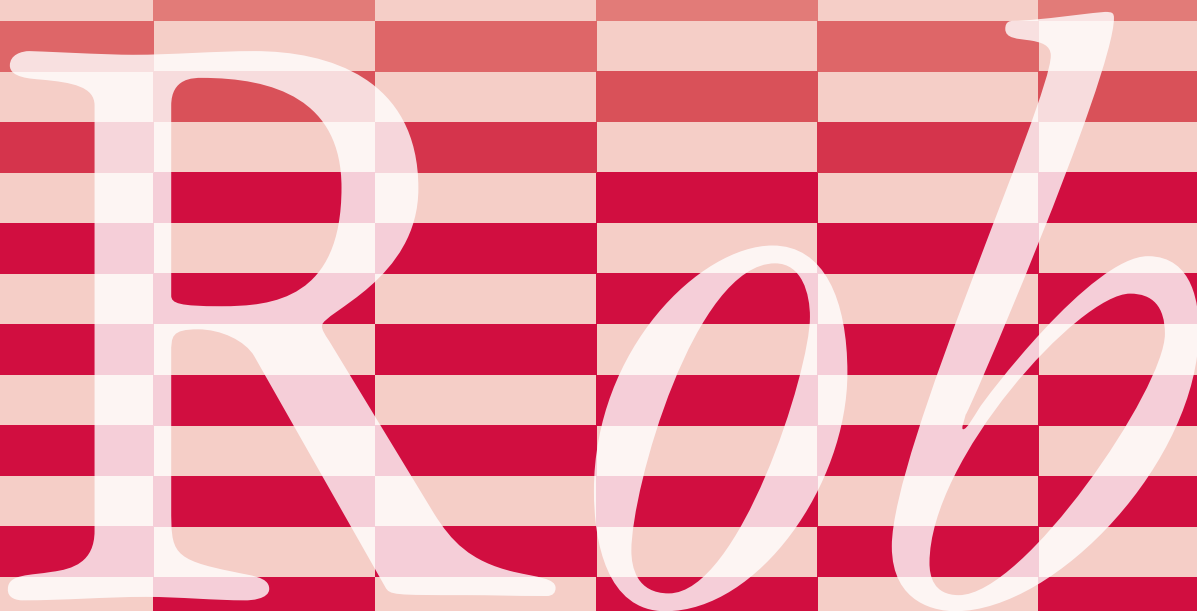


Vertrouwen op democratie

Verkorte versie

Februari 2010



Rob

Profiel

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

Taak

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

Samenstelling

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

Werkwijze

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

Secretariaat

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

Adresgegevens

Bezoekadres: Fluwelen Burgwal 56, Den Haag
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
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 978-90-5991-056-0
NUR 823



Vertrouwen op democratie

Verkorte versie

Rob

Februari 2010

Inhoud

De cruciale vraag naar vertrouwen	5
Legitimiteit op het spel	7
De oorzaak: de ‘andere’ kloof tussen burgers en bestuur	9
Op weg naar een horizontale samenleving	9
De politieke realiteit is anders dan de maatschappelijke werkelijkheid	12
Een urgent probleem	14
De oplossing: een verbonden verticaal bestuur	17
Behoefte aan nieuw leiderschap	17
Adviezen: politiek vanuit waarden én meer invloed voor burgers	18
Samenvattend: wie moet wat doen?	23
De opdracht voor politieke partijen	23
De opdracht voor het parlement	24
De opdracht voor de media	24
De opdracht voor de burgers	25
Tot slot	27



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

Alfred E. Smith jr.

De cruciale vraag naar vertrouwen

De nieuw samengestelde Raad voor het openbaar bestuur is zijn werkzaamheden begonnen met het stellen van een cruciale vraag. Die vraag luidt: is er in ons democratisch bestel sprake van een gebrek aan vertrouwen van burgers in hun bestuur? Het antwoord hierop is volgens de Raad: nee, er is geen vertrouwenscrisis, maar wél een legitimiteitscrisis. Mensen hebben nog steeds vertrouwen in het democratische stelsel, maar veel minder in de wijze waarop partijen en politici het invullen. Volksvertegenwoordigers hebben een beperkt draagvlak onder de mensen door wie ze zijn gekozen. Dit heeft gevolgen voor de besluiten die zij nemen en de wetten die zij maken. De rechtmatigheid daarvan – de legitimiteit – staat ter discussie. De Raad vindt dit een gevaarlijke ontwikkeling.

In het advies *Vertrouwen op democratie* (februari 2010) analyseert de Raad hoe het legitimiteitsprobleem is ontstaan en stelt hij mogelijke oplossingen voor. Deze publicatie is een verkorte versie van dit advies. De nieuwe Raad hoopt hiermee een breed publiek te bereiken om na te gaan of burgers, ambtenaren, volksvertegenwoordigers en bestuurders zijn probleemanalyse delen. Ook wil de Raad in debat over de mogelijke oplossingen. Hij zal daarvoor in 2010 een aantal bijeenkomsten in het land organiseren. Meer informatie hierover en over andere activiteiten rond het advies is te vinden via www.rob-rfv.nl.



Legitimiteit op het spel

Krantenberichten, commentaren, boeken en artikelen reppen regelmatig van een ‘grote kloof’ tussen burgers en hun politieke bestuur. Het bestuur zou op afstand staan van delen van de Nederlandse bevolking en niet meer weten wat er leeft. Daardoor is er geen onderling vertrouwen meer. Dit uit zich vooral in vluchtig stemgedrag: mensen zijn snel teleurgesteld in de partij van hun keuze en stemmen bij een volgende verkiezing anders. Steeds meer blijken de partijen aan de uiterste flanken van het politieke spectrum het vertrouwen van de kiezers wél te krijgen. Het wordt daardoor steeds moeilijker om een regering te vormen.

Neemt het vertrouwen van burgers in hun bestuur inderdaad af? Onderzoek daarover levert een genuanceerd beeld op. Mensen hebben nog steeds vertrouwen in de regering en de Tweede Kamer, maar veel minder in de personen die deze organen bemensen. 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. Anders gezegd: de mensen die namens ons de besluiten nemen, kunnen rekenen op een beperkt draagvlak onder de mensen die zij vertegenwoordigen. Daarmee staan ook de besluiten die zij nemen ter discussie. Het wantrouwen in de mensen en partijen straalt af op de wetten die zij aannemen. Vandaar dat de Raad spreekt van een legitimiteitscrisis, en niet van een vertrouwenscrisis.

Dit is een verontrustende ontwikkeling. Zeker omdat het politieke bestuur – misschien wel meer dan ooit – voor lastige en ingrijpende keuzes staat. Bestuurders moeten maatregelen nemen om de negatieve effecten van de economische crisis te dempen, ze moeten een omslag maken naar een economie waarin meer aandacht is voor duurzaamheid, en ze moeten gemeenschapszin bevorderen in een pluriforme samenleving. Om het land bestuurbaar te houden is het absoluut noodzakelijk dat de mensen die de belangrijke besluiten nemen daarvoor een stevig draagvlak hebben.

Vertrouwenscijfers in internationaal perspectief

Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat Nederland samen met de nog hoger scorende landen Finland, Denemarken, Luxemburg en (in mindere mate) Zweden tot de zogenoemde *high trust countries* behoort. 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 6% hoger dan het gemiddelde.

De oorzaak: de ‘andere’ kloof tussen burgers en bestuur

De legitimiteitscrisis wordt wel degelijk veroorzaakt door een kloof tussen burgers en bestuurders. De Raad stelt echter dat het niet gaat om de kloof die in kranten, boeken en artikelen doorgaans naar voren komt: het veronderstelde gebrek aan nabijheid en contact tussen burgers en politici. De oorzaak van de legitimiteitscrisis is een andere kloof. Het is een verwijdering die is ontstaan doordat in de samenleving gezagsverhoudingen wegvielen en mondige burgers deel zijn gaan uitmaken van horizontale netwerken, terwijl het politieke bestuur bleef functioneren als vanouds: langs verticale, hiërarchische lijnen. Hieronder volgt een toelichting op het ontstaan van de ‘andere’ kloof.

Op weg naar een horizontale samenleving

Verschillende ontwikkelingen hebben de egalisering of ‘horizontalisering’ van de samenleving in de hand gewerkt. Het politieke bestuur heeft daarop niet altijd adequaat gereageerd en is in zijn oude verticale jas blijven zitten. De Raad schetst vijf ontwikkelingen en het antwoord van de politiek erop:

1. individualisering en egalisering;
2. ontideologisering en technocratisering;
3. economisering en vermarkting;
4. informatisering en mediasering;
5. mondialisering en lokalisering.

Ad 1: individualisering en egalisering

Vanaf halverwege de jaren zestig van de vorige eeuw begint de samenleving te individualiseren. Werd tot die tijd in Nederland je identiteit bepaald door de zuil waartoe je behoorde (de katholieke, de protestantse, de socialistische of de liberale), vanaf de jaren zestig krijgen mensen meer vrijheid om te kiezen bij wie ze willen horen en wie ze willen zijn. Nieuwe maatschappelijke idealen als ‘niet burgerlijk zijn’ en ‘voor jezelf opkomen’ worden belangrijk. Met de individualisering van de samenleving vallen de oude verbanden weg. Daarvoor in de plaats komt geen nieuw gedeeld ideaal, maar bepaalt ieder voor zich welke waarden hij belangrijk vindt. De democratisering van de samenleving gaat hiermee hand in hand. Mensen krijgen inspraak in ondernemingsraden, medezeggenschapscommissies en universiteitsraden. De maatschappelijke verhoudingen egaliseren. Was gezag voor ambtsdragers nog geen halve eeuw geleden iets vanzelfsprekends, tegenwoordig is het niet meer gebonden aan een ambt of functie en moet het telkens opnieuw worden verworven. Sterker nog: het lijkt erop dat politici en bestuurders per definitie kunnen rekenen op wantrouwen, dat ze eventueel met hun optreden kunnen ombuigen. De individualisering en het tanende gezag hebben ervoor gezorgd dat mensen hun onvrede heftiger en onomwonden uiten.

De Nederlandse politiek had hierop geen concreet antwoord. Voorstellen om de rol van burgers in ons democratisch bestel te vergroten haalden het niet.

Zo zijn het referendum, een nieuw kiesstelsel en de gekozen burgemeester of minister-president niet ingevoerd. Alleen binnen het lokale bestuur is geëxperimenteerd met vormen van burgerparticipatie zoals referenda, burgerjury's en dorps- of wijkraden.

Ad 2: ontideologisering en technocratisering

Met de individualisering gingen ook samenhangende en consistente visies op de samenleving verloren. Alles kan immers ter discussie worden gesteld, niets is op voorhand waar. De toegenomen welvaart maakt bovendien de klassieke politieke strijdpunten minder belangrijk. Mensen zijn voor hun lijfsbehoud niet langer afhankelijk van de politiek. Politici gaan op zoek naar nieuwe thema's, maar de scheidslijnen tussen de partijen worden dunner. Het hedendaagse partijpolitieke stelsel gaat er nog van uit dat opvattingen van mensen zijn te vangen in programma's, maar dat is niet meer zo. Veel mensen hebben geen samenhangende verzameling van meningen meer. Ze kunnen duidelijke voorkeuren hebben op het gebied van bijvoorbeeld milieu of onderwijs, maar die voorkeuren hoeven niet gestoeld te zijn op één en hetzelfde waardepatroon. Het is vooral de verzameling van losse standpunten die het moeilijk maakt mensen goed te vertegenwoordigen.

“Zestien miljoen gespleten individualisten zijn veel moeilijker te representeren dan twee klassen of drie zuilen.”

Politicooloog Jos de Beus in zijn oratie in 2001

Als antwoord op de ontideologisering heeft in de politiek de 'objectieve waarheid' zijn intrede gedaan. Politici en bestuurders denken heikele thema's feitelijk te kunnen presenteren door ze wetenschappelijk te laten onderzoeken. Politici bevrijden zichzelf daarmee van hun persoonlijke verantwoordelijkheid en degraderen zich tot uitvoerders van wat wetenschappers, consultancy-bureaus, adviesraden en commissies vinden. Democratie verandert zo ongemerkt in een (sociale) technocratie; het politieke verdwijnt.

Ad 3: economisering en vermarkting

Sinds ideologie niet langer leidend is in de besluitvorming toetsen politici en bestuurders hun beslissingen aan economische maatstaven. Hun beleid moet effectief en efficiënt zijn. Dit past bij een samenleving waarin het eigen welbevinden het belangrijkste is. Dat welbevinden laat zich het beste meten in economische termen. De overheid vraagt zich voortdurend af of zij 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.

De politiek heeft als antwoord op de economisering dan ook veel taken uitbesteed aan zelfstandige bestuursorganen, agentschappen, maatschappelijke instellingen of private partijen. Daarmee is de hierboven beschreven technocratisering versterkt. Er is nog een ander gevolg van de verplaatsing van publieke taken: de overheid controleert de uitvoering ervan met vele (nieuwe) toezichthouders. Dat werkt regelgeving in de hand, en zo draagt de overheid zelf bij aan een georganiseerde vorm van wantrouwen.

Ad 4: informatisering en mediasering

De techniek heeft het mogelijk gemaakt om informatie snel te distribueren en voor iedereen toegankelijk te maken. Kennis is niet langer alleen aanwezig bij politici, bestuurders of ambtenaren. Ook in dit opzicht is de samenleving geëgaliseerd. Mensen hebben via informatietechnologie oneindig veel invloed verworven. Ze kunnen voormalige ‘notabelen’ als politici, artsen en leraren direct van repliek dienen – of in elk geval veel sneller een oordeel geven dan vroeger. Dat maakt de wil van het volk helder, zou je denken. Anderzijds is door die directe respons de bewegingsruimte van volksvertegenwoordigers sterk verminderd. Daarin spelen de media een grote rol. Ook voor journalisten zijn met de ontideologisering de kaders weggevallen van waaruit zij gebeurtenissen duiden. Het lijkt erop dat verslaggevers van vooral televisie en internet zich in dat vacuüm aan de zijde van het volk hebben geschaard. De mix die dit oplevert van wantrouwen, toegenomen concurrentie in de journalistiek en de noodzaak om snel met nieuws te komen is een vruchtbare bodem voor hypes. Dat is het verschijnsel dat de media *en masse* verslag doen van een gebeurtenis die via de berichtgeving nieuwe reacties oproept – reacties die vervolgens weer als nieuws worden gepresenteerd. De media vervullen in een democratie een cruciale functie, namelijk het professioneel en onafhankelijk duiden van het nieuws vanuit verschillende gezichtspunten. Het is voor journalisten steeds moeilijker om deze publieke taak goed te kunnen vervullen.

“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.”

Xandra Schutte, hoofdredacteur van De Groene Amsterdammer

Om goed tegenspel te kunnen bieden aan de media hebben overheidsorganen, politieke partijen en politici zich omringd met professionele communicatieadviseurs. Die zorgen voor een goede informatiestroom naar publiek en journalisten, maar sturen die stroom ook, om daarmee hun opdrachtgevers uit de wind te houden. Politici en partijen hebben verder als reactie op het mediageweld zichzelf steeds sterker neergezet als een product of merk. De politiek vercommercialiseert. De *ambtelijke en technocratische* overheid heeft intussen dankbaar gebruik gemaakt van de informatisering: processen zijn gestandaard-

diseerd, mensen kunnen sneller en beter worden bediend. Daar staat tegenover dat de overheid ook erg afhankelijk is geworden van geautomatiseerde systemen en niet goed in staat is eenmaal gemaakte fouten te corrigeren. De *politieke* overheid heeft bovendien de vele mogelijkheden die informatisering biedt om mensen meer invloed te geven, nauwelijks ingezet.

Ad 5: mondialisering en lokalisering

Informatietechnologie maakt de wereld kleiner. Toch is de mondialisering al voor de komst van internet begonnen. Na de Tweede Wereldoorlog creëerden men samenwerkingsverbanden tussen nationale staten. Door landen afhankelijk van elkaar te maken verkleinde men doelbewust het risico op conflicten. Dit ideaal ligt aan Europa ten grondslag. Terwijl de focus ook in Europa kwam te liggen op economische doelen als de vrije markt en één gemeenschappelijke munt, groeide de invloed vanuit Brussel gestaag op een veel breder terrein. De verschuiving van taken en bevoegdheden van Den Haag naar Brussel is ook een belangrijk onderdeel van de verplaatsing van de politiek. Mondialisering en een toename van vreemde invloeden maken verder dat mensen de behoefte krijgen om op zoek te gaan naar een eigen identiteit, en dat ze zich oriënteren op hun directe leefomgeving.

Politici en bestuurders gebruiken Europa vaak als zondebok om impopulaire maatregelen te verkopen. Verbazingwekkend genoeg zijn het Europese ideaal en de politieke én economische noodzaak voor Nederland om actief deel te nemen aan de wereldgemeenschap naar de achtergrond verdwenen. Politici zetten mondialisering en lokalisering als twee uitersten tegenover elkaar. Dat is ten onrechte. Ze sluiten elkaar niet uit, ze horen bij elkaar.

“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.”

Publicist Bas Heijne

De politieke realiteit is anders dan de maatschappelijke werkelijkheid

Bovenstaande schets laat een sterk veranderde samenleving zien. Hiërarchische gezagsverhoudingen zijn ingeruild voor een onoverzichtelijk geheel van netwerken waarin mensen, maatschappelijke instellingen en ondernemingen opereren op voet van gelijkwaardigheid. 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 kunnen daarin meedoen en hebben een redelijk grote autonomie.

Zoals mensen en organisaties zich in horizontale netwerken tot elkaar zijn gaan verhouden, zo zijn ook samenlevingsvraagstukken met elkaar verweven. De overheid heeft te maken met wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid noemt ‘ongetemde problemen’: vraagstukken waarbij het duidelijk is *dat* er sprake is van een probleem, maar niet *wat* dat probleem precies is, laat staan dat men er een oplossing voor kan vinden. Een voorbeeld daarvan is schooluitval. Jongeren die voortijdig de school verlaten hebben vaak te maken met een opeenstapeling van problemen: gescheiden ouders, gedragsproblemen, schulden. Om de uitval aan te pakken is een gecombineerde aanpak nodig van de diverse partijen.

In deze veranderende, complexe samenleving is het politieke stelsel nauwelijks gewijzigd. Politiek en bestuur treden nog op alsof de maatschappij is opgebouwd uit verticale, hiërarchische verhoudingen. In een poging om de angel uit complexe vraagstukken te halen heeft de politiek wel veel taken elders neergelegd. Die verplaatsing heeft zich in alle sectoren voorgedaan. Er is rond de overheid een krans van instituties ontstaan: van bedrijven, wetenschappelijke instellingen, juridische en toezichhoudende organen. Elk gaat op zijn eigen manier de maatschappelijke problematiek te lijf, en elk is een machtige speler in de publieke sfeer.

Het gaat mis in de relatie tussen mensen en hun bestuur als de laatste de illusie wekt complexe vraagstukken te kunnen beheersen, terwijl die ingewikkelde problemen alleen op afstand zijn geplaatst. Als het politieke bestuur vervolgens niet eerlijk en duidelijk markeert waar het wel en niet over gaat, dan verzwakt het daarmee de eigen legitimiteit. De politiek is niet langer de belangrijkste speler in de horizontale samenleving, ze is slechts één van de belangrijkste spelers in een netwerk van zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en maatschappelijke ondernemingen. Burgers – mensen die in hetzelfde netwerk functioneren – hebben ondertussen geen grotere invloed gekregen op de aanpak van belangrijke vraagstukken. Meer invloed zou goed passen bij de grotere zeggenschap die mensen binnen tal van andere domeinen wél hebben gekregen. Maar daarvoor is vertrouwen nodig van het bestuur in mensen en in de democratie. Dat ‘omgekeerde’ vertrouwen lijkt te ontbreken.

Het verschil in politieke en maatschappelijke realiteit – in de manier waarop de politiek functioneert en de manier waarop mensen de werkelijkheid beleven – is wat de Raad aanduidt als de ‘andere’ kloof. Van de gangbare kloof – de vermeende afstand tussen politiek en burgers – is dus geen sprake. Sterker nog: de afstand tussen de twee is nog nooit zo klein geweest. Politici hebben geen kennisvoorsprong meer en wat ze doen is zichtbaarder dan ooit. De mondige burger kiest wel, maar geeft niet helemaal het mandaat uit handen. De representatieve democratie lijdt dus aan dezelfde kwaal als alle verticale organi-

saties: de formele macht dekt de positie in onze nieuwe ‘publieksdemocratie’ niet meer (zie kader Luuk van Middelaar).

Met die andere kloof hebben overigens niet alleen de politiek en de overheid te maken. Het bedrijfsleven kan erover meepraten. Consumenten weten zich snel en goedkoop te organiseren via het internet om krachtig hun belangen te behartigen. Ze dwingen supermarkten om biologisch vlees of correcte chocoladeletters te verkopen. Bedrijven die zich niet tijdig aanpassen aan de wensen van hun klanten worden in hun voortbestaan bedreigd. Dit is een groot verschil met de overheid die deze fundamentele prikkel mist. Mensen kunnen zich afkeren van politiek en bestuur en er kan een legitimiteitscrisis ontstaan, maar de instituties blijven voortbestaan.

Een urgent probleem

De Raad stelt vast dat er een kloof is tussen burgers en hun bestuur, met als gevolg een legitimiteitscrisis. Tegelijkertijd lijkt de samenleving behoorlijk goed te functioneren. Hoe erg is het dan dat mensen zich afkeren van de politiek? Waarom moeten we er iets aan doen? De Raad geeft daarvoor drie goede redenen.

In de eerste plaats is het vanuit democratisch oogpunt niet acceptabel dat er onvoldoende kanalen zijn voor mondige burgers om direct invloed uit te oefenen op zaken die hen aangaan. In de tweede plaats is het steeds moeilijker om gekwalificeerde mensen te krijgen die zitting willen nemen in (vooral) gemeenteraden, waterschapsbesturen en provinciale staten. De kwaliteit van het openbaar bestuur komt daarmee onder druk te staan. Dat vermindert weer het aanzien van de volksvertegenwoordiging en zo ontstaat een vicieuze cirkel. De derde en misschien wel belangrijkste reden om ons zorgen te maken over de andere kloof is dat veel kennis die aanwezig is bij burgers niet wordt benut. Politici zouden zich niet door angst voor de burger moeten laten regeren, maar door het besef dat zij hun werk beter kunnen doen als zij de mensen in het land *direct* betrekken bij hun beleid.

De andere kloof volgens Luuk van Middelaar

Politiek filosoof Luuk van Middelaar zet de politiek van de regels tegenover de politiek van de gebeurtenissen. Nederland is vooral bedreven in de eerste: in het vaststellen van wetten en beleid, het verdelen van de welvaart, het organiseren van publieke diensten. De politiek van de regels weet echter moeilijk om te gaan met onverwachte gebeurtenissen. Liever probeert ze de onzekerheid te vangen in verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden. Politici weten niet goed hoe ze moeten reageren als de werkelijkheid een andere richting uitgaat dan door het Centraal Planbureau is voorspeld. Terwijl verandering de constante is geworden. Adequaat daarmee omgaan vraagt om een kader, om een visie op hoe een samenleving eruit moet zien, om een gedeelde definitie van het goede leven. Het vraagt ook om vertrouwen in de politicus die met onverwachte gebeurtenissen moet omgaan. Van Middelaar verwijst naar de Franse politicoloog Bernard Manin die een historische ontwikkeling ziet van het parlementarisme (ca. 1780-1880) via de partijdemocratie (ca. 1880-1980) naar de publieksdemocratie (1980-heden). Volgens Van Middelaar zitten we in West-Europa in een overgangsfase. De kiezers zijn al goeddeels omgeschakeld van een partijdemocratie naar een publieksdemocratie. Zij bevestigen met hun stem niet langer lokale banden en drukken er ook geen sociaal-economische identiteit meer mee uit, maar kiezen personen op vertrouwen, op een vermoeden hoe die zullen handelen als ze te maken krijgen met het onbekende. De politieke stelsels hebben de omslag naar een publieksdemocratie volgens Van Middelaar nog niet of nauwelijks gemaakt.



De oplossing: een verbonden verticaal bestuur

Hoe kan de legitimiteit van ons democratisch bestel worden vergroot? Door de andere kloof te dichten. Door de verbinding te leggen tussen de politieke (verticale) realiteit en de maatschappelijke (horizontale) werkelijkheid. De Raad geeft daarvoor hieronder een aantal mogelijkheden.

Behoeftte aan nieuw leiderschap

Vooraf een waarschuwing. De Raad stelt nadrukkelijk dat verticaal georganiseerd bestuur nodig is en blijft. Het is belangrijk dat instituties besluiten nemen, knopen doorhakken, toezicht houden en sancties uitdelen. Wel moeten zij dat doen in voortdurende verbinding met de publieke ruimte. Het politieke bestuur moet zich er bovendien bewust van zijn dat het zélf opereert binnen de horizontale verhoudingen in de samenleving. Het is dus onderdeel van de publieke ruimte. In die ruimte ontwikkelt zich de behoefte aan duiding en richting. Leiderschap blijft nodig, maar er is behoefte aan een nieuwe vorm van leiderschap. Nederlandse politici moeten de politiek van de regels loslaten en zich richten op de politiek van gebeurtenissen. Ze moeten niet langer willen beheersen op basis van regels, maar op basis van het politieke debat, de democratische dialoog, de feiten. Uiteindelijk zal dat ze meer gezag opleveren.

Om dit te bereiken moet het verticaal georganiseerde politieke bestuur zich dus verbinden met de horizontale samenleving. Maar wat is precies het verschil tussen een verticaal bestuur dat *niet* en een verticaal bestuur dat *wel* verbonden is met de horizontale publieke ruimte?

Een verticaal bestuur dat *geen* contact heeft met de horizontale samenleving is vooral gericht op het realiseren van concrete beleidsdoelen: het opzetten van een nieuw zorgstelsel of het verbreden van snelwegen. Politici in dit systeem verwachten dat zij worden afgerekend op die doelen. Zij richten het beleidsproces in op controle en proberen invloeden van buitenaf te voorkomen. Het niet verbonden bestuur gaat uit van de fictie dat een maakbare en overzichtelijke samenleving door overheidsinventies is bij te sturen. Het maakt maatschappelijke problemen kleiner dan ze zijn.

Bestuurders die *wel* in contact staan met de horizontale samenleving stellen het maatschappelijke vraagstuk en het zoeken naar een oplossing centraal. De uitkomst van het proces is grotendeels ongewis, vaak zijn alleen de contouren van een oplossing zichtbaar. Deskundigen en belanghebbenden worden uitgenodigd mee te denken. Het beleidsproces en het eindproduct zijn beide belangrijk. Het verbonden politieke bestuur wordt niet uitsluitend afgerekend op het behaalde resultaat, maar vooral ook op de wijze waarop het proces is ingericht. Bestuurders in dit systeem aanvaarden de complexiteit van maatschappelijke problemen en beseffen dat ze niet alles zelf kunnen oplossen.

Het ongebonden verticaal bestuur past goed bij een partijdemocratie, terwijl het verbonden verticale bestuur aansluit bij de in West-Europa in opkomst zijnde publieksdemocratie.

Adviezen: politiek vanuit waarden én meer invloed voor burgers

Om de verbinding te leggen tussen het verticale bestuur en de horizontale samenleving geeft de Raad drie adviezen:

1. bedrijf politiek vanuit waarden en beginselen – en niet vanuit ‘SMART-geformuleerde’ doelstellingen (SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden);
2. geef burgers meer invloed op beleid en besluitvorming;
3. geef burgers meer invloed op de keuze van hun politieke bestuurders.

Er zijn tal van mogelijkheden om de laatste twee punten (burgers meer invloed geven) te verwezenlijken. De Raad geeft een aantal opties, maar spreekt bewust geen voorkeur uit voor één of meerdere daarvan. Hij wil voorkomen dat te veel aandacht uitgaat naar een specifieke maatregel en daardoor de noodzaak om te veranderen uit het zicht verdwijnt. Het is aan de politiek om te beslissen met welke instrumenten zij de verbinding tussen bestuur en samenleving legt. De Raad benadrukt met kracht dat nietsdoen geen optie is. Als geen van de mogelijkheden wordt benut, dan wordt de andere kloof te groot om de verbinding nog tot stand te brengen.

Ad 1: bedrijf politiek vanuit waarden en beginselen

Sinds ideologieën voor politieke partijen niet meer leidend zijn, nemen bestuurders de individuele behoeften van mensen als uitgangspunt. De veronderstelling is dat mensen zich laten leiden door hun persoonlijke belang en dat ze zich afvragen welke partij dat het beste dient. Welke partij garandeert het voortbestaan van de hypotheekrenteaftrek? En welke partij zorgt ervoor dat mijn AOW-voorziening ook over twintig jaar nog bestaat? De vraag is echter of het klopt dat mensen zich in hun stemgedrag laten beïnvloeden door eigenbelang. Uit diverse onderzoeken blijkt dat burgers heel gelukkig kunnen zijn maar zich tegelijkertijd grote zorgen kunnen maken over de gang van zaken in de samenleving (‘met mij gaat het goed, maar met de samenleving niet’). Het oordeel over de maatschappij wordt veel meer beïnvloed door het opleidingsniveau en de mediavorkeur dan door het eigen welbevinden.

Wat is dan het alternatief? De Vlaamse socioloog Mark Elchardus formuleert het als volgt: “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”. Mensen kiezen politici die zij vertrouwen, maar daarbij is een visie op de samenleving van groot belang. Geen uitgewerkte beleids-puntjes, maar een kader van waarden, beginselen, contouren over hoe de samenleving zou moeten functioneren. Daarvoor doet de Raad een appel op politieke partijen. Zij zullen het lef moeten hebben om af te stappen van de

vertrouwde, tot in detail uitgewerkte verkiezingsprogramma's en dikke coalitieakkoorden. Ze hebben meer aan een kader dat hen houvast biedt bij onverwachte gebeurtenissen dan aan een snel door de feiten achterhaald programma.

Politiek vanuit waarden en beginselen: een voorbeeld

Stel: de gezondheidszorg is onbetaalbaar geworden. Zoekend naar oplossingen kan een politicus in zijn partijprogramma laten opnemen dat bepaalde delen van de zorg in vier jaar tijd geliberaliseerd moeten zijn. Als diezelfde politicus werkt vanuit waarden en beginselen, dan zegt hij bijvoorbeeld: ik maak een plan om de gezondheidszorg betaalbaar te maken. Ik hanteer daarbij de volgende uitgangspunten: de gezondheidszorg blijft toegankelijk voor iedereen, de kwaliteit van de zorg blijft hoog en de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Bij mijn plan betrek ik deskundigen en burgers. De uitkomst is nog open.

Ad 2: geef burgers meer invloed op beleid en besluitvorming

Formeel krijgen politici en partijen bij verkiezingen een mandaat voor een vastgestelde periode, in het geval van de Kamerverkiezingen voor vier jaar. Intussen oefenen allerlei meningen via kranten, de radio, de televisie en vooral internet invloed uit op het verticale bestuur, dat daardoor zijn koers moet bijstellen. Deze systeemdynamiek is eigenlijk niets anders dan de publieksdemocratie. Regeren is méér dan alleen daarop reageren (met het risico dat je het verwijt krijgt dat je 'slappe knieën' hebt). Het vraagt om interactief, democratisch leiderschap. Burgers in de publieksdemocratie schenken hun voorlopige vertrouwen aan een politicus of partij die dat vertrouwen steeds opnieuw bevecht in de publieke ruimte.

Daarvoor moet in de eerste plaats de representatieve democratie worden aangevuld met vormen van burgerparticipatie. Mensen kunnen zo tussen de verkiezingen door hun stem laten horen. Er zijn vele mogelijkheden voor elke fase van het beleid: het burgerinitiatief (agenda bepalen), de participatieve begroting (prioriteiten stellen), de burgerjury en het referendum (voorstellen of besluiten beoordelen), een burgerteam (helpen bij de uitvoering) of een burgerhandvest (evaluatie van het beleid). Bij al deze vormen kan de overheid veelvuldig gebruik maken van informatietechnologie. Het lokale bestuur heeft als enige ruime ervaring opgedaan met vormen van burgerparticipatie. Politiek Den Haag kan daar iets van leren.

Een tweede manier om burgers meer invloed te geven op het beleid is door de principiële houding ten opzichte van het primaat van de politiek te laten varen. In Den Haag hecht men zeer aan het idee dat de politiek de eerste stem heeft in onze democratie. Dat weerhoudt bestuurders ervan invloed te delen met burgers. De Raad pleit voor een verschillend gebruik van het primaat (de eerste stem) en het ultiemaat (het laatste woord) in beleidsprocessen, afhan-

kelijk van het onderwerp. Mensen en organisaties kunnen bijvoorbeeld best beleidsvarianten ontwikkelen, waarna de gekozen politici beslissen welke daarvan worden uitgevoerd. Daarmee ligt het primaat bij de burgers. Andersom kunnen mensen via een referendum het laatste woord – het ultiemaat – krijgen als politici en ambtenaren op traditionele wijze plannen hebben gemaakt. De wisseling van primaat en ultiemaat kweekt begrip bij burgers voor de complexe dilemma's waar de overheid voor staat. Het dwingt politici zich op de hoogte te stellen van overwegingen van burgers.

Tot slot – als het gaat om meer invloed van burgers op beleid – roept de Raad politici en bestuurders op om mensen meer vertrouwen te schenken. Er zijn voldoende instrumenten *direct* voorhanden om burgers vaker hun stem te laten horen. Grote institutionele veranderingen zijn daarvoor niet nodig. De grootste drempel is de onwil van de politiek. De Raad roept politici en bestuurders op om directe beïnvloeding niet te zien als een beperking van de representatieve democratie, maar als een versterking daarvan. Gebleken is dat de verzameling van inbrengen van burgers tot iets zinvols leidt. Een belangrijke voorwaarde is wel dat mensen voldoende informatie hebben.

Ad 3: geef burgers meer invloed op de keuze van hun politieke bestuurders

In de partijdemocratie zijn de vertegenwoordigers en politieke bestuurders ondergeschikt aan de ideologie en inhoud. De veronderstelling is dat mensen kiezen voor een partij op basis van haar ideeën, en dat ze geen invloed hoeven te hebben op de keuze van politieke leiders. Partijen kiezen dus zelf hun lijsttrekkers en stellen kandidatenlijsten voor volksvertegenwoordigingen vast. Maar in onze horizontale samenleving kijken kiezers verder dan de 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 vertellen? Aan welke man of vrouw schenk ik mijn (voorlopige) vertrouwen? Wie zal adequaat optreden bij onverwachte en ongekende gebeurtenissen? Daarbij gaat het in de eerste plaats om persoonlijke karaktereigenschappen. De Raad wil daarom kiezers meer invloed geven op de keuze van politieke bestuurders. Hij brengt drie mogelijkheden onder de aandacht.

De eerste mogelijkheid is de meest voor de hand liggende: de gekozen burgemeester. De burgemeester is de bestuurder die het dichtste bij de mensen staat. Hij is het meest zichtbaar en bekend. Nederland is een van de weinige landen waarin burgers een dergelijke sleutelfiguur niet kunnen kiezen.

De tweede mogelijkheid is om voor politieke partijen het donateurschap te introduceren. Deze optie bestaat nu niet, mensen kunnen alleen volwaardig lid worden. De Raad heeft hier eerder voor gepleit. Donateurs laten zich tegen betaling van een symbolisch bedrag registreren als sympathisant en krijgen wel het actief, maar niet het passief kiesrecht. Ze kunnen dus samen met de

leden de lijsttrekkers en kandidaten voor vertegenwoordigende functies kiezen, evenals de partijvoorzitter. Het is een vorm van *primaries* (voorverkiezingen) die past bij de Nederlandse verhoudingen.

De laatste mogelijkheid om mensen hun bestuurders te laten kiezen is om ze een grotere stem te geven bij de samenstelling van de Tweede Kamer. Dat kan bijvoorbeeld door voorkeursstemmen zwaarder te laten wegen. Als kandidaten met de tien meest behaalde voorkeursstemmen zitting mogen nemen in het parlement dan gaan die stemmen er werkelijk toe doen (nu is de kiesdeler bepalend. Bij de laatste verkiezingen moest een kandidaat meer dan 16.000 stemmen hebben om op eigen kracht in de Kamer te komen). Een alternatief is het invoeren van een gemengd kiesstelsel zoals het in Duitsland bestaat. Daar brengen mensen twee stemmen uit: één op een partij, en één op een kandidaat uit hun regio. In het tweede kabinet-Balkenende heeft minister De Graaf van Bestuurlijke Vernieuwing deze ideeën uitgewerkt in nota's waar niets mee is gedaan. Het verdient aanbeveling het onderwerp opnieuw serieus te bekijken. De Raad is ook zeer gecharmeerd van het voorstel van het Burgerforum Kiesstelsel. Dat forum – ingesteld door De Graafs opvolger Pechtold – bestond uit 140 Nederlanders die een systeem ontwierpen voor een nieuw kiesstelsel. Mensen kunnen daarin kiezen tussen een algemene stem op een partij of een stem op een specifieke kandidaat. Helaas is ook met dit voorstel niets gedaan.

Samenvattend: wie moet wat doen?

Het verticale politieke bestuur is los komen te staan van de horizontale publieke ruimte. Het heeft de grote veranderingen in de samenleving nog niet omgezet naar een verandering in werkwijze, bestuurscultuur en attitudes. De overheid denkt de samenleving nog van bovenaf aan te kunnen sturen. Mensen keren zich daarom van politiek en bestuur af. Dat brengt politieke bestuurders in een isolement. Zij nemen belangrijke besluiten over de toekomst van mensen, maar het draagvlak neemt af. Het beroep op de formele vertegenwoordiging, 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 nood is hoog; nietsdoen is geen optie. Als geen van de mogelijkheden wordt benut dan wordt de andere kloof te groot om nog te overbruggen.

Ter afsluiting schetst de Raad wat de belangrijkste democratische actoren moeten doen om de verbinding te leggen. Daarbij richt hij zijn aandacht op politieke partijen, het parlement, de media en de burgers. Uiteraard hebben ook regering, ambtenaren en decentrale overheden hierin een rol te vervullen, maar die zijn onderwerp van volgende adviezen (zie kader).

Adviezen in voorbereiding

De nieuwe horizontale werkelijkheid is van invloed op het functioneren van de overheid, dus op het hele samenspel van ambtelijke organisatie, politiek bestuur en volksvertegenwoordiging op rijks- en decentraal niveau. In vervolg op het advies *Vertrouwen op democratie* zal de Raad voor het openbaar bestuur daarom adviezen uitbrengen over de volgende onderwerpen.

- Een nieuwe rijksoverheid: over inter- en bovendepartementale samenwerking, programmaministers, kernkabinetten en mogelijke nieuwe rollen van ambtenaren;
- De houdbaarheid van de bestuurlijke organisatie van Nederland: over de gevolgen die de overgang naar een publieksdemocratie heeft voor de taken, rollen en (wellicht ook) de schaal van gemeenten en provincies;
- Veiligheid als grondslag voor het bestaan van de overheid: hoe beïnvloeden veiligheid, onveiligheid en veiligheidszorg het vertrouwen van burgers in de overheid? Hoe beleven burgers veiligheid en hoe kunnen gevoelens van onveiligheid worden aangepakt?

De opdracht voor politieke partijen

Ook partijen zijn onderdeel geworden van de horizontale netwerksamenleving. Ook zij moeten zich ervan bewust zijn dat zij afhankelijk zijn van andere maatschappelijke en private organisaties en dat ze zich daarmee moeten verbinden. Willen partijen hun democratische ambitie waarmaken, dan moeten

zij hun interne structuren en politieke stijl ingrijpend wijzigen. De Raad beveelt ze aan:

- het donateurschap in te voeren om zo nieuwe mensen aan zich te binden;
- meer te gaan werken vanuit beginselen en minder vanuit beleidsprogramma's of SMART-doelstellingen. In de publieksdemocratie stellen partijen hun beginselen, uitgangspunten en contouren voor nieuw beleid voorop. Daarbij vertellen zij hoe ze mensen bij de planvorming willen betrekken, welke deskundigen ze willen raadplegen en hoe ze 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 beleid te verwerpen. Het is een formeel en institutioneel argument dat goed past bij een verticaal bestuur zonder verbinding: kiezers hebben mij gekozen en kunnen mij over vier jaar afrekenen, in de 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. Die vraagt om twee ogenschijnlijk tegenstrijdige bewegingen: relativering van de eigen positie én een steviger profilering van de eigen rol. De Raad beveelt het parlement aan:

- geen monopolie te leggen op het politieke primaat, maar per onderwerp te bekijken op welke wijze burgers bij de beleids- of besluitvorming kunnen worden betrokken. Bij een wisselend gebruik van primaat en ultimaat is het proces van even groot belang als de programmatische uitkomst;
- het belang van de Europese Unie duidelijk te maken. Parlementariërs moeten eerlijk en open zijn over hun eigen bewegingsruimte en over de taken en bevoegdheden die Europa heeft;
- zich niet te binden aan een gedetailleerd regeerakkoord bij aanvang van een nieuwe regeerperiode. Daarmee beperkt het parlement zijn eigen speelruimte;
- weer een platform te worden van kennisverwerving. De Kamer zou niet het debat dat zich afspeelt in de publieke ruimte moeten *volgen*, maar er middenin moeten gaan staan. Dat kan door zelf de benodigde informatie te verzamelen voor het voeren van debatten en betrokkenen uit te nodigen voor hoorzittingen;
- voor adequate ondersteuning te zorgen. 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.

De opdracht voor de media

Media hebben zich een prominente plaats verworven in de publieke ruimte. De belangrijke publieke taak van informatieverstrekking en verslaglegging dreigt in de verdrukking te komen door de noodzaak om winst te maken, ofwel: het

eigen voortbestaan veilig te stellen. De berichtgeving richt zich daarom op strijd, het gevecht tussen dader, slachtoffer en held, in de veronderstelling dat dit de aandacht van mensen vasthoudt. De Raad beveelt de media aan:

- zich als machtige speler in onze democratie te verantwoorden over de eigen rol in de publieke ruimte, en dit zelf te organiseren. De code-Tabaksblad voor ondernemingen kan als voorbeeld dienen voor een mediacode;
- een eigen nationale mediaombudsman aan te stellen waar burgers terecht kunnen met klachten;
- te allen tijde te streven naar transparantie en verantwoording, naar hoor en wederhoor, naar het scheiden van feiten en meningen, ook op het internet.

De opdracht voor de burgers

Onder het mom ‘geen democratie zonder goed burgerschap’ doet de Raad ook een appel op de mensen in het land. Zij zouden zich beter bewust moeten zijn van hun houding ten aanzien van het bestuur. Of, zoals Evelien Tonkens het verwoordde in een radio-interview bij de IKON: “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 die rol geven. Het zijn eigenlijk rolwisselingen. Wat wij vergeten is dat wij niet de hele tijd zelf aan het roer staan, dat we niet zelf de hoogste norm zijn van wat er gebeurt.”

Alleen een oproep aan burgers om meer begrip te tonen is te gemakkelijk en te vrijblijvend. De Raad vindt dat mensen óók meer kennis over het politieke bestel moeten krijgen, omdat uit onderzoek blijkt dat meer kennis het vertrouwen in de politiek vergroot. Er moet veel meer aandacht komen voor burgerschapsvorming in het onderwijs. Iedereen die het voortgezet onderwijs verlaat moet weten wat het verschil is tussen de Tweede Kamer en de regering, en welke mogelijkheden hij of zij heeft om zelf politiek actief te worden. Maar 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 dit gedrag onacceptabel en kondigt aan alle overheidsfunctionarissen terug te trekken en de stad te belegeren. Ze redeneert: als de inwoners niet aan hun democratische plichten willen voldoen, dan moeten ze het ook maar zonder overheid doen. “Wat wij hiermee willen zeggen (..) is dat zij ons vertrouwen niet waard zijn en dat ze daarnaar worden behandeld”, aldus de minister van Defensie.

Het is de wereld op zijn kop: niet het politieke bestuur moet het vertrouwen genieten van het volk, maar de leiders moeten hun volk kunnen vertrouwen. De burgemeester van de hoofdstad komt in opstand tegen de regering. Hij weigert mee te werken aan haar repressieve maatregelen. Als de minister van Binnenlandse Zaken hem daarop aanspreekt, zegt hij: “Dit gemeentebestuur is van de stad, de stad is niet van het gemeentebestuur”. Dát is de essentie van democratie.

Uitgave: Raad voor het openbaar bestuur, februari 2010
Redactie: Francissen Communicatie, Amsterdam

Het volledige advies *Vertrouwen op democratie* is te raadplegen via
www.rob-rfv.nl

