten komen, wat zoveel betekent als: krijgt een district één of meer afgevaardigden? De (combinatie-)mogelijkheden zijn schier oneindig. Het is de moeite waard om het stof van de nota's van minister De Graaf met de uitwerking van alle varianten af te kloppen.

De Raad is zeer gecharmeerd van het voorstel van het Burgerforum Kiesstelsel, dat door het huidige kabinet nogal resoluut naar de prullenmand werd verwezen omdat het de positie van politieke partijen en daarmee de representatieve democratie zou aantasten.⁹² De Graaf's opvolger Pechtold stelde kort na zijn aantreden een burgerforum van 140 Nederlanders in die de taak kreeg voorstellen te doen voor een nieuw kiesstelsel.⁹³ Het Burgerforum blijkt te hechten aan het stelsel van evenredigheid, maar wil de invloed van burgers vergroten op de keuze welke politici hen in de Kamer vertegenwoordigen. Daarom ontwierpen ze een systeem waarbij mensen kunnen kiezen tussen een algemene stem op een partij of een stem op een specifieke kandidaat. Als een partij tien zetels behaalt en veertig procent van de stemmers op deze partij heeft op een kandidaat en zestig procent op de partij gestemd, dan zullen de eerste zes kandidaten van de lijst en de vier kandidaten met de meeste voorkeurstemmen een blauwe stoel in de Tweede Kamer mogen innemen. Daarnaast stelde het Burgerforum voor om de restzetels voortaan te verdelen aan de partijen met de grootste overschotten, zodat kleine partijen een gelijke kans hebben op een restzetel.

Dit zijn zomaar drie mogelijke wijzigingen van het kiesstelsel die er toe leiden dat burgers meer invloed krijgen op de keuze van hun politieke bestuurders.

⁹² Kabinetsstandpunt advies Burgerforum Kiesstelsel, 18 april 2008.

⁹³ Burgerforum 2007

De Raad meent dat een kiesstelsel waarbij de stem van mensen meer gewicht in de schaal legt, zeer nodig en gewenst is.

3.6

Het rijk, het decentraal bestuur en de veiligheidsketen tegen het licht

Wanneer de Raad stelt dat de organisatie en het functioneren van de overheid nu nog gebaseerd zijn op de verticale ordening uit vervlogen tijden, moeten wij kijken naar het gehele samenspel van ambtelijke organisatie, politiek bestuur en volksvertegenwoordiging op rijks- en decentraal niveau. De Raad is voornemens om in vervolg op dit rapport daar later advies over uit te brengen. Hieronder lichten wij een tip van de sluier.

Naar een nieuwe rijksoverheid

Betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties bij majeure maatschappelijke thema's, hun informatie, kennis en expertise ten aanzien van die thema's, zijn in de gehorizontaliseerde en geëmancipeerde samenleving op veel plaatsen 'gelokaliseerd'. Die maatschappelijke thema's en problemen houden zich steeds minder aan de grenzen tussen de dertien departementen die ons land kent. Duurzaamheid, sociale cohesie, veiligheid – om maar een paar van die thema's te noemen – overschrijden departementale grenzen. Een adequate aanpak van deze thema's vraagt om ontkokerde en flexibele werkwijzen binnen de rijksdienst: de vorm moet de inhoud volgen. In andere woorden: de gehorizontaliseerde samenleving vraagt om een gehorizontaliseerde rijksdienst.

Het opzetten en uitvoeren van inter- of bovendepartementale beleidsprogramma's en -projecten, met inbreng van betrokken burgers, organisaties en instellingen, is daarbij onontbeerlijk. Bezien moet worden in hoeverre die brede projecten en programma's kunnen worden ingebed in de bestaande departementale structuur of dat er een andere structuur is gewenst. Ook vraagt dit om een andere attitude en werkwijze van betrokkenen, een herijking van de relatie tussen regering en parlement, van de rol van de minister-president, een herbezinning op de werkwijze van de Tweede Kamer en een 'horizontalisering' van traditionele overlegvormen.

De laatste jaren hebben achtereenvolgende kabinetten tientallen interdepartementale beleidsprogramma's en -projecten opgezet met telkens een andere configuratie. Bijvoorbeeld 'Randstad Urgent', 'Energietransitie' en 'Overheidscommunicatie Nieuwe Stijl', Langzamerhand wordt duidelijk wat daarbij cruciale succes- en faalfactoren zijn. De Raad zal daar in zijn advies over een nieuwe rijksdienst, in de loop van 2010, nader op in gaan.

Majeure kabinetsprogramma's kunnen ook worden belegd bij aparte program-maministers, zoals in het kabinet-Balkenende IV bij de minister voor Jeugd en Gezin en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie. Ook hier geldt dat gaandeweg zichtbaar wordt wat de sterke en zwakke punten van de gekozen constellaties zijn. De Raad zal hierop nader reflecteren. Wellicht zouden ministers die verantwoordelijk zijn voor majeure, departementoverstijgende programma's, binnen het kabinet een 'kopgroep' kunnen vormen: juist deze

ministers zouden meer ruimte moeten krijgen voor een gezamenlijke, collegiale, koersbepaling én voor het voeren van een maatschappelijke dialoog. De rijksdienst moet niet alleen ‘horizontaler’, dat wil zeggen tussen en boven departementen gaan functioneren (in wat bestuurskundige Mark van Twist noemt ‘Het Nieuwe Tussen’⁹⁴), maar ook meer in contact komen met de samenleving. Wellicht dat een kernkabinet dat gemakkelijker afgaat. Ook daarover wil de Raad zich buigen.⁹⁵

De betrokkenheid, informatie, kennis en expertise van burgers en maatschappelijke organisaties kan ‘Den Haag’ niet onbenut laten. Zo is de rijksdienst ten slotte een dienst van en voor de samenleving. De voortschrijdende digitalisering van overheid en samenleving biedt hier de nodige kansen voor het vroegtijdig en vruchtbaar betrekken van burgers bij het beleid, maar ook voor ambtenaren om op internetfora als ambtenaar deel te nemen aan maatschappelijke discussies en dan bijvoorbeeld andere deelnemers te attenderen op andere (overheids)informatie om discussies in een ander (‘juister’) perspectief te plaatsen.⁹⁶

“Als minister ben je van een ministerie”, aldus minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de aanbieding van de Rob/BZK-essaybundel *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur* op 4 november 2009. Inderdaad: ministers (behalve die zonder portefeuille) staan aan het hoofd van een departement en dragen ministeriële verantwoordelijkheid voor het doen en laten van ‘hun’ ambtenaren. Dat bevordert een sectorale, verkokerde, oriëntatie van zowel de ministers als ‘hun’ ambtenaren, daar waar de grote hedendaagse thema’s om bredere visies vragen. De huidige trend naar centralisatie en standaardisatie van PIOFACH-functies⁹⁷ kan bijdragen aan een flexibelere en minder aan departementen gebonden werkwijze van ambtenaren. Zo is de ambtenaar in een ‘nieuwe rijksdienst’ zeer gebaat bij een genormeerde, tijds-, lokatie- en departementsonafhankelijke rijkswerkplek. Deze facilitaire zaken lijken van groot van belang voor het realiseren van wat wel genoemd wordt ‘Het Nieuwe Werken’ binnen de rijksdienst, en verdienen meer aandacht van ‘de politiek’ dan nu het geval lijkt te zijn. Realisatie van ‘één concern rijk’ zou bij uitstek een majeure *politieke* operatie moeten zijn.

Dergelijke vernieuwingen raken aan grondwettelijke bepalingen zoals de ministeriële verantwoordelijkheid en vragen ook om heldere rolopvattingen van de relevante actoren in de politiek-bestuurlijke arena. Wat kan en vermag

⁹⁴ Van Twist e.a. 2009

⁹⁵ Vgl. Wallage 2009

⁹⁶ Onlangs pleitte minister Cramer van VROM voor meer mogelijkheden voor ambtenaren om mee te doen aan internetdiscussies, zeker nu – aldus de minister – ministeries steeds vaker te maken krijgen met anticampagnes via internetfora, zoals de protesten tegen de griepinenting en de kilometerheffing (*de Volkskrant*, 7 december 2009).

⁹⁷ PIOFACH staat voor: personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting.

‘Den Haag’, wat kunnen en mogen burgers en andere actoren in de politieke en maatschappelijke arena en wat kan men redelijkerwijs eisen en verlangen? Reële verwachtingen over en weer dragen bij aan wederzijds vertrouwen.

De houdbaarheid van de bestuurlijke organisatie van Nederland

Als de rijksoverheid zich moet gaan oriënteren op een nieuwe taakinvulling, heeft dat onmiskenbaar gevolgen voor provincies en gemeenten. Zij opereren volgens het principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat weliswaar als redelijk autonome eenheden, maar de drie overheidslagen zijn evengoed als raderwielen aan elkaar verbonden: ieder wiel draait een andere kant op, maar het samenspel zorgt tot voor een eenheid die meer is dan de som der delen. De overgang naar een publieksdemocratie, zoals in dit rapport wordt geschetst, kan dan ook niet anders dan gevolgen hebben voor de taken, rollen en wellicht ook de schaal van gemeenten en provincies.⁹⁸ Dat betekent dat de houdbaarheid van de huidige bestuurlijke organisatie van Nederland tegen het licht moet worden gehouden. Want waar geldt dat de partijdemocratie onveranderd is gebleven ondanks ingrijpende wijzigingen in het functioneren van de publieke ruimte, kan hetzelfde worden gezegd over het Huis van Thorbecke. Maatschappelijke veranderingen hebben nauwelijks vat kunnen krijgen op het Huis; er is met incrementele regiovorming alleen wat onderhoudt gepleegd en hier en daar wat aangebouwd.

Niettemin is de noodzaak voor aanpassing van de bestuurlijke organisatie wel degelijk gevoeld. Afgelopen decennia zijn diverse rapporten en adviezen opgesteld die daartoe voorstellen doen. In het advies over de bestuurlijke organisatie dat hij verwacht in de loop van 2010 uit te brengen, wil de Raad nadrukkelijk aandacht schenken aan die vele aanbevelingen die afgelopen decennia reeds over de bestuurlijke inrichting zijn gedaan, maar nauwelijks weerklank in de politieke besluitvorming hebben gevonden. Dat zet de geloofwaardigheid van de politiek in een bedenkelijk daglicht. Wellicht dat de adviezen tot dusverre te veel uitgingen van de niet meer bestaande verticale werkelijkheid; ze zochten de oplossingen te veel in structuraanpassingen. Als de bordjes voor bepaalde taken zouden worden verhangen zou een probleem zijn opgelost.

De nieuwe horizontale realiteit is complexer. Maatschappelijke vraagstukken zijn complex en divers en daarom niet automatisch meer te vangen in een vaste bestuurlijke schaal. De Raad zal de bestuurlijke inrichting daarom niet in de eerste plaats bekijken vanuit een structuurbril. De complexiteit en ongetemdheid van problemen moeten centraal staan. De Raad vermoedt dat eerst en vooral naar de mogelijkheden van differentiatie moet worden gekeken. Dat leidt dan vervolgens tot de vraag of onze structuur voldoende flexibiliteit heeft om te differentiëren in taken, opdrachten en uitvoering. De Raad meent dat voor een beter vertrouwen in het functioneren van het openbaar bestuur onomkeerbare stappen moeten worden gezet die leiden tot minder bestuurlijke drukte.

⁹⁸ Vgl. Van den Berg 2002

Veiligheid als grondslag voor het bestaan van de overheid

Veiligheid in de samenleving tussen de mensen onderling is belangrijk. Veiligheid is ook één van de grondslagen voor de aanwezigheid van de overheid. De overheid, dat zijn de dijken. De zorg voor veiligheid wordt dan ook van oudsher gerekend tot een kerntaak van de overheid. De staat levert een bijdrage aan de bescherming van de burger. In de relatie tussen overheid en burger heeft veiligheid een dubbele betekenis. Aan de ene kant moet de staat de burger beschermen, aan de andere kant moet de burger tegen de staat zélf worden beschermd. Deze notie van veiligheid is met rechtsstatelijke waarborgen omkleed en is terug te zien in het huidige recht.

Veiligheid is een breed en veelomvattend begrip. Klassieke oriëntaties zijn: vrij van zorgen in vrede en vrijheid, bescherming van leven en eigendom tegen criminaliteit en geweld, bescherming van staat of land tegen krachten van buitenaf, de organisatie van rampenbestrijding of het nemen maatregelen ter voorkoming van rampspoed. Meer moderne varianten gaan over terrorismebestrijding, huiselijk geweld, gevaren van elektronisch geldverkeer, voedselveiligheid of het beteugelen van onzekerheden als gevolg van voortschrijdende nanotechnologie. Dan is er ook nog het onderscheid naar fysieke en sociale veiligheid. Bij fysieke veiligheid gaat het kort gezegd over branden, ongevallen en rampen, bij sociale veiligheid gaat het om menselijk handelen: criminaliteit, overlast en subjectieve veiligheid.

Veiligheid – of beter: *onveiligheid* – wordt gemeten in cijfers. De Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) meet zowel objectieve als subjectieve vormen van onveiligheid. De objectieve veiligheid wordt in kaart gebracht door vragen over de mate waarin burgers slachtoffer zijn geworden van verschillende vormen van veelvoorkomende criminaliteit. De subjectieve kant van onveiligheid wordt gemeten met vragen over onveiligheidsgevoelens en de mate waarin bepaalde buurtproblemen voorkomen.

Burgers vinden veiligheid van groot *persoonlijk* belang, maar de veiligheidsbeleving van burgers wordt ook beïnvloed door hun perceptie van de mate waarin de Nederlandse *samenleving* met veiligheidsthema's wordt geconfronteerd. De cijfers van de VMR laten zien dat criminaliteitscijfers dalen en ook de beleving van onveiligheid daalt. Het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal en Cultureel Planbureau laat daarentegen zien dat criminaliteit door burgers als het belangrijkste maatschappelijke probleem wordt beschouwd. *Met mijn veiligheid gaat het goed, met de veiligheid in de samenleving gaat het slecht.* Hoe kan het dat de onrust over maatschappelijke onveiligheid alleen maar groeit?

De Raad constateert dat er iets mis is met de afstemming van burger, samenleving en overheid op het gebied van veiligheid en dat het ernst is. Terecht of niet, onveiligheidsgevoelens vormen de maatschappelijke realiteit van burgers. Er is sprake van een kloof tussen objectieve en subjectieve veiligheid en de aanpak van veiligheid door de overheid beantwoordt niet aan de gevoelde onveiligheid bij burgers en in de samenleving (kloof tussen beleid en beleving en in waardering van belang). De mate waarin gevoelens van (on)veiligheid van burgers op persoonlijk en maatschappelijk gebied zich ontwikkelen,

beïnvloedt evenzeer de mate waarin zij hun overheid vertrouwen. De wijze waarop de overheid in het veiligheidsdomein functioneert moet een basiszekerheid vormen voor burgers. Het vertrouwen in die basiszekerheid is een essentiële voorwaarde voor de legitimiteit van de overheid.

De Raad voor het openbaar bestuur is voornemens in 2010 een adviesrapport over uit te brengen over het thema veiligheid, vertrouwen en legitimiteit.

De Raad gaat daarin in op de volgende vragen: Hoe beïnvloeden veiligheid, onveiligheid en veiligheidszorg het vertrouwen van burgers in de overheid?

Welke thema's zijn van invloed op de veiligheidsbeleving van burgers?

Met welke instrumenten kan met name de subjectieve onveiligheid worden aangepakt? Hoe kan door inzet op de veiligheidsthema's de legitimiteit van de overheid worden vergroot?

3.7

Conclusie: naar een publieksdemocratie, opdracht voor alle spelers

De samenleving heeft de afgelopen decennia een metamorfose ondergaan.

Hiërarchische relaties zijn onder druk komen te staan; autoriteiten hebben hun vanzelfsprekende gezag verloren. Mensen, maatschappelijke organisaties en bedrijven zijn zich in de horizontale netwerksamenleving als nevingeschikt tot elkaar gaan verhouden. Het verticale politieke bestuur is los komen te staan van die horizontale publieke ruimte. Ze heeft de grote veranderingen in de samenleving nog niet omgezet naar een verandering in werkwijze, bestuurscultuur en attitudes.

De overheid lijkt nog in de veronderstelling te verkeren dat ze de samenleving van bovenaf aanstuurt. Mensen keren zich daarom van politiek en bestuur af. Hun werkwijze spreekt hen niet meer aan en zij zoeken alternatieven om hun invloed te laten gelden. Grote delen van de Nederlandse samenleving zijn niet meer betrokken bij politiek en bestuur. Dat brengt politieke bestuurders in een isolement. Zij nemen belangrijke besluiten over de toekomst van mensen en de toekomst van dit land, maar het draagvlak voor de mensen die deze besluiten moeten nemen is tanende. Het beroep op de formele representatie, het mandaat en het politieke primaat is niet meer voldoende.

In dit advies heeft de Raad daarom betoogd dat het verticale bestuur nieuwe verbindingen tot stand moet brengen met de horizontale publieke ruimte. De verticale instituties kunnen niet meer hun noodzakelijke rol vervullen als zij zijn losgeweekt van de samenleving die zij juist trachten bij te sturen. Zij dienen voortdurend in verbinding te staan met de actoren in de publieke ruimte zoals burgers, maatschappelijke organisaties, media en bedrijven.

Daarvoor ziet de Raad drie verbindingspunten. In de eerste plaats moet politiek weer gaan over waarden, beginselen en uitgangspunten. Daarnaast dienen mensen meer invloed te krijgen op beleids- en besluitvorming via vormen van burgerparticipatie en/of een referendum. Tot slot meent de Raad dat kiezers meer invloed moeten krijgen bij de keuze van hun politieke bestuurders. Dat kan onder meer door burgers hun burgemeester te laten kiezen, partijleden meer invloed te geven bij de keuze van de lijsttrekker en de samenstelling van

de kandidatenlijst en door een stem meer gewicht te geven bij de eigenlijke samenstelling van de Tweede Kamer.

De Raad heeft geen voorkeur voor de wijze waarop de laatste twee verbindingen worden vormgegeven, de keuze is ruim. Nietsdoen is geen optie. De genoemde instrumenten vormen de noodzakelijke hefboom om een nieuwe relatie tussen politiek en samenleving tot stand te brengen. Enkele van deze maatregelen zullen moeten worden doorgevoerd om 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.

Een democratie wordt gemaakt door het samenspel van alle spelers. Er is niet één actor die alleen zijn stempel kan drukken op democratische omgangsvormen. Het gaat steeds om de interactie tussen die spelers. Het heeft daarom ook geen zin om zoals nu vaak gebeurt te zwartepieten en met de beschuldigende vinger naar politieke partijen, Tweede-Kamerleden of media te wijzen. De democratie komt geen stap verder als we door gaan met dit in wezen cynische gezelschapspel. De Raad schetst ter afsluiting voor de belangrijkste democratische actoren hun noodzakelijke bijdrage om het verticale bestuur weer in verbinding te brengen met de gehorizontaliseerde samenleving. Daarbij richt de Raad nu zijn aandacht op 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 waarnaar in paragraaf 3.6 werd vooruitgeblikt.

De opdracht voor politieke partijen

De ontwikkeling van een hiërarchisch gefundeerde maatschappij naar een geëgaliseerde netwerksamenleving heeft vooral voor politieke partijen ingrijpende gevolgen. Zij waren de spil waarom het politieke stelsel in de representatieve democratie draaide. Zij rekruteerde mensen voor alle politieke functies, zorgden voor een coherente politieke visie op de samenleving, agendeerden de problemen en vraagstukken vanuit de samenleving en verzorgden de communicatie naar leden en kiezers. Eerder constateerde de Raad al dat elk van deze vier traditionele functies van politieke partijen aan erosie onderhevig is. Voor een deel kunnen partijen hun positie versterken, maar partijen kunnen niet om de nieuwe, horizontale werkelijkheid heen. De agenderingsfunctie en communicatiefunctie zijn niet alleen meer aan partijen voorbehouden. Ook politieke partijen zijn onderdeel geworden van die horizontale netwerksamenleving; ook partijen moeten zich bewust zijn dat zij dus afhankelijk zijn van en verbonden moeten zijn met andere maatschappelijke en particuliere organisaties.

Verzet tegen deze nieuwe realiteit heeft geen zin. Momenteel is 2,5 procent van de 12.445.497 kiesgerechtigden in Nederland lid van een politieke partij.⁹⁹ Wanneer politieke partijen blijven volharden in hun verticaal georiënteerde optreden, zal hun afbladdering zich onverminderd voortzetten. Willen partijen hun democratische ambitie waarmaken, dan vraagt dat om een ingrijpende wijziging van hun interne partijstructuren en in hun politieke stijl.

- **Interne partijstructuur.** De introductie van het donateurschap geeft nieuwe mensen invloed op cruciale keuzes voor een politieke partij. Partijen kunnen dat als bedreigend ervaren: zij krijgen minder greep en invloed op de keuze van mensen voor hun sleutelposities. Tegelijk biedt het ook de kans voor partijen om nieuwe mensen aan zich te binden. Dat geeft nieuwe inzichten en nieuwe verbindingen met nieuwe bevolkingsgroepen. Een partijleider die is gekozen door een brede en diverse groep van mensen maakt ook meer kans om een groot publiek aan te spreken.
- **Meer beginselen, minder beleidsprogramma's.** In de partijdemocratie staan de plannen en SMART-doelstellingen centraal. Politieke partijen formuleren in hun programma's wat zij concreet voor de kiezers willen bereiken. In de publieksdemocratie stellen partijen hun beginselen, uitgangspunten en contouren voor nieuw beleid voorop. Daarbij vertellen partijen hoe zij mensen uiteindelijk bij de planvorming willen betrekken, welke deskundigen zij willen raadplegen, hoe zij het proces om tot een oplossing te komen willen inrichten.

De opdracht voor het Parlement

Volksvertegenwoordigers van alle partijen en politieke richtingen beroepen zich vaak op het primaat van de politiek om meer invloed van burgers op het beleids- en besluitvormingsproces te verwerpen. Het is een formeel en institutioneel argument dat goed bij verticaal bestuur zonder verbinding past: kiezers hebben mij gekozen en kunnen mij over vier jaar afrekenen, voor die tussentijd hebben zij met hun stem het politieke primaat en mandaat bij het parlement gelegd.

Deze argumentatie miskent de nieuwe realiteit van de horizontale publieke ruimte. Daarin ontstaan vele (politieke) initiatieven buiten de politiek om. Wijkbewoners nemen het heft zelf in handen om hun buurt leefbaarder te maken, eventueel mag de gemeentelijke overheid meedoen. Woningbouwcorporaties en scholen slaan de handen ineen om jongeren die een hoog risico voor schooluitval hebben in kaart te brengen en extra te begeleiden. En jonge ondernemers krijgen onaangepaste taxichauffeurs in het gareel door via mobiel en internet een *ranking* van chauffeurs te starten.

⁹⁹ Informatie van het Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen (DNPP), www.dnpp.nl, persbericht van 18 januari 2010.

In diezelfde publieke ruimte organiseren mensen zich via internet ad hoc rondom een thema en oefenen mensen, bedrijven en organisaties via blogs, peilingen of kettingsmails druk uit op Kamerleden, ambtenaren en ministers. Het geeft geen pas om die nieuwe realiteit van de horizontale publieke ruimte en de veranderde rol daarin voor het parlement te negeren. Dat vraagt tegelijk om twee ogenschijnlijk tegenstrijdige bewegingen: een relativisering van de eigen positie en een steviger profilering van de eigen rol.

- **Differentiëren tussen ultiimaat en primaat.** Het monopolie op het politieke primaat zou voor het parlement niet heilig moeten zijn. Bij elk onderwerp dient het te bekijken op welke wijze burgers bij de beleids- of besluitvorming kan worden betrokken. Als zij via internet of een burgerjury een grote vinger in de pap bij de planvorming hebben gehad, kan het ultiimaat van de besluitvorming bij het parlement worden gelegd. Als in de planvorming het primaat bij kabinet en parlement lag, kan het ultiimaat via een referendum aan het volk worden gegeven. Zo wordt de betekenis van het gekozen proces van even groot belang als de programmatische uitkomst. Het onderstreept dat democratie doel en middel tegelijk is.
- **Maak het belang van de Europese Unie duidelijk.** De grootste politieke aandacht in ons land gaat uit naar de Tweede Kamer. Daardoor blijft onzichtbaar dat de Europese Unie op veel onderwerpen de kaders bepaalt. In veel gevallen rest de Tweede Kamer niets anders dan die voor de Nederlandse samenleving in te vullen. Parlementariërs dienen transparant te zijn over hun eigenlijke bewegingsruimte: hoeveel invloed hebben zij werkelijk en waar gaat Europa over? Zij kunnen ook de perfecte intermediair zijn tussen burgers en de EU om op die manier die laatste dichterbij te brengen.
- **De Kamer hoeft zijn handen niet te binden aan een gedetailleerd regeerakkoord.** Terwijl richting burgers met de mond principieel de leer van het primaat der politiek wordt beleden, schromen de parlementariërs niet om zichzelf bij aanvang van een nieuwe regeerperiode voor vier jaar de mond te laten snoeren door akkoord te gaan met een gedetailleerd regeerakkoord. Daarmee beperken onze volksvertegenwoordigers bij aanvang van hun periode voor de resterende vier jaar in sterke mate hun speelruimte.
- **De Kamer kan weer platform zijn van kennisverwerving.** De Kamer volgt nu het debat dat zich afspeelt in de publieke ruimte. Vrijwel elke maatschappelijke discussie is tegenwoordig voor minstens één Kamerlid aanleiding om een spoeddebat aan te vragen. Door ogenschijnlijk blindelings achter het debat in de publieke ruimte aan te lopen, maakt ze geen werkelijk verbinding met die publieke ruimte. De Kamer kan beter midden in de publieke ruimte gaan staan en die binnenhalen. Hij kan zelf de benodigde informatie verzamelen voor het voeren van debatten. Waar vroeger in de media zichtbaar werd wat in de politiek gebeurde is

nu wat zich in de media voltrekt de politiek geworden. De Kamer is niet machteloos dit proces te keren. Het debat in de Kamer zou bijvoorbeeld niet moeten gaan over wat onze parlementariërs uit het debat in de publieke ruimte oppikken over de privatisering in de thuiszorg. Zij moeten de betrokkenen uitnodigen voor een hoorzitting in de Kamer om van de mensen zelf te horen wat goed gaat en wat beter kan. Kortom, de Kamer moet ook weer een platform van kennisverwerving worden.

- **De Kamer verdient adequate ondersteuning.** Op zich is het niet verwonderlijk dat parlementariërs zich steeds meer oriënteren op het debat in de publieke ruimte; zij hebben onvoldoende ambtelijke ondersteuning om zelfstandig de regie over de politieke agenda te kunnen voeren en zo het debat te kunnen bepalen. Wat dat betreft voert het parlement ten opzichte van de uitvoerende macht een ongelijke strijd. Tegenover een korps van vele duizenden ambtenaren dat het kabinet ondersteunt, staan enkele honderden stafmedewerkers die fracties of de gehele Tweede Kamer bijstaan. Als hoogste orgaan in onze democratie zou de Tweede Kamer zichzelf een steviger ondersteuning moeten gunnen.

Media

Media hebben zich een prominente plaats verworven in de publieke ruimte. Radio, televisie, internet en het geschreven woord zijn de belangrijkste generatoren van het maatschappelijk debat. Maar in die publieke ruimte is de concurrentie tussen media groot. De belangrijke publieke taak van informatieverstrekking en verslaglegging dreigt daarmee in de verdrukking te komen ten faveure van de competitieve noodzaak winst te maken, ofwel: het eigen voortbestaan veilig te stellen. De focus van media richt zich daarmee op strijd, het gevecht tussen dader, slachtoffer en held in de veronderstelling dat dat de aandacht van mensen vasthoudt.

Daarmee hebben media zichzelf in een opmerkelijke paradox gemanoeuvreerd: terwijl hun functie zich voltrekt in de horizontale publieke ruimte, gaan ze in hun berichtgeving uit van een verticale realiteit waarin de overheid en politiek als almachtig worden voorgesteld. In die context kan het mislukken van projecten en het niet behalen van doelstellingen niet anders dan als falen worden uitgelegd waarvoor schuldigen en verantwoordelijken moeten worden aangewezen. In zeker zin wordt door deze invalshoek het wantrouwen tussen burger en overheid gecultiveerd.

- **Zelfbinding.** Media hebben een niet te onderschatten macht verworven; ze zijn vaak onderzoeker, aanklager en rechter tegelijkertijd. In een democratische rechtsstaat behoort iedere macht echter zijn tegenmacht te hebben. Elke macht moet zich in de publieke ruimte verantwoorden, ook de media. Dat heeft niets met inperking van de persvrijheid te maken. Juist omdat een vrije pers een cruciale betekenis heeft in een democratie moet zij zich niet willen onttrekken aan publieke verantwoording. Media zijn een autonome macht geworden en dus moeten ook zij uitleg verschaffen over

hun handelen. Het is van belang dat media dat zelf organiseren, dat past bij de autonome positie die zij maatschappelijk innemen. Daarbij kan de Code-Tabaksblad voor ondernemingen als voorbeeld dienen.

- **Media-ombudsman.** Bij kranten en sommige omroepen zijn al hoopvolle initiatieven genomen. De meeste kranten hebben een rubriek waarin de hoofdredacteur uitleg geeft over gemaakte keuzes aan de hand van vragen van lezers. Tevens hebben veel kranten en omroepen een eigen ombudsman waar mensen hun beklag kunnen doen als zij menen dat het medium een scheve schaafts heeft gereden. Een nationale Media-ombudsman, door de media zelf in te stellen, geeft burgers die vermeende misstappen van media aan de kaak willen stellen een plaats om hun klacht te adresseren. Het eventuele verweer “als U het met wat we uitzenden of drukken niet eens bent, gaat U dan maar de rechter” is in een publieksdemocratie inmiddels een te verticale reactie, al kan de gang naar de rechter nooit worden uitgesloten.
- **Transparantie en verantwoording** moeten voor alle media vanzelfsprekend worden. Tegen over de positieve initiatieven bij vooral kranten staat dat de positie van de Raad van Journalistiek onder druk staat: enkele media hebben onwettelijke uitspraken van dit op basis van zelfregulering opgezette instituut aangegrepen om de Raad de rug toe te keren. Bovendien wint de positie van internet aan terrein, terwijl het wereldwijde web vanuit journalistiek oogpunt nog een *wild west* is waar journalistieke normen van transparantie, hoor en wederhoor en het scheiden van feiten en meningen verre van vanzelfsprekend zijn. Ook voor internet geldt dat vrijheid niet mag leiden tot vrijblijvendheid.

Burgers

Kunnen we een beschouwing schrijven over het wel en wee van onze democratie zonder ook een beroep op onszelf, op burgers te doen? De vraag stellen is haar beantwoorden. Maar dat vraagt bewustzijn van onze verhouding tot het bestuur. En daar is volgens menig commentator wel wat op aan te merken. “We weten niet meer om te gaan met gezag en autoriteit in een democratische samenleving. We zijn daarover compleet in verwarring”, stelt Evelien Tonkens. “We kennen niet meer het verschil tussen burgers die regeren, want dat is toch het idee van een democratie, en burgers die geregeerd worden, dat is ook deel van een democratie. In een goede democratie doe je allebei: je kiest je leiders, maar dan zijn ze ook wel even leider en moet je ze ook die rol geven. Het zijn eigenlijk rolwisselingen en wat wij vergeten is dat wij niet de gehele tijd zelf aan het roer staan, dat we niet zelf de hoogste norm

zijn van wat er gebeurt. We vinden onszelf erg belangrijk. Iedereen denkt dat hij overal de baas is en dat is een uiting van een ontspoorde democratie.”¹⁰⁰ Een oproep aan burgers om zich meer betrokken te tonen is te gemakkelijk en vrijblijvend. Een aanknopingspunt is het eerder genoemde onderzoek van Tiemeyer: mensen met meer kennis over het politieke bestel blijken meer politiek (zelf-)vertrouwen te hebben. Daarom moet er veel meer aandacht komen voor burgerschapsvorming. In de eerste plaats op school door Maatschappijleer of Staatsinrichting een meer prominente plaats op het curriculum te geven. Iedereen die het voortgezet onderwijs verlaat moet weten wat het verschil is tussen Tweede Kamer en regering en welke mogelijkheden hij of zij heeft om zelf politiek actief te worden. Maar de burgerschapsvorming moet ook na de schoolperiode blijvend aandacht krijgen door mensen te leren hoe zij in de praktijk effectief overleggen en onderhandelen en hoe zij tot compromisvorming komen. Bij het opzetten van burgerparticipatieve projecten moet ook een plaats worden ingeruimd voor deze meer vormende aspecten van het deelnemen aan politieke besluitvorming.

Tot slot

In de roman *Stad der zienden* van de Portugese schrijver en Nobelprijswinnaar José Saramago besluiten de kiezers in de hoofdstad van een niet nader genoemd land op verkiezingsdag massaal een blanco stem uit te brengen. De regering vindt dergelijk gedrag democratisch onacceptabel en als maatregel kondigt de regering de totale terugtrekking van alle overheidsfunctionarissen en isolatie door belegering van de hoofdstad af. Als de inwoners niet aan hun democratische plichten willen voldoen, moeten ze het ook maar zonder overheid doen, redeneert de regering. “Wat wij hiermee willen zeggen, zodat ze het voor eens en voor altijd begrijpen, is dat zij ons vertrouwen niet waard zijn en dat ze daarnaar worden behandeld”, aldus de minister van defensie. Het is een prachtige en in extremis doorgevoerde omkering: niet het politieke bestuur moet volgens deze redenering het vertrouwen genieten van het volk, maar het volk moet worden vertrouwd door zijn leiders. Het is de wereld maar vooral de democratie op zijn kop. De burgemeester van de hoofdstad komt in opstand tegen de regering. Hij weigert medewerking te geven aan haar repressieve maatregelen. Als de minister van Binnenlandse Zaken hem daar op aanspreekt, merkt hij op: “Dit gemeentebestuur is van de stad en de stad niet van het gemeentebestuur.” Zie hier de essentie van democratie.

¹⁰⁰ Evelien Tonkens in een interview bij het radioprogramma *De andere wereld*, IKON, Radio 1 op zondag 18 oktober. Ze was te gast naar aanleiding van de uitgave van haar boek *Spugen op kleine leiders*.

Literatuur

- Aerts, Remieg (2009): *Het aanzien van de politiek. Geschiedenis van een functionele fictie*. Bert Bakker, Amsterdam.
- Beus, Jos de (2001): *Een primaat van politiek*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Berg, J.Th.J. van den (2002): *Een kwestie van vertrouwen. Een essay over de terugkeer van de politiek in het openbaar bestuur*. VNG Uitgeverij, Den Haag.
- Boogers, Marcel (2007): *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Uitgeverij LEMMA, Den Haag.
- Bovens, Mark e.a. (1995): *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam.
- Bovens, Mark en Anchrít Wille (2006): De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie. In: *Beleid en Maatschappij*, oktober 2006, Jaargang 33, nr. 4.
- Bovens, Mark en Anchrít Wille (2008): Politiek vertrouwen langs de meetlat. In: *Socialisme & Democratie*, nr. 10.
- Bovens, Mark en Anchrít Wille (2009): *Diploma democracy. On the Tensions between Meritocracy and Democracy*. NOW programma Contested Democracies, Utrecht/Leiden.
- Breed, Kees, Martin van Haeften, Kirsten Veldhuijzen (2009): *Het wegen van publieke waarden*. Rob, Den Haag.
- Brants, Kees & Philip van Praag (redactie) (2005): *Politiek en media in verwarring. De verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002*. Het Spinhuis, Amsterdam.
- Burgerforum Kiesstelsel (2006): *Met één stem meer keus*. Den Haag
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008): *Gezondheid en zorg in cijfers*. Den Haag.
- Chavannes, Marc (2008): *Achter de voordeur, onder het bed. De dwaalleer van de etatistische vermarkting*. NSOB, Den Haag.
- Chavannes, Marc (2009): *Niemand regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek*. NRC Boeken, Amsterdam.

Commissie Positie wethouders en raadsleden (2008): *Van werklust naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*. VNG, Den Haag.

Commissie Toekomst overheidscommunicatie (2001): *In dienst van de democratie*. Ministerie van Algemene Zaken, Den Haag.

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

Dekker, Paul, Loek Halman en Tom van der Meer (2006): Ontwikkelingen in politiek vertrouwen in Europa, 1981-2004. In: Arno Korsten en Peter de Goede: *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies*. Elsevier overheid, Den Haag

De Nationale Ombudsman (2009): *De burger in de ketens. Verslag van de Nationale ombudsman over 2008*. Den Haag.

Doorn, J.A.A. van (2002): Democratie in de overgang. Van collectieve beheersing naar geordende vrijheid. In: P.G.C. van Schie (red.): *Het democratisch tekort. Interpretaties en remedies*. Telderstichting, Den Haag.

Doorn, J.A.A. van (2009): Herstij der democratie – Over de huidige malaise in de Nederlandse politiek. In: *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen*. Mets & Schilt, Amsterdam.

Elchardus, Mark (2002): *De dramademocratie*. Lannoo, Tielt.

Elchardus, Mark (2009): *Hollandse burger of Romein*. Zevende Rob-lezing, Rob, Den Haag.

Elster, Jon (1983): *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge University Press, Cambridge.

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

Fukuyama, Francis (1992): *The end of history and the last man*. Free Press, New York. (Nederlandse vertaling: *Het einde van de geschiedenis en de laatste mens*. Uitgeverij Contact, Amsterdam, 1992.)

Fukuyama, Francis (1995): *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Hamish Hamilton, London. (Nederlandse vertaling: *Welvaart. De grondslagen van het economisch handelen*. Uitgeverij Contact, Amsterdam, 1995.)

- Guéhenno, Jean-Marie (1994): *Het einde van de democratie*. Lannoo, Tielt.
- Gunsteren, Herman van en Rudy Andeweg (1994): *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*. Aramith Uitgevers, Bloemendaal.
- Gunsteren, Herman van (2006): *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*. Van Gennep, Amsterdam.
- Gunsteren, Herman van (2008): *Bouwen op burgers. Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger*. Van Gennep, Amsterdam.
- Halman, Loek (2006): De politiek vertrouwen? Waarom zou je? Een empirische analyse in 33 Europese landen. In: Arno Korsten en Peter de Goede: *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies*. Elsevier overheid, Den Haag
- Heijne, Bas (2007): *Onredelijkheid*. De Bezige Bij, Amsterdam.
- Houtman, Dick, Peter Achterberg en Anton Derks (2008): *Farewell to the Leftist Working Class*. New Brunswick.
- Knepper, Simon en Johan Kortenaar (2008): *De vertrouwenscrisis. Over het krakend fundament van de samenleving*. J.M. Meulenhoff, Amsterdam.
- Lampert, Martijn (2008): Ontevreden in het hart van de samenleving. In: Hooven, Marcel ten e.a.: *Benauwd in het midden*. Christen Democratische Verkenningen, zomer 2008.
- Leyenaar, Monique (2007): *De last van ruggespraak*. Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- Lunsing, Jan R. (2009): *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. Buurtbudgetten en zelfstandig aanbesteden*. Stibabo, Warffum.
- Lijphart, Arend (1990): *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. H.J.W. Becht, Haarlem, achtste herziene druk.
- Manin, Bernard (1995): *Principes du gouvernement représentatif*. Calmann-Levy, Paris. (Engelse vertaling bij Cambridge University Press, 1996).
- Middelaar, Luuk van (2009a): De onmisbare band tussen politiek en publiek ontbreekt. NRC Handelsblad, *Opinie & Debat*, 6 juni 2009.
- Middelaar, Luuk van (2009b): Politicus, u bent geen gewone burger. In: NRC Handelsblad, *Opinie & Debat*, 12 september 2009.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009): *De burger aan zet*. Den Haag.

Nationale conventie (2006): *Hart voor de publieke zaak*.

Obama, Barack (2008): *Audacity of hope*. Canongate books Ltd.

Praag, Philip van & Kees Brants (red.) (2000): *Tussen beeld en inhoud. Politiek en media in de verkiezingen van 1998*. Het Spinhuis, Amsterdam.

Raad voor het openbaar bestuur (2003): *Politiek en media. Pleidooi voor een LAT-relatie*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2004): *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2005): *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie*. Den Haag.

Raad voor het openbaar bestuur (2009): *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*. Den Haag.

Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (2003): *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Sdu Uitgevers, Den Haag.

Rahat, Gideon (2008): *The Politics of Regime Structure Reform in Democracies*. State University of New York Press, New York.

Reybrouck, David van (2009): *Pleidooi voor populisme*. Pamflet Querido, Amsterdam, Antwerpen.

Schutte, Xandra (2009): Twee handen op één onderbuik. Media-invloed en de politiek van het onbehagen. In: *De Groene Amsterdammer*, 30 oktober 2009.

Sociaal Cultureel Planbureau (2007): *De sociale staat van Nederland 2007*. SCP, Den Haag.

Sociaal Cultureel Planbureau (2009a): *Continu Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaal bericht 2009/3*. SCP, Den Haag.

Sociaal Cultureel Planbureau (2009b): *De sociale staat van Nederland 2009*. SCP, Den Haag.

Schuyt, Kees (2006): *Steunberen van de samenleving*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

- Snels, Bar en Noortje Thijssen (2008): *De grote kloof. Verhitte politiek in tijden van verwarring*. Boom, Amsterdam.
- Tiemeijer, Will (2009a): Hekel aan kabinet, maar waarom? In: Trouw, 12 september 2009.
- Tiemeijer, Will (2009b): Opinieonderzoek en representatieve democratie. In: Sociaal Cultureel Planbureau: *Metten wat leeft? Achtergrondstudie bij het Continu Onderzoek Burgerperspectieven*. SCP, Den Haag.
- Tonkens, Evelien (2009): *Spugen op kleine leiders. Tien kortsluitingen in een opgewonden samenleving*. Van Gennep, Amsterdam.
- Twist, Mark van e.a. (2009): *Toekomst van de Rijksdienst. Een empirische en conceptuele verkenning van 'het nieuwe tussen'*. NSOB, Den Haag.
- Vasterman, Peter (2004): *Mediahype*. Uitgeverij Aksant, Amsterdam.
- Veld, Roel in 't (2007): *De vloek van het succes. Over de ontwikkeling van democratie*. Hogeschool INHolland, Dordrecht.
- Veld, Roel in 't (2009): Bekwame burger redt democratie. Interview in Binnenlands Bestuur, 21 augustus 2009.
- Verbrugge, Ad (2007): *Tussen kosmopolitisme en provincialisme*. Vijfde Rob-lezing. Rob, Den Haag.
- Verbrugge, Ad (2009): Het einde van de democratie? In: Trouw, Letter & Geest, 5 september 2009.
- Voerman, Gerrit en Marcel Boogers (2006): *Rekrutering door politieke partijen bij gemeenteraadsverkiezingen. Problemen en perspectieven*. Groningen/Tilburg.
- Vossen, Koen (2003): *Vrij vissen in het Vondelpark. Kleine politieke partijen in Nederland 1918-1940*. Wereldbibliotheek.
- Wallage, Jacques (2009): Landelijk leren van lokaal bestuur. In: Hans Bekke, Kees Breed en Pieter de Jong: *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur. De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?* Sdu uitgevers, Den Haag.
- Walle, Steven van de (2006): Zullen beter werkende overheidsdiensten bijdragen tot vertrouwensherstel? In: Arno Korsten en Peter de Goede: *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies*. Elsevier overheid, Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005): *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006): *De lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

Bijlage I

Vormen van burgerparticipatie

Beknopt overzicht van vormen van burgerparticipatie per beleidsfase afkomstig uit twee eerdere publicaties van de Rob.¹⁰¹

- **Agendavorming.** De eerste fase van de beleidscyclus is de agendavorming, het proces waardoor bepaalde maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek of de beleidsbepalers krijgen. We zagen in hoofdstuk één al dat bepaalde bevolkingsgroepen moeite hebben om de onderwerpen die zij belangrijk vinden op de politieke agenda te krijgen. Dat is een gemiste kans voor hen en het politieke bestuur, omdat in deze eerste fase wordt het zaadje voor nieuw beleid wordt gepland. Burgers kan verschillende instrumenten worden aangereikt om zelf onderwerpen te agenderen. De agenderingskamer is een permanente, representatieve groep burgers die periodiek bij elkaar komt om onderwerpen en voorstellen op de agenda van een volksvertegenwoordigend orgaan te plaatsen. Het burgerinitiatief is het recht van burgers om via een minimaal aantal (digitale) handtekeningen onderwerpen of concrete voorstellen op de agenda van een volksvertegenwoordigend orgaan te plaatsen. De Tweede Kamer neemt thans voorstellen in behandeling die worden ondersteund door minimaal veertig duizend mensen. Het volksinitiatief ten slotte, heeft als aanvulling op het burgerinitiatief dat als een voorstel door een volksvertegenwoordigend orgaan wordt afgewezen het in een referendum aan de bevolking moet worden voorgelegd.
- **Beleidsvoorbereiding.** In de tweede fase wordt informatie verzameld en geanalyseerd om op basis daarvan mogelijkheden te inventariseren voor te voeren beleid. Een burgerjury bestaat uit een representatief panel van burgers, dat gedurende korte tijd bijeenkomt om op basis van informatie van deskundigen een nauw afgebakend onderwerp van belang te onderzoeken. In tegenstelling tot een burgerjury heeft een burgerpanel een permanent karakter; burgers komen periodiek bij elkaar voor de beoordeling van onderwerpen op verschillende beleidsterreinen. Bij de deliberatieve peiling komt een representatieve groep burgers voor een bepaalde periode bijeen om één specifiek onderwerp te beoordelen. Het eerder genoemde burgerforum is een vorm van deliberatieve peiling. Focusgroepen brengen belanghebbende partijen bij elkaar om over één specifiek onderwerp te oordelen. Een zoekconferentie inventariseert verschillende scenario's van lopende maatschappelijke ontwikkelingen. Alle bovengenoemde vormen van burgerparticipatie worden in ons land al ruimhartig gebruikt, vooral in het lokaal bestuur.

¹⁰¹ Zie voor een meer uitgebreide uitleg en beschrijving: Rob 2004 en 2005

- **Besluitvorming.** Als de belangrijkste mogelijkheden voor beleid zijn geïnventariseerd moet een besluit worden genomen over de te prefereren optie. Wanneer de besluitvorming in handen van burgers ligt is sprake van een vorm van directe democratie. De bekendste vorm is uiteraard het referendum. Als aan een aantal voorwaarden is voldaan (er moet bijvoorbeeld duidelijk sprake zijn van elkaar uitsluitende keuze, ja of nee, voor of tegen) of als sprake is van meerdere opties, zoals in de stad Groningen voor de inrichting van de Markt (inrichting A of inrichting B), is een volksstemming een uitstekend middel om mensen directe invloed te geven. De keuze-enquête is een variant op het referendum waarbij burgers krijgen enkele alternatieve en uitgewerkte beleidsopties krijgen voorgelegd. Wanneer burgers hun prioriteiten kunnen aangeven bij de opstelling van een begroting, spreekt men van een participatieve begroting. Bij het wijkaandelensysteem worden bewoners en ondernemers bij de planvorming en besluitvorming rond stedelijke herstructurering betrokken door hen als aandeelhouder stemrecht te geven over voorstellen die de herontwikkeling van de wijk betreffen.
- **Beleidsuitvoering.** In de vierde fase worden de beleidsvoornemens omgezet in concrete acties. Ook hier geldt dat met name op lokaal niveau overheid en burgers al veelvuldig samenwerken bij de concrete aanpak van problemen. Een burgerteam bestaat uit een representatieve groep burgers en betrokken ambtenaren die op (semi-)permanente basis voor verschillende projecten en beleidsterreinen de beleidsuitvoering realiseren. Wanneer burgers ambtenaren (semi-) permanent samenwerken op één specifiek beleidsterrein spreken we van een buurtfacetteam. Bij een *ad hoc* samenwerking om een specifieke klus te realiseren, kan een burgeruitvoeringsproject worden opgezet.
- **Beleidsevaluatie.** In deze laatste fase vindt de beoordeling van de inhoud en resultaten van het beleid plaats. De evaluatie kan aanleiding geven het gevoerde beleid bij te stellen of te beëindigen. In een burgerhandvest worden standaarden voor overheidsprestaties opgenomen, waarbij door burgers goed beoordeelde organisaties een keurmerk krijgen. Gebruikersgroepen bestaan uit mensen die gebruik maken van een specifieke overheidsdienst zodat zij vanuit hun ervaring een weloverwogen oordeel kunnen geven over de uitvoering van die dienst. Een kwaliteitspanel wordt gevormd door een representatief samengestelde groep personen, die als inwoners en gebruikers van publieke diensten de kwaliteit van de uitvoeringsdiensten toetsen. De fysieke rondgang van burgers en ambtenaren door een buurt of wijk om problemen te signaleren wordt een kwaliteitsschouw genoemd.

Bijlage II

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

Voorzitter:

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

Vice-voorzitter:

De heer mr. dr. G.D. Dales
Voorzitter van het College van Bestuur van de Hogeschool INHolland

Leden:

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

De heer drs. P. A. Lankhorst
Adviseur jeugdbeleid en jeugdzorg

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

De heer prof. mr. dr. E.R. Muller
Hoogleraar veiligheid en recht aan de Universiteit Leiden

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

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre
Consultant KPMG

Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort
Gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland

Waarnemend lid:

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

Tijdelijke leden:

De heer mr. H.J.E. Bruins Slot
Tot 2008 voorzitter Raad van bestuur van de Nederlandse Publieke Omroep

De heer dr. M.J.G.J.A. Boogers
Universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg

Secretaris:

De heer dr. C.J.M. Breed

Rob

