

Burgerkracht en burgermacht zijn tegenwoordig leidende principes binnen het doen en vooral laten van gemeenten. Of het nu gaat om openbaar bestuur, ruimtelijke ordening, publieke dienstverlening of sociale zorg: 'de samenleving' is aan zet. U dus, en uw medeburgers. Dat klinkt misschien mooi, maar achter deze door heel politiek Den Haag bejubelde trend schuilen zware bezuinigingen, sentimentele concepten, uitgekleden rechten, miskenning van ons parlementaire stelsel en een overheid die zich steeds kleiner maakt.

Volgens Annemarie Kok wijst de populariteit van bestuurlijke termen als 'meervoudige democratie' en 'lokaal maatwerk' erop dat politici, bestuurders en ambtenaren de weg kwijt zijn. Zij roept daarom de rechtsstaat in herinnering als ideëel en formeel houvast en bepleit een institutioneel reveil.

Annemarie Kok studeerde filosofie en journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen, werkte zes jaar bij dagblad *Trouw* en was negen jaar hoofdredacteur van tijdschrift *Noorderbreedte*. In 2017 verscheen bij trancity\*valiz haar essay *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven*. Hierin ontvouwde ze een alternatieve kijk op 'sociale cohesie'. Sindsdien publiceert ze geregeld over de keerzijden van toenemende burgerparticipatie in politiek en maatschappij. Daarnaast is ze docent 'publieksgericht schrijven' aan de Faculteit der Wijsbegeerte van de RUG. [www.annemarie-kok.nl](http://www.annemarie-kok.nl)

stadsessays

trancity\*valiz, over de stad,  
stedelijke ontwikkeling en het publiek domein

ISBN 978-94-92095-65-7

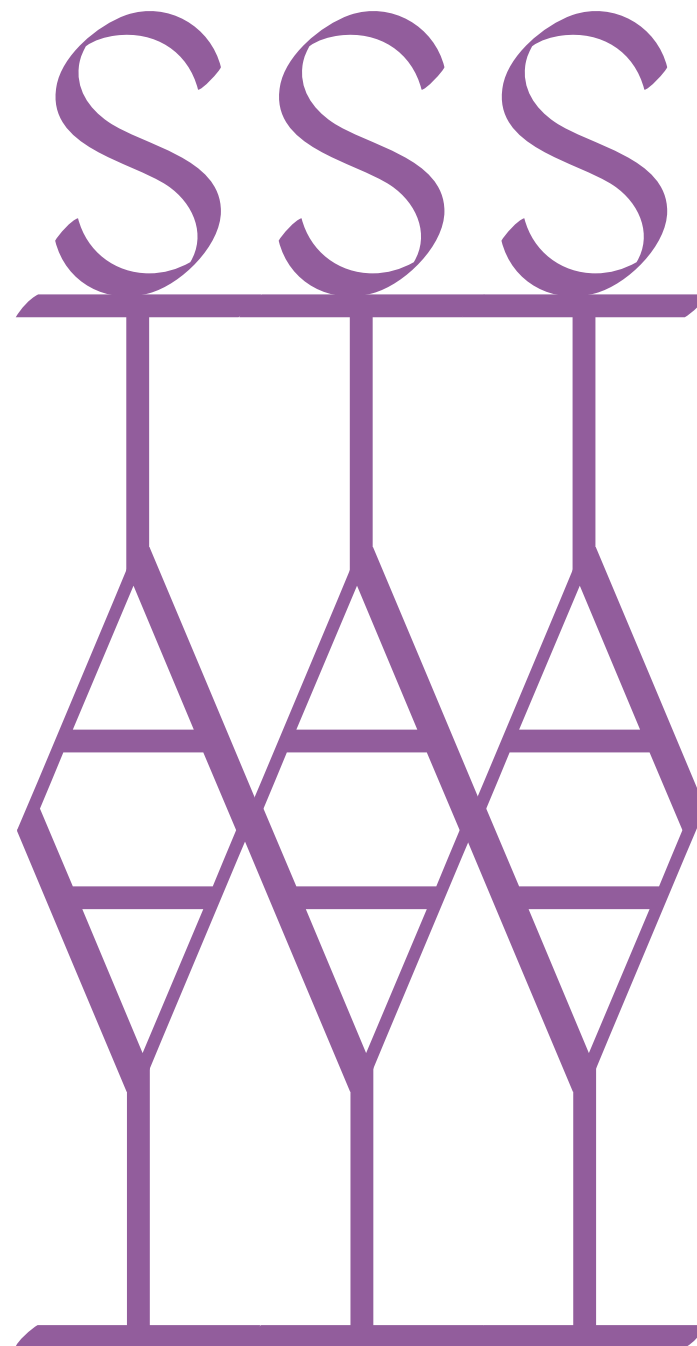


HERINNERING AAN DE RECHTSSTAAT

Annemarie Kok

stadsessays ✖

HERINNERING AAN DE RECHTSSTAAT



Pleidooi voor serieus openbaar bestuur

Annemarie Kok

stadsessays trancity\*valiz

## HERINNERING AAN DE RECHTSSTAAT

Pleidooi voor serieus openbaar bestuur

## DANK

Met speciale dank aan Margreeth de Boer, Joop van den Berg en Solke Munneke voor de stimulerende (mail)gesprekken die ik met hen had rondom de kwesties waarover ik graag schrijf, aan Piet Hein Donner die bereid was om op 12 december 2018 in Groningen het eerste exemplaar van dit essay in ontvangst te nemen, aan de vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen die de boekpresentatie mede organiseerde en aan de Vereniging voor Bestuurskunde Noord die deze publicatie financieel mede mogelijk heeft gemaakt.

## INHOUD

- I NAAR DE KNEUTERDIJK
- II EEN VEILIG IDEE
- III ‘VASTE FORMATS WERKEN NIET MEER’
- IV EEN WARM APPLAUS VOOR DE SAMENLEVING
- V IEDER HET ZIJNE: HET NIEUWE SOCIAAL
- VI POST VAN EEN OUD-POLITICA
- VII DE STAATSCOMMISSIE EN DE DEMOCRATIE
- VIII GEACHTE BURGEMEESTER

‘Rechtsstaat en democratie zijn nauw verweven en van elkaar afhankelijk. Het Ancien Régime, dat wel rechtszekerheid bood maar niet het vermogen om het recht te veranderen, ging in onmacht onder. De democratie die daarvoor in de plaats kwam, veranderde in vijf jaren meer dan honderdvijftig jaren absolutisme daarvoor, maar eindigde in rechteloosheid en terreur. In de negentiende eeuw is daarop het concept van de rechtsstaat ontstaan. Het concept dat de overheid in haar handelen beperkt is door de constitutie en gebonden is aan normen van recht, waarbij dit handelen door een onafhankelijke rechter getoetst kan worden aan dat recht. Dat is meer dan er nu soms in het debat van gemaakt wordt, dat de rechtsstaat vooral een kwestie is van rechters en rechtspraak. Essentie van de rechtsstaat is dat de overheid in al haar handelen de eerbiediging van het recht waarborgt, ook als er geen rechter aan te pas komt. Door een zo begrepen rechtsstaat werd democratie aanvaardbaar.’

Piet Hein Donner <sup>1</sup>

‘De staat is geen op wantrouwen gebaseerde onderneming, is geen BV Nederland, maar de juridische uitdrukking van een op vertrouwen gebaseerde en op duurzaamheid en sociaal geluk gerichte gemeenschap.’

Dorien Pessers <sup>3</sup>

‘Het is een misverstand dat wanneer maatschappelijke veranderingen snel gaan en (dus) de onzekerheid groot is ook aan institutionele veranderingen in het staatkundig bestel niet te ontkomen valt. Het tegendeel is het geval. (...) Juist in tijden van crises is een belangrijke vraag: zijn de instituties – en dus de mensen die daar werken – zich bewust van de (constitutionele) waarden die die instituties representeren? En zo neen, hoe kan dat bewustzijn dan worden versterkt?’

Herman Tjeenk Willink <sup>2</sup>

‘De democratische rechtsstaat is ons mooiste burgercollectief.’

Annemarie Kok <sup>4</sup>

## I NAAR DE KNEUTERDIJK

Halverwege december 2017 nodigde ik mezelf op de koffie uit bij Piet Hein Donner, jurist, oud-politicus en op dat moment vicepresident van de Raad van State, de belangrijkste algemene bestuursrechter van het land en adviseur van de regering op het gebied van wetgeving en bestuur.<sup>5</sup>

‘Dat ik u schrijf, is in de eerste plaats omdat ik uw opvattingen over de democratische rechtsstaat van harte deel en omdat ik u wil complimenteren met de voorbeeldige (heldere, scherpzinnige, standvastige) manier waarop u deze ideeën verwoordt en uitdraagt’, stond er in de brief die ik Donner had gemaïld en waarin ik verwees naar enkele van zijn publicaties die me ook vanwege de enigszins ouderwetse en mild spottende toon plezier hadden gedaan.

‘Ik schrijf u tevens’, zo trachtte ik de ‘onderkoning’ van Nederland voorts tot een ontmoeting te bewegen, ‘omdat het mij interessant zou lijken eens met u van gedachten te wisselen over de vraag hoe de vertegenwoordigende democratie weer sterker tot de verbeelding zou kunnen gaan spreken. De experimenten met de lokale democratie, het moeizame functioneren van nogal wat gemeenteraden maar ook de onoverzichtelijke tijd waarin wij leven met problemen die uiteenlopen van klimaatramp en terrorisme tot ‘precariaat’ en antidemocratisch populisme nopen immers tot een aansprekende verdediging van de liberale democratie (en wat mij betreft ook tot een gloedvol pleidooi voor een actievere overheid).’

Nog voor de Kerst kon ik langskomen in het kantoor van de Raad van State aan de Kneuterdijk in Den Haag.

Hoe lang de reis vanuit Groningen wel niet had geduurd en of we in de stad ook last van aardbevingen hebben, vroeg een vriendelijke bode terwijl wij in zijn statige dienstvertrek wachtten op een teken van de vicepresident. Even later zwaaide in een ronde hal de deur van een majestueuze werk-kamer open. Met de heer Donner nam ik plaats aan een vergadertafel. Om niets belangrijks te vergeten spreidde ik daarop verschillende documenten uit, waaronder een vers adviesrapport van de Universiteit Leiden over allerlei nieuwe vormen van burgerparticipatie. *Lusten en lasten van de meervoudige democratie*, las ik de titel hardop voor. Donner had er nog niet van gehoord. 'Het is opgesteld door de heren Voermans en Waling, in opdracht van het ministerie van BZK', vervolgde ik. 'Een merkwaardige term vindt u ook niet: *meervoudige democratie*?' Dat vond Donner inderdaad: 'Alsof in ons land meerdere, concurrerende soorten democratie bestaan. Terwijl er formeel gesproken maar één democratie is: de parlementaire.' Binnen een paar minuten was ons overleg in volle gang en op een gegeven moment benoemde Donner spontaan wat hij als de kern van de maatschappelijke en bestuurlijke problemen van deze tijd ziet: 'dat we niet meer in termen van orde en consistentie denken, maar dat veelal op de korte termijn wordt gezocht naar concrete oplossingen voor specifieke gevallen. Er is sprake van zowel incidentalisme als van een minder grote bereidheid tot inschikkelijkheid, tot samenwerken ten behoeve van hogere belangen.' Dit kwam me bekend voor. 'Heeft u de oratie van de Groningse hoogleraar staatsrecht Solke Munneke al gelezen?' vroeg ik. 'Zijn betoog gaat over het feit dat het staatsrecht vrijwel geen rol meer speelt in actuele debatten over het openbaar bestuur! Hij constateert dat bestuurlijk handelen volgens algemene regels in onbruik raakt. Nogal uitdagend noemde hij zijn rede daarom *Afscheid van de wetgever*!' Tot mijn tevredenheid noteerde Donner kalmpjes de titel van deze in september 2017 gehouden oratie die pakkend opende met de zinnen:

'Maatwerk is het toverwoord van deze tijd. Het lijkt de panacee voor de grote politieke en bestuurlijke problemen van vandaag de dag. Wordt er in het sociaal domein te veel langs elkaar heen gewerkt, ten koste van de burger? *Maatwerk* is de oplossing. Samen aan de keukentafel wordt precies bepaald wat u nodig hebt. Overlast in de fysieke leefomgeving? Onder de nieuwe Omgevingswet is het straks, meer dan nu, mogelijk *maatwerkvoorschriften* en -regels vast te stellen. En ook aan de inrichting van het openbaar bestuur zelf gaat het maatwerk niet voorbij. Ook daar zou, zoals dat dan heet, de inhoudelijke opgave voorop moeten staan bij de vormgeving van het binnenlands bestuur, en niet de uniforme, organieke wetgeving, zoals dat nu nog het geval is. Wilt u geen gemeenteraad maar liever loten? Nou, dan gaat u toch fijn loten?'

Ruim een uur duurde het gesprek waarin Donner onder meer opmerkte dat de Nederlandse gewoonte om rond allerlei politieke kwesties te *polderen* niet zozeer is voortgevloeid uit onze natte ligging, maar eerder uit het lange proces van urbanisatie: stadsontwikkeling leerde mensen rekening te houden met vele anderen. Dat klonk plausibel, vond ik. Zoals me eerder al was opgevallen in de teksten van lezingen die hij her en der heeft gegeven, bespeurde ik ook nu hoe weinig dogmatisch Donner is: overtuigd van de rechtmatige staat als de hoogste maatschappelijke institutie (hoger dan gezin, gemeenschap, geloof of wat dan ook), maar zich bewust van het feit dat een politiek stelsel nooit 'af' is. Van provo tot de sociaaldemocratische strijd, zo sprak hij: de geschiedenis had geleerd dat een systeem moet openstaan voor toestanden waaraan eerder niet was gedacht. Recht moet, 'om recht te zijn en te blijven', veranderd kunnen worden, vindt hij. Maar evengoed geldt volgens hem dit: 'Verandering, om verandering te zijn

en niet tot chaos te verworden, heeft bestendige kaders nodig.' Waarmee de rechtscirkel pracht rond is, in theorie althans.

'Kent u het verhaal *Tom Poes en het monster Trotteldrom?*' vroeg Donner tot slot met een lachje. Ik antwoordde dat ik niet thuis ben in het werk van wijlen Marten Toonder maar beloofde erachteraan te zullen gaan. Verder spraken wij af elkaar in het nieuwe jaar nogmaals te treffen. 'Na half april is misschien leuk, dan is het nieuwe jaarverslag verschenen. Daar ga ik in de kerstvakantie mee aan de slag.'

In de trein terug naar het Noorden genoot ik van een speech die hij de dag ervoor had uitgesproken tijdens een symposium ter ere van de vertrekkend vicevoorzitter van de Hoge Raad. Hij was naar zijn bureau gelopen om me zijn eigen geprinte exemplaar mee te geven. Het was hem weer ten voeten uit:

'In het publiek debat wordt vaak op zorgelijke toon gesproken over de staat van de rechtsstaat. Dat is bemoedigend want het wijst erop dat het publiek in beginsel gelovig is. Onderzoek bevestigt dat. Des te verontrustender is het dat politiek en publieke opinie in concrete situaties steeds vaker andere legitimaties omarmen; *het doel dat de middelen heiligt, de meerderheid die recht geeft, en het resultaat dat recht maakt wat krom is*. Zo is het met secularisering ook begonnen; het geloof werd nog beleden, maar de praktijk omarmde andere zekerheden: vertrouw op God, maar zet je fiets op slot. Tegelijk moeten we oppassen met al dat zorgelijk spreken over de rechtsstaat; het wekt licht de indruk dat die rechtsstaat een bouwval is waar weinig aan deugt. En dat valt moeilijk vol te houden gelet op de waardering in internationale vergelijkingen (vijfde plaats op de wereldindex). Maar dat er zorgelijke ontwikkelingen zijn, is zeker.'

Mijn bezoek aan Piet Hein Donner was achteraf gezien de opmaat tot *Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur*. Hierin

betoog ik dat de algemene politieke neiging om zwaar te leunen op 'de kracht van de samenleving' erop wijst dat nogal wat politici, bestuurders en ambtenaren niet meer weten waartoe zij op aarde zijn.

Al ruim vijf jaar nu, wordt in Den Haag en 'lokaal' de lof gezongen van burgerinitiatieven en 'participatieve democratie'. Binnen de Vereniging Nederlandse Gemeenten, in het kabinet Rutte-3 maar ook in de hele Tweede Kamer heerst namelijk het idee dat openbaar bestuur en 'de samenleving' op basis van gelijkwaardigheid zaken kunnen en moeten doen, op vele terreinen. Een staatsrechtelijk feit is echter dat niet 'burgers' (en de markt) maar bestuurders en volksvertegenwoordigers bevoegd en verplicht zijn om overheidsbeleid te ontwikkelen en bindende besluiten te nemen. Het is hún taak om uiteenlopende belangen, opvattingen, wensen en adviezen af te wegen, publieke belangen te verwoorden, ieders grondrechten voor ogen te houden, oplossingen te verzinnen waarmee velen kunnen leven.

Voor die rolverdeling, zo zal ik duidelijk maken, is nog altijd veel te zeggen. Daarom leek het mij zin-nig om – iets verderop in dit essay – eens uitvoerig stil te staan bij het huidige, nog te weinig onderkende en daardoor nauwelijks geïdentificeerde 'horizontale' bestuurlijke klimaat – een klimaat waarin beproefde democratische werkwijzen met groot gemak als verouderd worden betiteld, waarin mogen stemmen haast als een onbenullig recht geldt en waarin democratisch-rechtsstatelijke idealen van zowel liberale als sociale aard zijn ingeruild voor wazige noties als 'samenredzaamheid' en 'zelfredzaamheid'.

## II EEN VEILIG IDEE

### *Oorlog*<sup>6</sup>

Van anarchie en anti  
stroomden de monden over.  
Vrolijk en gebivakmutst  
daagden we de orde  
voor ons tribunaal  
van goede doelen en klare taal.

Waarheid was nog iets  
dat we zonder meer in pacht hadden.  
Gloeierende hormonen dreven ons  
hoogdravend.

Help een paard achter me aan  
in een smalle winkelstraat. Snel schiet ik  
achter een kledingrek eindigt mijn demo.

De staat was een dief en wij speelden verlossertje  
eisten alle arrestanten onmiddellijk vrij.  
En mijn moeder maar bloemen brengen  
toen wij krakend begonnen  
met koppen kaalwieken in De Coup.

Onder kleerscheuren en op de mouw  
gespelde heraldiek  
kladden we kreten: defesie is oorlog  
oh shit de n vergeten.

En toen was mijn vader vertrokken  
en ik meldde mij even af bij de wereld.

Al vroeg in zijn loopbaan had mijn vader wel oren naar het ambt van burgemeester. Als kind van een jaar of tien hoorde ik hem daar herhaaldelijk over praten met mijn Friese opa, die zakenman was en statenlid voor de ARP. De ambities van mijn vader vond ik tamelijk stoer maar vooral alarmerend. Op een keer ving ik – een potje Memory spelend met mijn zusje aan de eettafel van mijn grootouders – de naam op van een kennelijk vacante gemeente. Het bezorgde me buikpijn: we zouden moeten verhuizen, en nog erger: als burgemeestersgezin op de foto verschijnen in een regionale krant.

Mijn vaders wens kwam uit, maar pas veel later. Eerst was hij onder meer kabinetschef van in totaal vier Drentse commissarissen der koningin. Zelf was ik in die tijd (midden jaren tachtig) scholier, maar in mijn vrije uren stond wereldverbeteren op het programma. Dit leidde niet zelden tot curieuze confrontaties met mijn vader. Die sloeg mijn verrichtingen namelijk regelmatig ook beroepshalve gade.

Beklom ik met mijn pacifistische vrienden het dak van het stadhuis om daar spandoeken tegen kruisraketten aan te bevestigen, bleken mijn ouders binnen in het pand te gast op een receptie ter ere van een jarig militair orkest. ('Kijk', had mijn moeder tegen de burgemeester gezegd, 'daar heb je onze dochter.') Protesteerde ik tijdens een CDA-bijeenkomst in aanwezigheid van minister Brinkman tegen diens bed-bad-brood-regeling voor Tamil-vluchtelingen, leidde mijn vader die avond als plaatselijk partijvoorzitter de discussie in goede banen. Lag ik thuis op de bank tv te kijken, kort voor de ontruiming van een kraakpand dat ik frequenteerde, handelde mijn vader soepel een telefoontje af, dat niet voor hém maar voor mij bedoeld was. 'Nee hoor', zei hij tegen een solidaire kraker die vanuit het verre Amsterdam ons nummer had gedraaid. 'Er is hier geen versterking nodig, bespaar je de moeite.'

Hij was in die dagen op het provinciehuis in Assen onder meer belast met 'openbare orde en veiligheid'. Openbare orde vond ik stiekem prachtig

klinken. En al was ik eigenlijk huiverig voor de grimmiger takken van het actiewezen, ik liet me niet kennen en schreef een enthousiast artikel voor de schoolkrant over de militante groepering Onkruid. Toen mijn vader vriendelijk doch beslist een stokje stak voor de kop die ik erboven had willen zetten, merkte ik aan mijn opluchting over deze ingreep dat ik over het hoogtepunt van mijn anarchistische bevlogenheid heen was. Misschien is het mede door een nog vroegere herinnering dat ook ik affiniteit zou krijgen met recht en staatsinrichting: de aanblik van het bureau van mijn studerende vader, met daarop een ontzagwekkend dik, opengeslagen wetboek. Ernaast lagen een potlood en een houten liniaaltje waarmee in de avonduren ijverig strepen werden getrokken. Heel geruststellend vond ik dit stillevens, als kind van een jaar of zeven.

~

Op 17 april 2018 schreef ik een e-mail aan sociaal-democraat en minister van staat Herman Tjeenk Willink, die rijksambtenaar, lid en voorzitter van de Eerste Kamer, lang vicepresident van de Raad van State en meermaals kabinetsinformatuur was. Gedurende zijn carrière werd Tjeenk Willink nooit moe zijn collega's in de wereld van politiek en overheid te wijzen op het contrast tussen idee en praktijk van de democratische rechtsstaat, en na zijn pensionering in 2012 bleef hij daarover spreken en schrijven.<sup>7</sup>

'De analyse is door de jaren heen consistent: de opeenstapeling van nieuw beleid in combinatie met het algemene politieke streven van de afgelopen dertig jaar naar een kleinere en goedkopere overheid maakt diezelfde overheid kwetsbaar en tast haar geloofwaardigheid aan', schreven de onderzoekers Caspar van den Berg en Frits van der Meer vorig jaar in een blog met de titel 'Tjeenk Willinks ongemakkelijke waarheid'. Zij vervolgden: 'Verfrissend (...) is dat hij bij uitstek politici zelf aanspreekt: bewindslieden moeten bij het

formuleren van nieuw beleid veel meer rekening houden met de reële uitvoeringscapaciteit, en Kamerleden moeten zich veel intensiever bezighouden met (a) de verhouding tussen wat verwacht wordt van de overheid en hoe die overheid daartoe toegerust is en (b) de controle op datgene wat er terecht komt van alle beleidsvoornemens.<sup>8</sup> Tjeenk Willinks kritische bespiegelingen hadden tot op heden weinig effect. Ook in zijn eigen partij lijkt men zich er maar geen raad mee te weten. ‘Zijn woorden vonden altijd een beleefd gehoor en een zekere welwillendheid, in ieder geval binnen de overheid zelf. Maar dat wil nog niet zeggen dat dit ook tot actie heeft geleid. In 2011 noemde Tjeenk Willink zijn presentatie van het jaarverslag van de Raad van State het jaarlijkse Cassandra-moment: de waarheid zeggend zonder dat er echt naar wordt geluisterd’, aldus Van den Berg en Van der Meer.

Zijn commentaren op het functioneren van overheid en politiek draaien stevast om wat hij ‘het normatieve en verbindende concept van de democratische rechtsorde’ noemt. Nadat aan hem op 17 maart de Comeniusprijs 2018 was uitgereikt, zei hij:

‘Niet de overheid als bedrijf maar de democratische rechtsorde als normatief concept vormt de gemeenschappelijke basis waarop – op vreedzame wijze – met diversiteit en onzekerheid kan worden omgegaan. Democratie geeft ruimte aan de diversiteit. De gemeenschappelijke gebondenheid aan het recht – van burgers én overheid – zorgt voor zekerheid.’

Als geen ander verdedigt Tjeenk Willink keer op keer ook de *instituties* die deze orde schragen, van politieke partijen en de Eerste en de Tweede Kamer tot de rechterlijke macht. ‘Vaak wordt vergeten dat instituties meer zijn dan organisaties die efficiënt georganiseerd en gemanaged moeten worden. Ze zijn ook dragers van waarden die in de loop van de geschiedenis met vallen en opstaan zijn gevormd’,

zo sprak hij begin 2018 de Staatscommissie parlementair stelsel toe. Telkens is het hem te doen om meer aandacht voor de *inhoudelijke functie* van die instituties.

In mijn mailtje van afgelopen voorjaar liet ik hem weten dat ik – ‘in het licht van bijdragen die ik af en toe zelf lever aan de (erg gebrekkige) discussie over sociale en bestuurlijke vernieuwing’ – zijn inzichten behartenswaardig vind.

### III 'VASTE FORMATS WERKEN NIET MEER'

'Durf jij zeggenschap te delen?'

'Werkt de gemeente aan een organisatie waarin het ritme van de samenleving leidend is?'

In: *Democratisch zakboekje*, uitgave van het ministerie van BZK en de Vereniging Nederlandse Gemeenten, bestemd voor raadsleden en andere betrokkenen bij het openbaar bestuur; november 2017.

~

Op 19 mei 2017 verscheen in het VNG-magazine onder de kop 'Radicale omkering' een kort artikel van algemeen directeur Jantine Kriens van de VNG, de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Ik vond het een veelzeggend stukje en neem er daarom het nodige uit over (de onderstrepingen zijn van mij):

'Er is veel veranderd in het openbaar bestuur sinds ik in 1981 in Rotterdam aan de slag ging. Het was toen nog heel gewoon om op het stadhuis een visie te ontwikkelen over ruimtelijke ordening, over opzet en inrichting van wijk- en buurtcentra, maatschappelijke ondersteuning en begeleiding. Vervolgens ging je met die visie en uitwerking op pad naar inspraakavonden om inwoners te informeren. Eventueel werden onderdelen bijgesteld, maar de grote lijnen lagen vast. Dat samenspel tussen overheid en inwoners is nu (gelukkig) totaal anders. Inspraakavonden zijn vervangen door bijeenkomsten waar ideeën gedeeld en getoetst worden, waar bewoners zelf plannen

indienen. We zijn op weg van hiërarchisch naar horizontaal en van gesloten naar transparant. Er is sprake van een radicale omkering.

Natuurlijk is de radicale omkering nog niet overal een feit. Dat gaat niet van de ene op de andere dag. Gemeenten, inwoners en organisaties moeten zich bewust worden van hun nieuwe rol. Vaste formats werken niet meer. Overheid, inwoners en maatschappelijke organisaties bedenken samen oplossingen en werken die samen uit. (...)

Gemeenten zetten steeds meer de opgave centraal. Ze experimenteren en ontwikkelen nieuwe werkwijzen. Werkwijzen die voor een groot deel mogelijk worden gemaakt door nieuwe technologie, want die maakt het eenvoudiger om kennis te delen via platforms, websites of WhatsApp-groepen. Dat creëert onverwachte sociale netwerken die dwars door bestaande structuren heen lopen: netwerken van ouders, buurten, collega's, verenigingen, mantelzorgers, et cetera. Deze nieuwe netwerken versterken de sociale structuren in stad en dorp en maken het mogelijk onze dorpen en steden terug te geven aan de inwoners, mits er bestuurders zijn die durven.'

Eerder in haar artikel klopte Kriens onder anderen de Zuid-Hollandse burgemeester Bert Blase op de schouder als voorbeeld van een bestuurder met lef. Blase is initiatiefnemer van Code Oranje, een groep van enige tientallen burgemeesters, wethouders en raadsleden van onder meer PvdA-, VVD-, en CDA-huize die in het najaar van 2016 de publiciteit zocht. In een korte verklaring zei men te streven naar een snelle vestiging van een 'nieuwe democratie'. Daarin 'krijgen ideeën, kennis en initiatieven uit de samenleving de ruimte, denken we in oplossingen en proberen we die uit. Zeggenschap

organiseren we in wisselende en gevarieerde vormen, die passen bij de aard, de omstandigheden en de schaal van het vraagstuk. Van buurt en dorp tot en met "Den Haag" en "Brussel".

'Burgers hebben de behoefte én de vaardigheden om hun omgeving te beïnvloeden en (mee) te sturen', meenden burgemeester Blase en zijn Code Oranje-genoten. De gemeenteraad kon daarom maar beter worden vervangen door gezelschappen van gewone burgers. En 2017 en 2018 moesten 'kanteljaren' worden 'waarin de representatieve en de maatschappelijke democratie elkaar definitief vinden.'<sup>9</sup>

Een paar maanden voor de lancering van Code Oranje, had Blase in *Trouw* ons traditionele openbaar-bestuurssysteem min of meer dood verklaard: 'De signalen van onvrede over de politiek en politieke partijen zijn veelvuldig en structureel. De ontwikkeling van de vertrouwenscijfers laat zien dat de partijpolitieke representatieve democratie op zijn retour is.' Ondertussen was volgens hem het goede nieuws dat de hele samenleving bruist van boeiende ideeën. In dit verband noemde hij ook 's lands bekendste meningenpeiler: 'Maurice de Hond staat te trappelen om de debatten in de Kamer digitaal te verbinden met de opinies op straat.'

Begin 2018 baarde de burgemeester opnieuw enig opzien. Dit keer met een roman: *Het verhaal van de wereld en het ontstaan van Code Oranje*. Toen ik Blase niet lang na het verschijnen van zijn boek ergens tegenkwam, zei hij me erg te geloven in een samenleving 'waarin we het gezag niet meer van boven krijgen.'

Ik schrok daar van. En moest denken aan de 'Guido-lezing' van Piet Hein Donner uit 2017.

Macht moet, zo leerde die voordracht mij:

'Zonder macht geen rechtsstaat.'

'Recht en macht zijn niet tegengesteld.'

'Macht zonder recht is tiranniek, maar recht zonder kracht is machteloos; het zal worden genegeerd.'

En de Franse geleerde Pascal citerend: 'Men moet dus macht met recht verenigen en het zo maken

dat hetgeen rechtvaardig is machtig is of hetgeen machtig is rechtvaardig zal zijn.’<sup>10</sup>

Terwijl Jantine Kriens en Bert Blase hun democratische dromen beschreven, was in ons land al zo’n twee jaar het project ‘Democratic Challenge’ gaande, een programma van de rijksoverheid en de VNG dat eveneens uitging van het idee dat het bestaande politieke systeem niet meer spoort met hoe burgers vandaag de dag hun leven (willen) leiden. Experimenten met nieuwe vormen van democratie moesten daarin verandering brengen, aldus toenmalig PvdA-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Ronald Plasterk. In dit kader deden diverse gemeenten tussen 2015 en 2018 ervaring op met alternatieve vormen van openbaar bestuur, waarbij meer macht voor de burger het credo was. Zo werden her en der begrotingskeuzes en andere beslissingen (mede) overgelaten aan een buurtraad of burgerpanel, al dan niet samengesteld door middel van ‘loting’ – namen van kandidaat-leden worden dan willekeurig ontleend aan het bevolkingsregister. Ook uitgebreide meepraatsessies aan het begin van planvorming raakten in zwang.<sup>11</sup> Net als het laten meedoen van burgers aan de controle van het lokaal bestuur. Aan plaatsen die hoog scoorden op het bevorderen van ‘participatieve democratie’ verleende het Democratic Challenge-team van het ministerie en de VNG de eretitel ‘voorhoede-gemeente’. En toen begin dit jaar de driejarige experimenteerperiode met democratie in allerlei smaken bijna was afgelopen, riep het team gemeenten op om na de raadsverkiezingen van maart zoveel mogelijk nieuwe vormen van burgerinvloed te verankeren in een ‘lokaal democratisch akkoord’, hoewel een evaluatie van de proeven niet had plaatsgevonden en hoewel de Raad van State zich in 2017 kritisch had uitgelaten over de groeiende neiging in politiek Nederland om ‘de besluitvorming over algemeen verbindende voorschriften over te laten aan andere gremia of aan de uitkomst van volksraadplegingen.’<sup>12</sup>

Op 5 juli 2018 informeerde de huidige minister van Binnenlandse Zaken Kajsa Ollongren (D66) de Tweede Kamer over haar naadloze vervolg op Plasterks beleid: het *Plan van aanpak versterking lokale democratie en bestuur*.

‘In de gemeenten gebeurt het. We bouwen aardgasvrije wijken, met de Omgevingswet kunnen er straks makkelijker bouwprojecten starten, en zorgtaken worden afgestemd op de behoeften van afnemers. Inwoners willen hier niet alleen over meepraten, maar vooral ook meedoen. (...) Door verschillende vormen van democratie, moeten meer mensen betere mogelijkheden krijgen om mee te doen’, aldus een begeleidend nieuwsbericht van de rijksoverheid.

Zo werd conform het regeerakkoord gemeld dat bewoners praktische taken van gemeenten kunnen overnemen ‘als zij denken dat het anders, beter, slimmer of goedkoper kan.’ Dit laatste heet het ‘right to challenge’, ook wel ‘uitdaagrecht’ genoemd.<sup>13</sup> Kennelijk bestaan er echt burgers die er behoefte aan hebben op structurele basis marktplaatsen schoon te vegen, afval in te zamelen of hun drinkwater te beheren. Is het met onze collectieve voorzieningen dan zo bar en boos gesteld dat mensen er maar liever zelf voor zorgen? Minstens zo merkwaardig is het dat sommige voorstanders van het right to challenge gemeenten graag inwrijven dat die juridisch en organisatorisch niet zijn ingesteld op dergelijke aspiraties van burgers. Alsof het een schandalige situatie was dat tot voor kort de overheid die taken vervulde. En ja, dat vinden die (wetenschappelijke) pleitbezorgers geloof ik inderdaad, getuige krasse adviezen aan bestuurders en ambtenaren als: ‘gebruik het middel om in te breken op het reguliere’.<sup>14</sup>

Minister Ollongren vindt het voorts ‘belangrijk dat gemeenten op hun eigen wijze invulling kunnen geven aan lokale democratie’; ‘BZK zet daarom in op het lokaal maatwerk door het creëren van ruimte binnen wetten als de Gemeentewet, Provinciewet en Wet gemeenschappelijke regelingen. Verder wordt gekeken welke aanvullende

wet- en regelgeving er nog nodig zijn om lokaal maatwerk mogelijk te maken.’  
Haar actieplan voorziet tevens in (bij)scholing van volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren. Maar ook daarbij is opschaling van burgerparticipatie het onderliggende doel: ‘Naast het onlangs door de minister aangekondigde uitgebreide inwerk- en ondersteuningsprogramma voor raadsleden, worden er ook projecten aangeboden die de samenwerking tussen de raad met het college van burgemeester en wethouders, de griffier en de gemeentesecretaris versterken. Vanuit die samenwerking kunnen inwoners meer betrokken worden bij het lokaal bestuur.’

In de lente van dit jaar had minister Ollongren in een nieuwsbrief van de overheid al even op haar beleidsvoornemens vooruitgeblikt: ‘Democratie – evenals het openbaar bestuur – vergt continu onderhoud’, zei ze daarin. ‘Dat betekent dat we altijd moeten blijven kijken wat nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen betekenen voor het functioneren van de democratie. Neem bijvoorbeeld de toenemende mogelijkheden van technologie. We weten allemaal dat dit enorme implicaties heeft voor ons dagelijks bestaan. Het is daarom belangrijk om te kijken of en hoe deze nieuwe technologische mogelijkheden de democratie kunnen helpen versterken.’

Dit laatste idee was ik eerder tegengekomen. In november 2017 las ik op [www.platformoverheid.nl](http://www.platformoverheid.nl) in een bijdrage van de afdeling Democratie en Bestuur van het ministerie:

‘De in onze ogen benodigde update die de lokale democratie nodig heeft, kan prima aansluiten bij onze alledaagse werkelijkheid. Nooit eerder had een mens zoveel mogelijkheden in zijn broekzak. Wat een mobiele telefoon vandaag de dag kan, was jaren geleden ondenkbaar.

Tegenwoordig leven we voor een belangrijk deel ‘online’. Het bestellen van je kleding, boeken van een vakantie en het doen van je boodschappen kan online. Onze democratie kan hier een beetje bijtrekken.’

Met ‘e-democracy’ zijn nieuwe groepen te bereiken die eerst ‘buiten het democratische proces vielen’, zo ging het stuk verder:

‘Een voorbeeld hiervan zijn millennials. Zij bewegen makkelijk op digitale platforms, maar nemen minder actief deel aan het democratisch proces. Juist op lokaal niveau zijn digitale tools het best toe te passen. Digitale tools zijn geschikt bij concrete vraagstukken, bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening. Dit staat dicht bij inwoners, die meteen de uitwerking van het besluit zien. Niet alleen krijg je het meest wenselijke besluit, ook draagt het bij aan het vertrouwen van de burger in de democratie. Die heeft tenslotte zelf kunnen meebeslissen. Het vaker toepassen van digitale tools bij agendavorming, begroten en besluitvorming kan helpen een vertrouwensomslag door te voeren. (...) Het ministerie van BZK kan deze ontwikkeling versterken door gemeenten te ondersteunen bij het eerste gebruik ervan. Zo wordt ook e-democracy een handige aanvulling op onze representatieve democratie.’

In het licht van alle inspanningen om de (lokale) democratie diepgaand te hervormen, is het saillant dat in de loop van 2017 uit nieuwe wetenschappelijke publicaties steeds duidelijker werd dat er *geen reden* was voor paniek over onze staatsinrichting.<sup>15</sup> En in een rapport met de titel *Maatwerkdemocratie* van een VNG-denktank onder leiding van Kajsa Ollongren (nu dus minister van BZK, toen nog wethouder in Amsterdam) was nota bene al in 2016 gemeld:

‘De (onderzoeks)gegevens laten zien dat de diagnose van een legitimiteitscrisis van de democratie in Nederland onjuist is, maar dat de ervaring toch een andere is. De werkelijkheid van een ‘legitimiteitscrisis’, is op zijn best een werkelijkheid van beelden. Ook het beeld dat in Nederland per saldo het vertrouwen in het politieke systeem is gedaald, klopt niet (...). Zeker in vergelijking met andere Europese landen, is het vertrouwen in democratie en het politieke systeem groot te noemen.’

Overigens pleitte deze denktank wél voor meer gemeentelijke vrijheid om besluitvormingsprocessen alternatief vorm te geven.

De volgende rariteiten vragen er nu om te worden opgetekend:

- dat BZK en VNG ondanks het feit dat ons politieke systeem nog altijd geliefd is stug volhielden dat burgers toe zijn aan iets nieuws;
- dat het huidige kabinet van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie een niet bestaande legitimiteitscrisis onder meer per smartphone wil bestrijden;
- dat *het meest gehoorde geluid* in zo’n smartphone-poll in een ministerieel blog wordt opgevat als *het meest wenselijke geluid*.

Verder blijkt een kenmerk van de nieuwe democratie dus te zijn dat goed bestuur vooral neerkomt op ‘veel democratie’: besturen doen we voortaan collectief, want door sociale media zijn we daarvoor tegenwoordig allemaal in de gelegenheid. Ook is goed bestuur in de beleving van de vernieuwers bestuur dat zich neerlegt bij of plooit naar de maatschappelijke/technologische loop der dingen. ‘Aansluiten bij de ontwikkelingen die in de praktijk gaande zijn en deze waar mogelijk faciliteren en versterken’, dat is wat Plasterk bepleitte en wat ook Ollongren wil. Met name wat ‘van onderaf’ komt, geldt als goed. En dan is er nog deze rage: bestuurlijk denken in termen van *losse, plaatselijke ‘opgaven’* waarbij opnieuw burgers per geval sterk meebepalen welke kant het daarmee op moet.

Iets anders dat opvalt, is dat er in de periode 2015-2018 in kringen van gezagsdragers en ambtenaren geen merkbaar protest wordt aangetekend tegen de gedachte dat ‘vaste formats’ (lees: onze democratisch-rechtsstatelijke gebruiken) hebben afgedaan. Dat nota bene de overheid aanstuurde op een informele herverdeling van beslistmacht en op versnippering van de verantwoordelijkheid voor collectieve voorzieningen, werd kennelijk alleszins bijtijds gevonden...

Mij leek deze gang van zaken eerder dwaas.

Risicant zelfs. Daarom schreef ik *Binding genoeg*.

*De stad en het geheim van aangenaam samenleven* (februari 2017). Om precies te zijn was de vraag die mij bezighield: waarom hoor je zelden dat samenleven in Nederland doorgaans wonderwel sláágt, en dat dit te danken is aan onze democratische en sociale rechtsstaat, aan de inspanningen van politici, aan de inzet van vele anderen binnen en buiten het openbaar bestuur, aan individuele vrijheid, aan onze veelsoortige bindingen?

Naar aanleiding van dit boekje ontving ik instemmende reacties uit het openbaarbestuurwezen.

Zo mailde een ambtenaar en voormalig ChristenUnie-raadslid:

‘Al jarenlang stoor ik me aan het haast dogmatische geloof in meer participatie en het afgeven op politiek. Ik probeer waar mogelijk tegengas te geven, maar het onbegrip is haast overweldigend.’

Uit een andere hoek van het land hoorde ik:

‘Als je een aantal consultants en trainers moet geloven ben je als griffier HEEL ouderwets en conservatief als je niet direct alle nieuwe manieren en experimenten omarmt en niet direct gelooft dat het allemaal niet deugt zoals het nu gaat.’

Ook van academisch onderzoekers en andere burgers kreeg ik bijval. Mede daarom besloot ik

de verdere ontwikkelingen rond de democratie te blijven volgen.

In augustus 2017 publiceerde het tijdschrift S&D mijn opstel *Klaar met politiek. Het participatie-evangelie van Wallage en Plasterk*. Serieus openbaar bestuur komt in het nauw, nu steeds meer lokale politici ruim baan maken voor ‘burgerkracht’ en ‘burgermacht’, is daarvan de korte samenvatting.<sup>16</sup>

Op grond van zijn uitspraken als voorzitter van de invloedrijke Raad voor het openbaar bestuur (ROB) noemde ik in dit relaas oud-PvdA-politicus Jacques Wallage ‘hoofdwegbereider’ van een fundamenteel andere samenleving en democratie. Volgens de ROB, die van 2009 tot medio 2017 door Wallage werd aangevoerd, ‘vormt formele representatie slechts één dimensie van het functioneren van de democratie. In een geïndividualiseerde samenleving, met een steeds stijgend onderwijsniveau en ongekende beschikbaarheid van informatie willen burgers niet alleen vertegenwoordigd worden, ze willen – zeker ten aanzien van zaken die hen rechtstreeks raken – zelf kunnen beslissen.’<sup>17</sup>

Verder stuurde ik samen met RUG-hoogleraar staatsrecht Solke Munneke een opiniestuk naar het platform socialevraagstukken.nl. Hierin constateerden wij dat de democratieopvatting van het ministerie en de VNG er wonderlijk genoeg op neerkomt dat het principe van ‘representatie’ eigenlijk niet in het belang van burgers is. Ter illustratie haalden we het eind 2017 verschenen *Democratisch zakboekje* erbij, een lesje ‘eigen-tijds bestuur’, uitgebracht door het VNG/BZK-experimenteerteam, bedoeld voor nog met het ‘oude systeem’ verkleefde raadsleden, bestuurders en hun ambtenaren. Dit guitig ogende document vol zelftestjes en quizjes betitelden de opstellers als ‘een fundament, de basis met essentiële waarden van de democratie’. Munneke en ik dachten daar anders over: ‘Steeds klinkt in deze handleiding door dat individuele burgers evenveel of zelfs *meer* recht van spreken hebben dan de gemeenteraad.’<sup>18</sup>

Democratisch besturen vanuit je broekzak of uit een knutselboekje – ik zou het de *frivolisering* van ons openbaar bestuur willen noemen, een trend waarvan in 2013 de eerste tekenen pijnlijk zichtbaar werden ...

#### IV EEN WARM APPLAUS VOOR DE SAMENLEVING

‘Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Wanneer mensen zelf vorm geven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel. Zo blijven Nederlanders samen bouwen aan een sterk land van zelfbewuste mensen.’

Aldus de *Troonrede* van 17 september 2013. In antwoord op een verzoek van toenmalig Tweede Kamerlid Arie Slob (ChristenUnie) om de term ‘participatiesamenleving’ te verhelderen, schreef premier Rutte in april 2014 onder meer ‘dat mensen van alle leeftijden waar mogelijk volop bezig zijn hun leven individueel of groepsgewijs in te richten zoals ze dat zelf willen.’ Op zichzelf was het niets nieuws dat burgers dit deden, vervolgde hij: ‘Ook in het verleden organiseerden mensen zich in sociale verbanden en namen zij zelf initiatieven om in maatschappelijke noden te voorzien.’ Echter: ‘Wat de afgelopen tien tot twintig jaar wel is veranderd, is de manier waarop mensen dit doen. Mensen zijn hoger opgeleid en mobieler en mondiger dan vroeger, en ze beschikken over meer communicatiemogelijkheden.’

Als voorbeeld noemde de minister-president 'de sociale media die het mogelijk maken dat via een whatsapp-groepje het dagelijks bezoeken en verzorgen van een zieke buurvrouw onderling wordt geregeld.' Ook attendeerde hij de Kamer op *crowdfunding*, lokale energiecoöperaties en een stichting die studenten in achterstandswijken buurtwerk laat verrichten in ruil voor goedkopere huisvesting in diezelfde wijk.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bevestigde in 2014 dat mensen zich de laatste jaren niet méér zijn gaan inzetten voor 'de samenleving' dan in de afgelopen decennia al het geval was. In Nederland is sinds jaar en dag sprake van een hoge mate van maatschappelijke participatie: van vrijwilligerswerk in allerlei sectoren, mantelzorg voor familie, vrienden of burens tot activiteiten in kerkelijk, politiek, cultureel, sportief en beroepsverband. Niettemin meende het kabinet Rutte 2 dus dat hier nog wel een schepje bovenop kon, nu wij door meer opleiding en nieuwe technologieën zoveel vindingrijker en coöperatiever zouden zijn geworden.

Deze laatste gedachte was al eerder verwoord, en veel uitgebreider dan in de *Troonrede*, in *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving* (juni 2013). Opsteller ervan was het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder leiding van PvdA'er Ronald Plasterk. Daar had men goed geluisterd naar een heel legertje kabinetsadviseurs. Zo lagen op het bureau van Plasterk en zijn medewerkers de publicaties *Vertrouwen in burgers* van de WRR, *Loslaten in vertrouwen* van de ROB, *Terugtrekken is vooruitzien* van de RMO en *Beroep op de burger* van het SCP.

Daarnaast was er ook nog een 'brandbrief van negen voorzitters van adviesraden van de regering' waarin werd gesteld dat 'het bevorderen van burgerbetrokkenheid en vermaatschappelijking vereist dat de Rijksoverheid systematisch nagaat of zij wel voldoende gebruik maakt van de vitaliteit van de samenleving en van de kennis en expertise van burgers.'

Tevens had de Tweede Kamer op 20 december 2012 unaniem de motie-Voortman aangenomen, waarin de regering werd verzocht 'te concretiseren of, en zo ja op welke manier, zij van plan is zeggenschap over te dragen aan burgers en hoe zij deze overdracht wil bevorderen op lokaal niveau.'

In zijn nota over 'doe-democratie' schreef Plasterk:

'[De adviezen] wijzen in dezelfde richting: de wijzigende verhoudingen tussen overheid, burger en markt vragen van 'de' overheid dat deze actief vertrouwen en ruimte biedt aan maatschappelijke initiatieven in het publieke domein, daarbij haar sturende rol meer loslaat en zeggenschap overdraagt.'

En:

'Het komt (volgens WRR en ROB steeds vaker) voor dat burgers en instellingen niet meer wachten op politieke besluiten, maar zelf maatschappelijke kwesties oplossen, zoals het onderhoud van speeltuinen, groenvoorziening of lokale voorzieningen voor ouderen. Naast de klassieke democratie van de stembus en politieke besluitvorming, kunnen dergelijke vormen van de rechtstreekse bepaling van de eigen leefomgeving worden beschouwd als wezenlijk kenmerk van een ander soort democratie. Wat mensen in eigen kring tot stand brengen om maatschappelijke kwesties op te lossen, hoeft niet via de omweg van een volksvertegenwoordiging te geschieden. Dit noemen we de doe-democratie.'

Elders in de nota staat ongeveer ditzelfde nog eens:

'Naast het stelsel van representatieve democratie (voor het nemen van gelegiti-meerde besluiten) is een tweede domein van collectieve besluitvorming (zelfsturing

in gemeenschappen en coproductie in netwerken) ontstaan. Zo is er een meervoudige democratie aan het ontstaan.'

Deze nieuwe democratie moest volgens het kabinet warm worden begroet omdat burgers *feitelijk* al van alles zelf en met anderen samen deden. Ook werd het omzeilen van de volksvertegenwoordiging toegejuicht omdat *nog meer* dingen zelf/samen doen positief zou zijn voor de sociale cohesie. En zoals al duidelijk werd uit het *Troonrede*-fragment, bestond er voor het stimuleren van 'zelfsturing in gemeenschappen' ook een *financieel* motief.

Al met al werd de doe-democratie in de gelijknamige nota voorgesteld als een aangenaam avontuurlijke win-winsituatie. In het vrolijk opge maakte document liet Plasterk zich bewonderend uit over 'de initiatieven die overal opbloeien'. En 'schitteren door afwezigheid' was niet wat de overheid wilde, suste hij eventuele sceptische klassieke democraten; ook de overheid zou 'participeren'.

Bij mij wekte dit verhaal de indruk van een staat die al drie decennia streng aan het afslanken was en inmiddels trekken van anorexia vertoonde, zo schreef ik in 2015 in tijdschrift *Noorderbreedte*.<sup>19</sup>

Want die overheid zou voortaan, in de woorden van de nota, niet langer 'zorgen voor', alleen nog 'zorgen dat'. Wilde niet meer 'bedenken', alleen nog 'meedenken'. 'Wellicht is het voldoende om te faciliteren', had de minister dunnetjes gezegd. Waarbij hij toegaf dat het afwachten geblazen was, wat dat precies ging brengen. Hoe de overheid moest optreden en wie er nog aanspreekbaar is, mocht het met de bepleite toename van burgerparticipatie toch niet zo vlotten, was niet te zeggen, aldus Plasterk. 'Hoe houd je controle op het algemeen belang?' vroeg hij zich hardop af. Maar een solide antwoord bleef uit.

Ondanks de onoverzichtelijke gevolgen voor politiek en samenleving kon de doe-democratie op brede parlementaire instemming rekenen. Geheel

verrassend was dat niet: sinds een jaar of tien zien bijna alle politieke partijen de overheid als slechts één van de vele maatschappelijke spelers, en dus niet meer als de maatschappelijk ordenaar, gelijkheidsbevorderaar, vrijheidsbeschermer, vredebevaarder en verbinder bij uitstek.<sup>20</sup>

Deze sobere kijk op de potentie en verantwoordelijkheid van de democratische staat verklaart ook het politieke draagvlak voor de decentralisatie van sociaal beleid per 2015: in tijden van individualisering, privatisering, globalisering, digitalisering, populisme en de pan uitrijzende zorgkosten geldt de gemeente als hét schaalniveau waarop solidair samenleven opnieuw gestalte zou kunnen krijgen, waar 'burgercollectieven' als volwaardig producent van publieke diensten zouden kunnen opereren en waar *bestuur* (voor zover daaraan nog behoefte bestaat) 'nabij' kan zijn.

Kort na 2013 is toch niet iederéén euforisch over het nieuwe democratietype van Rutte 2 en de bijbehorende – vreemd genoeg bijna als zoete koek geslikte – aanstaande bezuinigingen op zaken als jeugdhulp, langdurige zorg, wijkbeheer en bibliotheken. Zo schrijven drie auteurs van het SCP in april 2014 het stuk *Doe- of doe-democratie?* Daarin stellen zij:

'De gelijknamige nota van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit 2013 beschrijft "doe-democratie" als een nieuwe fase in de relatie tussen burger en overheid. Na de inspraak van de jaren '70 en de interactieve beleidsvorming van de jaren '90 gaat het in deze "derde generatie" burgerparticipatie om zelf dingen doen. (...) Dat is een fris participatieperspectief, maar democratisch gezien problematisch.' (...) 'Participatiedwang om gaten in de gemeentebegroting te dichten, kan de participatie vergroten en die participatie op zijn beurt kan positieve sociale effecten hebben (...) maar het is geen goed recept voor de

bevordering van politieke betrokkenheid. Sterker nog (...) er dreigt eerder politiek cynisme door de discrepantie die wordt ervaren tussen de verwachte eigen verantwoordelijkheid en het gebrek aan verantwoordelijkheid en responsiviteit aan de kant van het bestuur.’<sup>21</sup>

Vier jaar later, halverwege 2018, blikken de Groningse geleerden Hans Engels en Gerrit Voerman uitvoerig terug op de lokale implicaties van doe-democratie en decentralisaties.<sup>22</sup> Zij melden onder meer:

‘Men kan aarzelen over de continuïteit van burgerinitiatieven, en vooral het risico van maatschappelijke segregatie [kan men] bepaald niet uitsluiten. Daar waar sociale problemen voorkomen, is de capaciteit tot zelforganisatie in de regel zwak ontwikkeld, wat in combinatie met een terugtrekkende overheid tot sociale ongelijkheid kan leiden of die kan vergroten, met negatieve gevolgen voor de gemeente als lokale rechtsstaat. Uit (...) onderzoek blijkt inderdaad dat de nadruk op actieve burgerparticipatie ongelijkheid tussen stadsbuurten tot gevolg heeft. (...) Het ministerie leek dit alles intussen niet heel bezwaarlijk te vinden [Plasterk vond het logisch dat wie participeert ook meer profiteert, AK]. Kennelijk is er in de doe-democratie sprake van een impliciete opkomstplicht, met mogelijk aanzienlijke negatieve gevolgen wanneer iemand thuis blijft. De Nationale Ombudsman vatte het in november 2013 misschien wat theatraal, maar wel kernachtig samen: “participeer of crepeer”.’

De kritiek van Hans Engels (hoogleraar decentraal bestuur) en Gerrit Voerman (hoogleraar Nederlands en Europees partijstelsel) gaat nog verder:

‘Volgens minister Plasterk was er “een meervoudige democratie aan het ontstaan (...) Doe-democratie is een vorm van meebeslissen door simpelweg te doen.” Deze visie laat zich niet eenvoudig verenigen met de uitgangspunten van de klassieke representatieve democratie. De minister erkende in de nota dat “spanningen tussen beide systemen niet kunnen uitblijven” – de nota sprak zelfs van een “botsing van de doe-democratie met democratische beginselen van representativiteit en gelijkheid” –, maar dat gegeven werd vervolgens niet of slechts warzig uitgewerkt, terwijl helderheid en ondubbelzinnigheid hier natuurlijk van essentieel belang zijn.’

Tot slot wijzen Engels en Voerman op nóg een tekortkoming van de doe-democratie:

‘Ook in de lokale democratie zijn de politieke partijen nog altijd onmisbaar (...). Het is dan ook opvallend dat deze in veel analyses niet of nauwelijks aan bod komen (...) Concepten als zelforganisatie, verbinding en pragmatische pro-activiteit lijken politieke partijorganisatie uit te sluiten. Partijen lijken minder relevant; burgers doen het immers zelf.’

En daarna concluderen de onderzoekers klip-en-klaar:

‘De raad dreigt te worden gereduceerd tot een neutrale knopenhakker. Het politieke debat over de publieke zaak verdwijnt achter de einder, de kiezer met lege handen achterlatend.’

~

Zoals ik in het vorige hoofdstuk vertelde, voerde minister Plasterk in 2015 ook een expliciete

*politieke variant* van de doe-het-zelf-democratie in: de verruimde mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het lokale *bestuur*. Kennelijk moest de burger bij nader inzien niet alleen dingen ‘doen’ maar ook politiek betrokken blijven. En daartoe diende de representatieve democratie behalve met doe-democratie ook te worden ‘verrijkt’ met *participatieve democratie*: rechtstreekse deelname van burgers aan plannenmakerij, besluitvorming en de controle van het gemeentebestuur.

Maar of het nu gaat om het aanjagen van burgerkracht in de maatschappelijke sfeer of om de experimenten met burgermacht: wie terugkijkt op vijf jaar participatiesamenleving ziet iets schokkends: dat de politieke leiding én de ambtenarij van het ministerie van Binnenlandse Zaken (hoeder van ons staatsbestel!), steunend op een waar massief van wetenschappelijke adviezen, tezamen met het kabinet Rutte 2 en de complete Tweede Kamer van oordeel waren dat je ‘democratie’ anno 2013-2018 nog slechts *losjes* met onze constitutie in verband hoeft te brengen. De lieve, slimme, vitale burger van nu moest je niet lastigvallen met standaard politieke procedures en algemene sociale voorzieningen uit het analoge tijdperk.

Het is een redenering die niet alleen staatsrechtelijk onhoudbaar maar ook volkomen onwaarachtig is. Want het ideaal van initiatiefrijke burgers pretendeert wel ‘de leefwereld’ van mensen weer centraal te stellen, maar houdt goed beschouwd juist bar weinig rekening met de alledaagse omstandigheden van mensen. Individuele sociale energie, waarvan sinds 2013 zoveel wordt verwacht, is een schaars goed, is niet eindeloos aan te boren. Vandaar het idee van een *sociale rechtsstaat*: uniforme, betrouwbare systemen van zorg waarop iedereen die voor kortere of langere tijd in de knel zit aanspraak kan maken. Dat vonden we een symbool van beschaving, van solidariteit en van welbegrepen eigenbelang. Ook de representatieve democratie op basis van algemeen kiesrecht was een beschaafde en intelligente oplossing voor het praktische probleem dat niet iedereen wil en kan

besturen, terwijl iedereen wel is gebaat bij goed bestuur.

Wat te weinig mensen zich realiseren, is dat de nieuwe democratie waarin burgers in sociaal opzicht worden ‘losgelaten’ een maatschappij-model is dat veel weg heeft van wat in Engeland onder David Cameron in 2010 werd geïntroduceerd als *The Big Society* (*Big society, small government*, luidde de slogan voluit). Dit land is inmiddels berucht om onder meer zijn gescheurde sociale vangnetten.

Verder: als iets de ‘onvrede met de politiek’ vergroot, dan is het wel een overheid die magerder en magerder wordt en burgers opzadelt met de nadelige consequenties daarvan, zo waarschuwde Herman Tjeenk Willink in 2017 in een bijlage van zijn eindverslag als informateur voor een kabinet Rutte 3. Daarbij haalde hij de schrijnende Britse film *I, Daniel Blake* (Ken Loach, 2016) aan, om te wijzen op de gevolgen die mensen ook in ons land ondervinden van uitgehold openbaar bestuur.<sup>23</sup>

Tot bezinning van politiek en overheid op hun democratisch-rechtsstatelijke opdracht hebben diverse kritische geluiden tot op heden niet geleid: het bestuurlijke applaus voor de samenleving zwelt alleen maar aan. En in de lokale politiek krijgt luisteren naar de burger steeds surrealistischer trekjes.

Neem de ‘Praat Mee Module’, een foefje waarvoor sinds mei dit jaar reclame wordt gemaakt op een democratiewebsite van onder meer het ministerie en de VNG. Bij dit hulpstuk voor politici die niet meer in zichzelf geloven, wordt de volgende uitleg geleverd (de dubbele vraagtekens zijn van mij):

‘Burgerparticipatie is een thema dat lokaal van groot belang is. Zonder de participatie van burgers in het politieke veld kan u hen als raadslid niet goed vertegenwoordigen (??) en kan de lokale democratie niet goed functioneren. De invloed en betrokkenheid van burgers zijn dus essentieel. Maar hoe

faciliteert u deze betrokkenheid en belangrijker; hoe brengt u het lokale bestuur en uw burgers samen?

Er zijn veel manieren om burgers te betrekken bij beleidsvorming. Welke vorm past, is afhankelijk van het doel van participatie. Gaat het om het ophalen van meningen (??) vanuit de samenleving of het vergroten van draagvlak voor beleid, dan past een vorm waarin veel mensen kunnen meedoen. Om u hierin te ondersteunen is de Praat Mee Module ontwikkeld, zie hiernaast. Een intuïtieve (??) en laagdrempelige manier om in verbinding te komen met uw achterban.

Via deze nieuwe module is het mogelijk voor burgers om voor én tijdens (??) de live uitzending van uw politieke vergaderingen mee te praten. Zo kunnen inwoners uit uw gemeente een politiek debat live volgen, reageren op stellingen die u belangrijk vindt en vervolgens zien hoe u hier zelf op reageert. Dit geeft een nieuwe dimensie aan het debat en brengt u als raadslid op een directe en laagdrempelige manier in contact met de samenleving. U kunt zo gemakkelijk draagvlak voor uw beleid creëren! (??)

Van degenen die dit instrument bedachten, aanprijzen of invoeren mag burgerparticipatie dus gerust zo ver gaan dat het werk van de grondwettelijk bevoegde volksvertegenwoordiging – in een openbare vergadering bijeen – ernstig wordt verstoord...

Terugblikkend op vijf jaar participatiebevordering is dit wat mij nog het meest frappeert: het eensgezinde buigen van politiek-bestuurlijk Nederland voor 'boze' dan wel 'actieve' burgers die meer directe zeggenschap wensen. Hiermee gingen onze politici/bestuurders voorbij aan de stillere meerderheid van mensen die vinden dat anno 2018

nog steeds geldt dat ons huidige politieke stelsel zeer de moeite waard is. Deze burgers mopperen ook heus weleens of zijn zelfs buitengewoon sceptisch over hoe het toegaat in 'Den Haag' of hun gemeente. Maar zij begrijpen uitstekend dat gekozen en benoemde politici niet beter gaan besturen als die hun mandaat te grabbel gooien. Niettemin is heel ons openbaar bestuur dus drukdoende om processen van beleidsontwikkeling en besluitvorming vérgaand af te stemmen op een verondersteld breed, eenentwintigste-eeuws verlangen naar zelfsturing. En ja: voor sommige burgers is deze gang van zaken beslist profijtelijk. Zo begint het normaal te worden dat bepaalde groeperingen hele paragrafen van lokale coalitieakkoorden helpen invullen. In Amsterdam gebeurt het: een koepel van *bottom-up*-initiatieven claimt op het gebied van onder andere 'maatschappelijk vastgoed' zó veel meer kennis van zaken te hebben dan de gemeente, en ook zó veel maatschappelijke waarde te produceren, dat het hen dit jaar lukte om mee te onderhandelen over het nieuwe raadsakkoord, vertelde een trotse voorman van dit progressieve gezelschap van zogeheten stadmakers tijdens een democratie-bijeenkomst van het ministerie.

Okay, zei ik, gefeliciteerd. Maar wat als morgen de bankiers zich melden, omdat ook zij wel een paragraaf in het gemeentelijke beleidsplan willen volschrijven? Ook zij zullen vinden dat ze speciale kennis en maatschappelijke waarde hebben. 'Tsja', zei de Amsterdamse stadmaker, 'meerdere partijen in de raad, vooral de linkse, zijn voorstander van democratische vernieuwing, en daarin past het dat wij deze rol nu kunnen spelen.'

Zelfs de gemeenteraad van onze hoofdstad is het kennelijk vergeten, maar de democratische rechtsstaat berust nog altijd op het concept van een representatieve, dus *indirecte* democratie – een methode om in alle ernst met verschillende inzichten, botsende én gedeelde belangen om te gaan. En wat zowel gewone burgers als politieke ambtsdragers zouden moeten weten, is

dat 'representatie' niet betekent dat raadsleden doorgeefluiken zijn van de wensen en opvattingen van kiezers. Politici en bestuurders hebben niet de taak onze voorkeuren zo direct mogelijk te reflecteren. Op die manier valt er immers niets te bereiken. Vandaar dat zij worden geacht zelfstandig afwegingen te maken over dikwijls ingewikkelde dossiers: vanuit een partijvisie die vóóraf aan de kiezer is meegedeeld en natuurlijk steeds met oog voor bestaand beleid en relevante omstandigheden.

Het functioneren van bestuurlijke organen is bovendien ingebed in een systeem van regels, procedures en andere instituties – een systeem dat erop is gericht behoorlijk openbaar bestuur mogelijk te maken en aldus de samenleving bij elkaar te houden.

Overheidsmacht die gebonden is aan het recht, kwaliteit en samenhang van wetten en beleid, bescherming van grondrechten, onafhankelijke rechters, een vrije pers, een democratische structuur die garandeert dat het gesprek over de samenleving altijd gaande blijft – wie aan dat alles waarde hecht, zou de sterke connectie die we in Nederland kennen tussen politiek, democratie en recht moeten koesteren. Maar nee, in Den Haag en 'lokaal' is men vooral in de ban van het zo *klein mogelijk* maken van de afstand tussen burgers en bestuur. Horizontaal bestuur, dat zou pas 'echte democratie' zijn. En wie zich inzet voor de buurt, die is pas echt 'betrokken'.

~

In oktober 2017 verzorgde ik een niet zo licht verteerbare 'kennislunch' op het ministerie van BZK. Ik sprak toen mijn bezorgdheid uit over de voortgaande informalisering van het politieke bedrijf. Ik zei dat ik heus niet tegen maatschappelijk initiatief en goede gesprekken met burgers ben, integendeel, 'maar zodra er wordt gedweept met "de kracht van de samenleving" die veel meer "ruimte" zou moeten krijgen, deins ik terug

en moet ik denken aan het credo van Tachtiger Willem Kloos: *de allerindividueelste expressie van de allerindividueelste emotie*. Voor poëzie vind ik dat een prima uitgangspunt, maar in de openbare democratische sfeer kan ieders energie nu eenmaal *niet* vrijelijk stromen.'

Hierna citeerde ik Raad van State-vicevoorzitter Piet Hein Donner:

'Als te midden van alle [maatschappelijke] verandering de regels van besluitvorming gaan meebewegen met de gevoelens en machten van het moment, weten we binnen de kortste keren niet meer wie verplichtend mag beslissen en kunnen we alleen nog met elkaar op de vuist gaan om ons gelijk te halen'.<sup>24</sup>

Op koele, formele politiek, zo liet ik hier op de achttiende verdieping van het departement voor alle zekerheid op volgen, kunnen we dus niet zui-nig genoeg zijn.

In dezelfde geest schreef ik later aan een vriend: 'Wie "meervoudigheid", "maatwerk", "vele manieren van besluitvorming" introduceert, heeft een sterk "wij" nodig om die vrijheid van werken niet te laten ontsporen. Maar dat "wij" is en komt er niet, dus wordt het vroeg of laat een zootje, of erger. Bestuurders als Bert Blase c.s. doen alsof zij van het leukere, creatieve, avontuurlijke slag zijn dat duizend bloemen wil laten bloeien, maar vergeten *hoeveel er al bloeit* en waaraan we dat te danken hebben.'

V IEDER HET ZIJNE:  
HET NIEUWE SOCIAAL

Sinds de Grondwetswijziging van 1983 en op basis van internationale verdragen heeft iedereen in Nederland zogenoemde sociale grondrechten. Deze rechten verplichten de overheid ertoe sociale gerechtigheid te bevorderen. Zo moet de staat zijn burgers een bepaald niveau van welzijn en welvaart bieden door te voorzien in werkgelegenheid, uitkeringen, huisvesting, gezondheidszorg, een goed leefmilieu en onderwijs.

In de wereld van lokaal bestuur en beleid wordt een deel van dit uitgestrekte gebied, zoals de sectoren zorg, welzijn, inburgering en sociale activering, aangeduid als 'het sociaal domein'. Rond dit begrip is de afgelopen vijf jaar politiek en maatschappelijk veel te doen geweest. Dat had alles te maken met het feit dat in de vorige regeerperiode PvdA-staatssecretaris Martin van Rijn en zijn collega's op de uitgaven aan het sociaal domein miljarden euro's wilden besparen. Daartoe bedachten zij onder meer dat sommige groepen hulpbehoevende burgers alleen nog voor professionele zorg in aanmerking konden komen wanneer zij er echt niet in slaagden hun noden op een andere wijze te lenigen. De zo energieke en van gemeenschapszin vervulde burger die we leerden kennen uit de *Nota Doe-democratie* kon hierbij tot voorbeeld strekken én zo nodig als steunpilaar fungeren...

Het kabinet Rutte-Asscher besloot verder dat de *lokale overheid* voortaan moest uitmaken wie welke zorg al dan niet nodig had. En zo kwam het, dat sinds 1 januari 2015 de bijna vierhonderd Nederlandse gemeenten ieder afzonderlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een

drietal sociale wetten: de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) die betrekking heeft op ondersteuning van mensen met een handicap of chronische psychische ziekte; de Jeugdwet die over hulp aan gezinnen/jongeren gaat, en de Participatiewet, gericht op begeleiding van mensen in de bijstand richting betaald werk of andere activiteiten.

Na onder meer het versoberen van de WW en de WAO, het verkorten van de duur van de WW en het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd, betekende deze driedubbele decentralisatie een nieuwe stap in het verschraken van onze befaamde verzorgingsstaat.<sup>25</sup> Maar deze stap bracht dus ook nog een heel nieuwe benadering van burgers én een toename van gemeentemacht mee. Sociologen van de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit van Humanistiek onderscheidten in 2014 vier onderliggende principes van de nieuwe sociale politiek. Ik neem hun formulering daarvan over:

1. Nabijheid: hulp moet dichtbij de burger komen, aangestuurd door de lokale overheid die 'dichterbij' zou staan en met een grotere rol voor het eigen (meer nabije) sociale netwerk.
2. Zelfredzaamheid: burgers worden gestimuleerd om hun eigen problemen op te lossen, zo nodig met een beroep op hun sociale netwerk.
3. Wederkerigheid: wie hulp ontvangt, moet ook iets terugdoen. Zo wordt van bijstandsgerechtigden verwacht dat zij in ruil voor hun uitkering (vrijwilligers)werk verrichten.
4. Generalistisch integraal werken (...). Breed opgeleide en inzetbare professionals in 'sociale wijkteams' moeten door hun integrale aanpak dwarsverbanden leggen tussen beleidsterreinen.<sup>26</sup>

Het concept van een op nationale leest geschoeide sociale rechtsstaat maakte drie jaar geleden kortom gedeeltelijk plaats voor tientallen variaties op het model van een lokale activeringsstaat. Daarin vormen iemands persoonlijke contacten het voornaamste sociale vangnet. 'Waar tijdens

de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat de nieuwe sociale voorzieningen werden beargumenteed als bevrijding van afhankelijkheid van familieleden, worden nu juist weer onderlinge steun en hulp uit het eigen sociale netwerk gepropageerd als bevrijding van bureaucratische overheidsbemoeienis', merkten genoemde onderzoekers op, bij aanvang van een groot onderzoek naar 'de beloften van nabijheid'.<sup>27</sup>

Dat de zware bezuinigingen op sociale voorzieningen deze zweem van 'bevrijding' konden meekrijgen, hangt nauw samen met het sleutelwoord uit de decentralisatieoperatie: 'maatwerk'. Voortaan zouden mensen in de bijstand, mensen met opvoedproblemen, jongeren in de knel en mensen met een beperking *precies* krijgen wat zij nodig hebben. Het inmiddels in vrijwel iedere gemeente beproefde recept daarvoor is een zogeheten keukentafelgesprek. Door een lid van een gemeentelijk 'sociaal team' worden in zo'n gesprek iemands (on)mogelijkheden verkend, waarbij er officieel ook aandacht uitgaat naar gevoelens, naar wat mensen belangrijk vinden in het leven ('zingeving') en naar eventuele verborgen problemen. Aldus dacht het tweede kabinet Rutte vijf vliegen in een klap te kunnen slaan:

- het gebruik van voorzieningen zou doelmatiger worden;
- de juridische relatie overheid-burger zou worden 'gehumaniseerd';
- in het geval van een meervoudige problematiek kon gecoördineerde hulp geboden worden;
- door mensen waar mogelijk af te houden van sociale regelingen zou meer 'directe solidariteit' tussen burgers opbloeien;
- *lokaal* bepaald sociaal beleid zou de burger meer 'vertrouwen' geven in de politiek.

In een fraai betoog uit 2016 liet de Groningse hoogleraar staatsrecht Solke Munneke weinig heel van deze overwegingen. Ten eerste suggereert de term 'beleid op maat' volgens hem ten onrechte dat hulpvragers voortaan beter af zijn: in de context

van het nieuwe activeringsbeleid leidt ‘maatwerk’ er in de regel juist toe dat iemand geen of minder professionele zorg ontvangt.<sup>28</sup>

Afgezien daarvan was de maatwerkbenadering in kwestie volgens Munneke juridisch hoogst bedenkelijk: ‘Ons rechtssysteem neemt juist algemeenheid als uitgangspunt. Dit brengt mee dat een keuze voor maatwerk als fundament voor een wettelijk systeem onmiddellijk [problemen veroorzaakt] met betrekking tot de democratisch-rechtsstatelijke verworvenheden die in de “algemeenheid van de wet” besloten liggen: maatwerk leidt tot willekeur en ongelijkheid, tot rechts-onzekerheid, tot machtsophoping bij het bestuur en tot een gebrek aan democratische legitimatie.’

Munneke ging ook in op de gerezen verschillen in sociaal beleid tussen gemeenten – zo maakt iemand met dezelfde aandoening in plaats A tegenwoordig wel kans op taxivervoer of een scootmobiel, en in plaats B niet. Zijn conclusie was dat er geen sterke argumenten bestonden om deze ongelijkheid te laten optreden. Zo had men voor het doel van integraal beleid ook, of zelfs beter, *landelijke* regels kunnen ontwerpen. In mijn eigen woorden: streven naar een goed helpende en respectvolle overheid vergt allerm minst dat elke gemeente een eigen aanpak verzint.

Van twee ándere mogelijk legitieme gronden om tot decentralisatie van overheidsplichten over te gaan, was volgens Munneke óók al geen sprake: verschillen in geografische omstandigheden deden er hier niet toe en ook viel er voor plaatselijke politici nauwelijks eer te behalen aan de ingewikkelde vernieuwingen in het sociale domein. De aanname dat die vernieuwingen tot een grotere democratische betrokkenheid zouden leiden, was dan ook uit de lucht gegrepen.

Tegelijk was er wél een goede reden om op voorhand áf te zien van decentralisatie, aldus Munneke:

‘(...) het gaat om kwetsbare groepen personen, in een minderheidspositie, met een hulpvraag waarvan zij geen afstand kunnen doen. Kwetsbare

groepen lijken nu afhankelijk te worden van de toevalligheid of in hun gemeenten vermogende dan wel minder vermogende inwoners woonachtig zijn en of zij bereid zijn de gemeentelijke middelen voor deze hulp in te zetten. Anders dan in Scandinavische landen, waaraan het model ontleend is, zijn in Nederland de afstanden tussen gemeenten dermate klein dat de verschillen extra in het oog springen. De gedachte van een min of meer afgesloten gemeenschap die naar eigen inzicht de financiële middelen inzet om adequate hulp te geven past wellicht wel in de Scandinavische setting, maar oogt in Nederland eerder als willekeur.’<sup>29</sup>

Van veel kanten heeft er voor en na 1 januari 2015 soortgelijke of nog weer andere kritiek geklonken. Bijvoorbeeld op het quasi-gemoedelijke karakter van keukentafelbezoeken, waardoor consultants zich beklemd kunnen voelen tussen de rollen van controleur en begeleider.

Ook de vaak onduidelijke juridische status van de uitkomst van een keukentafelgesprek is aan de kaak gesteld, evenals de onheldere procedures in geval van geschillen.<sup>30</sup> Of neem wat SCP-directeur Kim Putters onder meer schreef in een lang opstel dat aan de vooravond van de decentralisaties verscheen: ‘Het lokaal borgen van mensenrechten gaat ook het rijk [straks nog steeds] aan, maar gemeenten en burgers vullen [voortaan] meer de norm in. De decentralisaties zijn vooralsnog onvolgende doordacht op de consequenties die dit heeft voor het toezicht op voorzieningen, voor het monitoren van de leefsituatie van burgers en wat er moet gebeuren als er negatieve gevolgen voor (kwetsbare) burgers zijn of als het doel niet wordt bereikt.’<sup>31</sup>

Op 2 juni 2016, bijna anderhalf jaar na het van kracht worden van de decentralisaties, houdt vicepresident van de Raad van State Piet Hein Donner een opmerkelijke lezing voor Divosa, de vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein. In deze rede, getiteld ‘Laat je niet

gek maken', staat Donner ten eerste stil bij de *aanleiding* van de 'paradigmawisseling' die zich heeft voltrokken. Er was in de aanloop naar 1 januari 2015 een breed gevoelde politieke noodzaak om in te grijpen in de almaar stijgende kosten van sociale zekerheid en zorg, zegt hij. Ook los van de economische crisis die in 2008 was uitgebroken, kon men niet om een drastische inperking van de verzorgingsstaat heen, stelt Donner. Vervolgens verschaft hij zijn gehoor uitleg over de nieuwe uitdrukking 'ieder het zijne', die in de plaats is gekomen van het gangbare gelijkheidsbeginsel dat gelijke behandeling in gelijke gevallen voorschrijft:

'Beleid op maat, rekening houden met plaatselijke en persoonlijke omstandigheden, vergt oordelen met aanzien des persoons: een justitie zonder blinddoek kortom. Dat is niet per definitie onrecht. De blinddoek hield vooral verband met het strafrecht. Beleid op maat, "ieder het zijne geven", is een niet minder oude dragende gedachte van recht: het "suum cuique tribuere". Maar dat is een veel moeilijker operationeel concept. Als norm voor uitvoering is *gelijkheid* makkelijker (...).

[Maar] het maken van onderscheid naar behoefte, mogelijkheden en omstandigheden is [nu dus] de norm van uitvoering geworden. Het is een geheel nieuwe benadering in de uitvoering van overheidszorg. U bent daar de verkenner en pionier van. Alleen is het wel zo dat het kader, de concepten, de instrumenten en de regels die u daarbij ter beschikking staan veelal nog berusten op de traditionele rechtsidee van gelijkheid. (...) De bij de nieuwe rechtsidee horende invulling van wat wel en geen willekeur is, moet nog worden ontwikkeld. (...) Begint u de omvang te zien van de uitdaging waar u voor gesteld bent?

Voor het laten slagen van 'ieder het zijne' is echter nog meer nodig, gaat Donner door: een compleet ander type *organisatie*, geen 'ambtelijke' maar een 'professionele', deskundige.

En aan het slot van zijn lezing benadrukt hij dat mensen hun verwachtingen van de overheid moeten temperen:

'[Het gaat erom] steeds voor ogen te houden wat de inzet is; mensen tot recht laten komen in een samenleving waarin we steeds meer lijken te vergeten dat ieder mens de medewerking, steun en soms hulp van anderen behoeft om tot recht te kunnen komen. Overheidsdiensten kunnen daarbij behulpzaam zijn, de wetgever kan dat met rechten en plichten ondersteunen, maar de overheid zal niet in de plaats kunnen treden van de ander en het recht zal niet persoonlijke relaties kunnen vervangen. Als dat uw inzet is, zult u snel ontdekken dat de invulling van "ieder het zijne geven" vele malen interessanter en bevredigender is dan: "ieder het gelijke geven", maar het is ook aanzienlijk moeilijker.'<sup>32</sup>

Dit keer ben ik het niet met Donner eens, hoe eigenzinnig hij zijn standpunten ook nu weer inkleedt en hoe verfrissend het ook is dat hij niet terugvalt op de hype van de energieke burger. Dat je een verzorgingsstaat van tijd tot tijd moet moderniseren, daar kan ik me veel bij voorstellen, zij het niet in de eerste plaats om financiële redenen.<sup>33</sup> Maar wat ik niet begrijp, is dat Donner lokaal 'beleid op maat' verdedigt, terwijl hij in feite erkent dat 'ieder het zijne' toepassen zonder in willekeur te vervallen niet haalbaar is – anderhalf jaar na dato was een acceptabele 'invulling' er nog steeds niet!

Verder had ik van de Raad van State eerlijk gezegd verwacht dat die negatief zou hebben geadviseerd over een staat die bij burgers thuis op de bank komt zitten en zich mengt in hun

gevoelshuishouding en persoonlijke contacten. Bovendien konden alle betrokkenen bij de decentralisaties weten dat er door opeenvolgende bezuinigingen in veel gemeentehuizen weinig interne expertise meer aanwezig is (en aan de alternatieve gemeentelijke organisatie die Donner noodzakelijk acht wordt niet gewerkt). Zoals eveneens bekend was dat gemeenteraadsleden ook zonder het sociaaldomeindossier de handen al meer dan vol hadden aan hun politieke werk. Met andere woorden: hoezo kon je het beschermen van sociale grondrechten rustig toevertrouwen aan de laagste overheid?

Ook Donners opmerking ‘dat we steeds meer lijken te vergeten’ dat ieder mens andere mensen nodig heeft, bevreemdt me (dit weten de meesten van ons toch wel?). Net als zijn boodschap dat we in sociaal opzicht niet te veel van de overheid en het recht moeten verwachten. Mij lijkt het juist zo te zijn dat de overheid niet meer actief *genoeg* is, op onder andere sociaal gebied. En dat prettig/vreedzaam samenleven daardoor minder vanzelfsprekend wordt.

Ondertussen is men er bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten onverminderd van overtuigd dat de drie decentralisaties van 2015 een geweldige sprong voorwaarts waren. Haar missie om burgermacht en burgerkracht te stimuleren is evenwel nog niet volbracht: ‘Wat betreft de maatschappelijke beweging van overheid naar burgers staan we eigenlijk nog maar aan het begin’, aldus Rienk Janssens, ‘strateeg sociaal domein’ van de VNG dit voorjaar op de website socialevraagstukken.nl. Er is ‘een enorm potentieel aan maatschappelijke energie in de vorm van zorg- en energiecoöperaties en andere initiatieven van onderop’, beweerde hij. Maar helaas is ‘de wet zo ingericht dat gemeenten, en niet maatschappelijke organisaties of groepen inwoners, de beslissing nemen over de organisatie en toekenning van voorzieningen. Een begrijpelijke keuze, maar vanuit de gedachte naar “meer samenleving” ook een hinderpaal.’

Het verdient aanbeveling de vorige twee zinnen nogmaals te lezen. Wat hier namelijk doodleuk wordt verkondigd, is dat we het nieuwe sociale beleid van 2015 moeten zien als een tussenstap op weg naar een samenleving die zichzelf regeert, zonder wettelijke rol voor gemeentelijke teams, met alleen op de verre achtergrond een overheid die pas in actie komt als mensen er onderling niet uit kunnen komen. De rechtsstaat als slaperdijk dus...

Hoe kán het toch dat een dergelijk eindbeeld door nota bene de overheid zelf nu al jaren met droge ogen wordt gepropageerd?

Ik denk dat de hoofdoorzaak schuilt in een zacht gezegd zwak ontwikkeld begrip van wat onze rechtsstaat eigenlijk behelst. Formele structuren, indirecte democratie, hiërarchie, systeemdenken, *checks and balances*, vrijheid, gelijkheid en sociale rechtvaardigheid zijn met die rechtsstaat onlosmakelijk verbonden. Wat echter binnen het huidige openbaar bestuur hoogtij viert, is geknutsel met rechten, verkrumming van verantwoordelijkheid, nieuwe kneuterigheid, verheerlijking van burgerparticipatie en een obsessie met ‘concrete opgaven’ ten koste van politieke debatten over publieke belangen.

~

Begin 2018 sprak ik Rafaël Wittek, hoogleraar sociologie aan de RUG en projectleider van SCOOP, een landelijke studie naar ‘duurzaam samenwerken’. Hij vertelde me: ‘In Italië, waar mijn vrouw vandaan komt, verlangt men momenteel erg naar een verzorgingsstaat. Veel mensen leven er in een kooi, doordat ze sterk afhankelijk zijn van informele hulp óf aan anderen zulke hulp moeten bieden. Een dergelijke situatie is voor beide partijen heel zwaar. En als iemand die voor jou zorgt twee weken met vakantie gaat, zit je acuut in de problemen.’

Wittek vervolgde: ‘De bedenkers van de participatiesamenleving hebben geen oog gehad voor de

emotionele en sociale kosten van deze omwenteling. Toen ik zag dat het deze kant op ging, dacht ik: had even aangeklopt bij de universiteit. Dan hadden wij duidelijk kunnen maken dat je voor spelbare ondersteuning moet bieden aan wie dat nodig hebben. En dat het uit oogpunt van prettig samenleven heel belangrijk is om met burens juist een gelijkwaardige relatie te onderhouden.'

## VI POST VAN EEN OUD-POLITICA

'De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.'

Artikel 21 van de Nederlandse Grondwet

~

Op 10 maart 2017 kreeg ik een lange e-mail van oud-PvdA-politica Margreeth de Boer. Tijdens haar werkzame leven bekleedde zij vrijwel alle typen functies in het Nederlandse openbaar bestuur. Zij was raadslid in Wormer, gemeentebestuurder in Amsterdam en Zaanstad, gedeputeerde in Noord-Holland, commissaris van de koningin in Drenthe, minister van VROM in het eerste kabinet-Kok, Tweede Kamerlid, burgemeester van Leeuwarden en na haar pensionering in 2004 waarnemend burgemeester van Hoogeveen. Ik leerde Margreeth de Boer begin deze eeuw kennen toen zij bestuurslid werd van een stichting die een tijdschrift over de noordelijke leefomgeving uitgeeft; destijds was ik hoofdredacteur van dit blad. Ze schreef me:

*Ik heb je boek 'Binding genoeg' nog eens nauwlettend doorgenomen. Zelfs voor een tweede keer blijft het een tot diep nadenken stemmend stuk, omdat het raakt aan de voorwaarden voor een goed functionerend openbaar bestuursstelsel.*

*Op zichzelf ben ik niet tegen nieuwe vormen van inspraak. Maar zoals jij zelf ook constateert wordt deze (buurt-)participatie gebruikt daar waar de overheid niet zelf meer de lijnen uitzet en verdedigt. Vraag is natuurlijk: hoe komt dat? Zijn de huidige bestuurders*

en vooral ambtenaren niet meer deskundig genoeg om beleidsvoorstellen aan de politiek voor te leggen? Een van de redenen is dat in heel veel, zelfs middel-grote gemeenten geen ruimtelijke ordenaars, stedenbouwkundigen of infrastructuur-deskundigen meer aanwezig zijn. Als men denkt dat ze nodig zijn, wordt er een beroep gedaan op een van de vele organisatieadviesbureaus. Die hebben kennis, maar die nemen ze ook weer mee als het project afgerond is. Ik was stomverbaasd toen ik zag hoeveel externen er in gemeenten rondlopen. Maar dat werd nooit intrinsieke deskundigheid van dat openbaar bestuur! Hetzelfde gebeurt nu met de zgn. sociale pijler. Dat de planvorming etc. niet meer gebeurt, heeft zoals men altijd zegt met een tekort aan middelen te maken maar m.i. ook met iets anders. En dat is mijn tweede kritiek op het huidige systeem: sinds de invoering van het dualisme is het dagelijks bestuur van een gemeente verwijderd geraakt van visievorming en structuurnota's voor de langere termijn. Dat zou de gemeenteraad allemaal moeten doen. Maar die kan dat, zelfs met de aanstelling van een eigen griffier, niet. De meeste raadsleden doen dit werk naast hun gewone dagelijks werk. Dat zijn redelijk overbelaste mensen. Het politieke handwerk – op basis van overtuigingen en gesprekken tot een analyse van problemen komen, daarop beleid formuleren en dit voor discussie in de Raad brengen, lijkt dan ook grotendeels verloren gegaan. Zoals trouwens ook de mooie Wet op de Ruimtelijke Ordening treurig genoeg is verdwenen. (Ik ben er diep van overtuigd dat we in een redelijk overbevolkt land zorgvuldig met onze ruimte om moeten gaan. Alleen dan kunnen we alle functies die ruimte nodig hebben de juiste plaats geven en de kwaliteit van de ruimte in tact laten en hier en daar zelfs verbeteren. En 'zorgvuldig' betekent voor mij nadenken over de voorwaarden die die functies nodig hebben om het best tot hun recht te kunnen komen. En ja, dat betekent van overheidswege daarop een visie ontwikkelen, en op basis daarvan een stelsel van plannen en richtlijnen ontwerpen, democratisch vastgesteld, waaraan elke bestuurslaag en de burgers zich te houden hebben.)<sup>34</sup>

De dualisering was een D66-stokpaardje en ik betreur de invoering zelf na vijftien jaar nog steeds in hoge mate. Beleidsvoorbereiding op basis van visievorming wordt door B&W dus naar de Raad verwezen, en de Raad is daar zoals gezegd meestal niet toe in staat. Dus wordt er weer een bureau ingehuurd dat op basis van gladde technieken aan de Raad een (ruimtelijk) plan presenteert, al dan niet na gesprekken met de bevolking (een meer politiek moment kun je je voor een raadslid haast niet voorstellen, maar men laat dat over aan een bureau!!). Het is vakmatig en intellectueel allemaal heel armoedig.

Wat moet er dan gebeuren? Het wachten is op een nieuwe algemeen gevoelde onvrede hierover. Hopelijk zorgt jouw boek en de daarop volgende discussie voor die onrust, of maakt het wakker wat er vooral bij oudere bestuurders nog steeds aanwezig is. Ik zou nog veel meer kunnen opmerken, maar ik merk dat ik dan toch heel kwaad word. En dat heeft bij mij nu niet zoveel zin meer.'

Over ruimtelijke ordening en gebrekkige planvorming gesproken: op 10 april 2018 stuurden VNO-NCW en MKB-Nederland een opmerkelijke brief naar de Tweede Kamer. In dit schrijven drongen beide werkgeversorganisaties aan op een samenhangende visie op de inrichting van Nederland. Ook wezen deze vertegenwoordigers van het bedrijfsleven de Kamerleden op de noodzaak van een precieze verantwoordelijkheidsverdeling rondom zo'n 'Deltaplan voor de fysieke leefomgeving'. Hierbij zou het Rijk volgens hen de regie moeten nemen.

Lees deze brief, want die geeft niet alleen een beeld van de complexiteit en urgentie van een aantal maatschappelijke vraagstukken maar bevat ook de stelling dat ons land zich absoluut geen loslatende overheid kan permitteren. Op bijna schoolse wijze herinnert VNO-NCW de politiek aan wat een serieuze staat behoort te doen:

Hoogedelgestrenge dames en heren,

Op 12 april overlegt uw Kamer over de bouwopgave voor Nederland. In een brief aan de Tweede Kamer geeft het kabinet aan hoe de woningbouw meer prioriteit moet krijgen. Een goede stap, want het tekort aan woningen is nijpend. Maar de realisatie valt of staat met een aanpak die niet losstaat van de andere grote transitie met betrekking tot de klimaatopgave of mobiliteit die tegelijkertijd ruimtelijk moeten worden ingepast, én waarbij het Rijk duidelijk als regisseur kan optreden. Grote transities vragen om een strategische visie, integrale aanpak en regie vanuit het Rijk.

Naar verwachting zijn er in 2030 18 miljoen inwoners in Nederland. Dit betekent dat er 900.000 huishoudens bij zullen komen ten opzichte van vandaag. En dat er hiervoor tussen de 80.000 en 85.000 nieuwe (klimaat-neutrale) woningen per jaar zullen moeten worden gebouwd. Een belangrijk deel daarvan zal in de grote steden moeten gebeuren. Dat moet zonder dat dit ten koste gaat van de leefbaarheid van Nederland.

De ruimtelijke implicaties van deze woningbouwopgave (inclusief de bereikbaarheidsopgave), de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (inclusief het belang van voldoende duurzame stroomproductie) en het inspelen op de gevolgen van klimaatverandering vragen om een integrale visie vanuit het Rijk – een Deltaplan voor de fysieke leefomgeving. Deze visie moet tot stand komen samen met gemeenten en provincies en maatschappelijke organisaties, ondernemingsorganisaties en kennisinstituten. Hierbij kan worden voortgeborduurd op reeds bestaande initiatieven als de Bouwagenda. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is in beginsel het aangewezen instrument voor het Rijk om regie te nemen bij de aanpak van deze ingrijpende transitie. Echter, de NOVI is onderdeel van de Omgevingswet die pas per 2021 zal gelden. Daar kan niet op worden gewacht. Op dit moment zijn de gesprekken over het Klimaatakkoord van start gegaan. Dat moet binnen een aantal maanden leiden tot een akkoord en de bedoeling is dat de uitvoering van het Klimaatakkoord in 2019 van start gaat. Veel van de afspraken daarin zullen grote ruimtelijke impact hebben. Wij pleiten er

dan ook voor dat het kabinet bevordert dat de NOVI al in de eerste helft van 2019 gereedkomt, parallel aan de start van de uitvoering van het Klimaatakkoord. Om te borgen dat deze integrale strategische visie vervolgens ook werkelijkheid kan worden, bepleiten wij verder dat in de NOVI expliciet de sturing en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden goed gedefinieerd en uitgewerkt wordt. Wij stellen ons voor dat dit op hoofdlijnen in de praktijk als volgt vorm krijgt:

- Gemeenten en provincies krijgen de uitnodiging om het voortouw te nemen, waarbij zij dat samen doen met maatschappelijke organisaties, ondernemingsorganisaties en kennisinstituten. Op deze wijze kan lokaal en regionaal maatwerk worden geleverd.
- De partijen moeten binnen een vooraf bepaalde periode komen met een plan met locaties en bijbehorend investeringsprogramma waarin ook wordt aangegeven wat er aan eventuele onrendabele toppen is. Zo kan het Rijk ter stimulering een budget ter beschikking stellen ter gedeeltelijke dekking van de onrendabele top van strategische binnenstedelijke transformaties en voor infrastructurele voorzieningen.
- Komen partijen er niet uit, dan vormt het NOVI voor het Rijk de basis om onder het huidige recht en straks onder de Omgevingswet maatregelen te nemen die de andere overheden binden.

Deze aanpak met eigen verantwoordelijkheid en 'probleemeigenaarschap' bij de verschillende overheden zal leiden tot een effectieve aanpak en uitvoering. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarbij vanwege vergaande decentralisatie vaak sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid, wat er in de praktijk veelal toe leidt dat niemand zich verantwoordelijk voelt voor het geheel, waardoor een integrale aanpak niet effectief kan worden gerealiseerd. Daarnaast moet een integrale aanpak voor de fysieke omgeving kunnen rekenen op duurzame politieke

daadkracht en prioritering om effectief te kunnen zijn. Het gaat immers om onderwerpen van nationaal belang.  
(...)

Een afschrift van deze brief is verstuurd naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hoogachtend,

Jeroen Lammers  
Directeur Economische Zaken

~

Wat ik aan beide brieven wil toevoegen, is dat wie méér democratie en tegelijk nog mínder overheid bepleit, het concept democratische rechtsstaat niet heeft begrepen: om goede redenen en onder strenge voorwaarden is indertijd bepaald dat een *democratisch aangestelde overheid* verantwoordelijk is voor kwesties van algemeen belang.

Het mag duidelijk zijn dat een goed functioneren van zo'n overheid vereist dat burgers en bestuurders begaan zijn met de instituties die een vreedzame en vrije politieke gemeenschap bij uitstek mogelijk maken. 'Volg de rechtspraak of de media, een rechtbank of een krant. Spreek niet over "onze instituties" zonder u ervoor in te zetten en ze u op die manier toe te eigen. Instituties beschermen niet zichzelf. Worden ze niet stuk voor stuk van begin af aan verdedigd, dan vallen ze om als dominostenen', aldus de Amerikaanse historicus Timothy Snyder in NRC van 4 februari 2017.

Maar wat doet ons openbaar bestuur? Dat dweept hoe langer hoe meer met een type burgerschap dat ten onrechte in het teken staat van 'saamhorigheid' en beijvert zich voor mistige vormen van (lokale) democratie, bijvoorbeeld in Groningen, een stad met tweehonderdduizend inwoners van wie ik er één ben. Deze gemeente kondigde in 2016 op een website aan:

'Het is tijd een nieuwe visie te schrijven voor Groningen. Wat voor stad zijn we nu, en wat voor stad willen we in 2030 zijn? Wat komt er precies op ons af, en welke keuzes moeten we nu maken om klaar te zijn voor de toekomst? Die visie willen we niet zelf schrijven. We zijn benieuwd hoe jij stad ziet! Waar moeten we ons volgens jou mee bezig houden?'

Ook werd een lijstje nijpende kwesties voorgelegd: 'Hoe maken we de groei van de stad mogelijk? Hoe zorgen we dat iedereen werk heeft? Waar plaatsen we genoeg windmolens om Groningen van energie te voorzien? Hoe kunnen we ervoor zorgen dat iedereen zorg op maat krijgt?' Ondanks mijn bovengemiddelde belangstelling voor stedelijk samenleven, was ik als burger allerm minst in mijn sas met deze participatieve aanpak. Hoezó wilde de gemeente niet 'zelf' een visie schrijven? Vanwaar dit hengelen naar amateuristische antwoorden op veel te grote vragen? Waarom was ik eigenlijk naar de stembus gegaan? Op zeker moment viel me op dat de toekomstvisie voor Groningen er nog altijd niet was. Dus informeerde ik bij twee ambtenaren die ik weleens spreek hoe het stond met de inbreng vanuit de bevolking. Kennelijk was de respons zo overweldigend dat de planvorming er nu al maanden door werd opgehouden? 'Nou, we moeten er wel hard achteraan zitten, uit zichzelf reageren mensen niet snel', zei de een. En de ander zei: 'Bruikbare suggesties zitten er niet tussen. Was dit wel zo geweest, dan had ik de afzender onmiddellijk gevraagd politiek of bestuurlijk actief te worden.' Het povere participatieve resultaat verbaasde mij niet. Bedenken wat een middelgrote stad tussen nu en 2030 aan nieuw beleid in gang moet zetten, is immers verdraaid complex. En mensen die daarover serieus mee willen en kunnen praten, zijn nu eenmaal tamelijk dun gezaaid – velen van ons hebben andere interesses, verplichtingen of zorgen. Degenen die wél verantwoordelijkheid voor

‘de publieke zaak’ wensen te dragen, die worden ambtenaar, raadslid, gedeputeerde, burgemeester of actief partijlid. Maar onder het nieuwe democratische regime moeten juist zij zich gedeisd houden. Teneinde de vermeende vertrouwenskloof tussen burger en politiek te herstellen... Is dit niet de wereld op zijn kop?

Tot nu toe heeft het vertrouwen in de parlementaire democratie gelukkig niet zwaar geleden onder het steeds vaker niet thuis geven van de staat.<sup>35</sup> Maar de geneigdheid van de politiek om de liberale en sociale rechtsorde niet primair via de overheid maar via ‘de markt’ en ‘de samenleving’ inhoud te geven, is op den duur natuurlijk niet bevorderlijk voor het aanzien van ons systeem. Daarom is rechtsstatelijk geïnspireerd bestuur hard nodig.

Ook Eurocommissaris Frans Timmermans heeft dit laatste opgemerkt. Dat de samenleving zichzelf zou kunnen ‘runnen’, vindt hij onzin. In zijn boekje *Broederschap* schreef hij eind 2015: ‘Zeker bij de dringende en onvermijdelijke omschakeling naar een duurzame samenleving zal het uiterste worden geleverd van de ordenende en transformerende capaciteit van overheden op alle niveaus: lokaal, regionaal, nationaal, Europees, mondiaal.’ Om ook allerlei andere problemen aan te kunnen en aldus de steun van burgers te behouden of te herwinnen, zouden scholingsprogramma’s die lokale en nationale bestuurders meer bewust maken van hun grondwettelijke opdracht geen overbodige luxe zijn. Waar het verder op aankomt, is dat overdreven machtsverlegenheid plaatsmaakt voor plezier in het aansprekend verwoorden van de gedeelde belangen van mensen en voor de moed om ook impopulaire standpunten in te nemen.

Verder zou er een eind moeten komen aan het veelvuldige in- en uitlopen van commerciële adviesbureaus in de kantoren van rijk, provincie en gemeente. En geef gemeenteraadsleden een fatsoenlijke vergoeding. Juich toe dat zij zo nodig

lang en diepgaand vergaderen. (Op vergaderen rust tegenwoordig bijna een taboe; raadsleden zouden steeds maar op straat te vinden moeten zijn. Het ontbreekt er nog aan dat het ministerie van BZK stadhuizen laat slopen!)

In een dergelijk serieus politiek klimaat past ook goed dat *planning* weer wordt gewaardeerd. De bekende landschapsarchitect Adriaan Geuze snapt er niets van dat onze overheid daar niet meer in gelooft. Net als VNO-NCW pleit ook hij voor ‘grote visies (geen blauwdrukken!) die je kleinschalig vertaalt in goede plannen.’ In samenspraak met diverse betrokkenen en met hart voor de mensen die er direct mee te maken krijgen – dat spreekt als bestuurlijk adagium als het goed is vanzelf.

‘Geïnstitutionaliseerd maatwerk’ noemt Geuze deze even idealistische als pragmatische benadering.

In het magazine *NL* schetste hij dit jaar wat dat voor het Groningse aardbevingsgebied kan inhouden. ‘De visie moet zijn: alle Groningers zijn veilig, er valt geen schoorsteen meer van het dak en we maken van de nood een deugd. Als we toch miljarden uitgeven – en dat gunnen we de Groningers, daar zijn we het al lang over eens – dan moet dat geld niet louter naar de funderingsaannemers. Dan heb je niets bereikt. We moeten de visie koppelen aan meerwaardes. Nationaal aangestuurd, vanuit een regionaal kantoor uitgevoerd, gebaseerd op de lokale agenda’s.’

Misschien is het een idee dat Margreeth de Boer, Jeroen Lammers, Frans Timmermans en Adriaan Geuze eens worden samengebracht voor een ‘Deltaplan voor de democratische rechtsstaat’?

## VII DE STAATSCOMMISSIE EN DE DEMOCRATIE

‘Steeds meer politici, bestuurders, ambtenaren en andere publieke ambtsdragers, maar ook journalisten weten niet meer wat kernbegrippen uit de democratische rechtsstaat – democratie, recht, staat; politiek, bureaucratie, burgerschap; ministeriële verantwoordelijkheid, ambtelijke loyaliteit, rechterlijke onafhankelijkheid, om enkele voorbeelden te noemen – inhouden en ook de wetenschap laat het op deze punten in het publieke debat afweten. Staatsrecht is als juridische discipline gemarginaliseerd.’

Herman Tjeenk Willink<sup>36</sup>

~

Voor de Staatscommissie parlementair stelsel die tussen begin 2017 en december 2018 in opdracht van de regering de ‘toekomstbestendigheid’ van ons politieke bestel heeft onderzocht, lag er een gouden kans om het dikwijls slecht begrepen verband tussen democratie, politiek en recht nu eens helder uit de doeken te doen. Die kans liet de commissie liggen, in elk geval in haar *Tussenstand* – uitgebracht in juni van dit jaar.

In dit pre-eindrapport stelt de commissie tamelijk plichtmatig dat de representatieve democratie voor haar ‘uitgangspunt’ is. Waaróm indirecte democratie nou eigenlijk precies zo belangrijk is, daaraan maakt ze geen woorden vuil. Liever schakelt ze snel over op de gedachte dat burgers via de ‘voorkant’ én de ‘achterkant’ van politieke besluitvorming *nieuwe vormen van invloed* zouden moeten krijgen. Dat lijkt haar ‘een nuttige correctie op het representatieve model’. Het argument hiervoor is dat ‘sommige groepen binnen de samenleving, vooral lager opgeleiden

en groepen uit de lagere inkomensklassen, zich niet goed vertegenwoordigd voelen en dat ook niet altijd zijn.’ En al heeft de commissie onder voorzitterschap van VVD-bestuurder Johan Remkes op kiesstelsel en rechtsstaat niet bijster veel aan te merken (beide zijn ‘behoorlijk succesvol’), zij meent dus dat het genoemde gevoel/gegeven moet worden bestreden met (onder andere) meer democratie. Waarbij zij opmerkt dat ‘de vele vormen van burgerparticipatie waarmee op lokaal niveau ervaring is opgedaan’ leerzaam zijn voor het nationale niveau...

Kennelijk zag de commissie geen aanleiding deze democratie-experimenten eerst eens nauwkeurig in kaart te brengen en te beoordelen op hun ‘constitutionele merites’ – een onderzoek dat de Raad van State in 2017 wenselijk achtte.<sup>37</sup> In plaats daarvan kiest zij in haar tussenbalans onversneden de ‘meervoudige democratie’-lijn van Wallage, Plasterk en Ollongren (de cursiveringen in dit fragment zijn van de staatscommissie):

‘De staatscommissie hecht eraan erop te wijzen dat de Nederlandse democratie niet alleen een politieke maar ook een maatschappelijke of burgerlijke dimensie heeft. De brede basis van onze democratie ligt in de maatschappelijke democratie. De initiatieven en activiteiten van individuele burgers en tal van maatschappelijke organisaties brengen de democratie tot leven. Versmalling van de democratie tot de politieke democratie miskent het recht van burgers om betrokken te worden bij en mee te beslissen over voor hen essentiële zaken in hun leefwereld, zo stelt de ROB. De staatscommissie onderstreept dat het belangrijk is dat burgers zich betrokken voelen en weten bij de democratie en dat democratische gezindheid gedragen wordt door burgers zelf. Opvattingen over de ‘democratie als ideaal’ zouden zoveel mogelijk moeten stroken met de wijze waarop de democratie in de praktijk is ingericht en werkt.

Politiek en bestuur dienen dus steeds een scherp oog te hebben voor de wensen en eigen activiteiten van burgers. Burgers moeten ook de mogelijkheid hebben om zaken zelf te doen en het bestuur moet zorgvuldig met burgers omgaan in de beleidsuitvoering. Het democratisch systeem kan zijn legitimiteit niet alleen aan verkiezingen ontleenen.’<sup>38</sup>

Mij stoorden in hoge mate zowel de vaagheid als de weinig systeemvriendelijke teneur van deze passage. Het is de commissie er in elk geval niet om te doen onze staatsinrichting nu eens met verve te verdedigen. Nee, het is *de gewone burger* die vooral niet het idee mag krijgen dat de commissie hem/haar niet ziet staan. Niet het recht maar de burger is de basis van de democratie, dat is de geest van deze tekst. En waarschijnlijk om te benadrukken hoe belangrijk zij die burger vindt, zal de commissie, zo schrijft ze, haar ideeën gaan bespreken met ‘burgers, wetenschappers en andere deskundigen’ – in die volgorde – alvorens in december 2018 haar eindrapport te presenteren.

Ik weet dat alle politieke partijen in ons land individuele burgers als heiligen zijn gaan beschouwen – iedereen moet voortdurend mee kunnen praten. Neem het D66-verkiezingsprogramma van 2017:

‘De democratie is één van onze meest kostbare bezittingen en schreeuwt om nieuwe energie en bredere betrokkenheid. Juist de afgelopen jaren zien we door de inzet van betrokken vrijwilligers een grote opkomst van bewonersinitiatieven en burgertoppen. De participatieve en deliberatieve democratie zijn in opkomst en verdienen ruim baan van de rijksoverheid en andere overheden. Er moet volop geëxperimenteerd worden met democratische vernieuwing in de breedste zin. Waar regels in de weg zitten, moeten we deze (tijdelijk) afschaffen.’

Het is elke keer hetzelfde liedje – en telkens weer vind ik het ongehoord: schaf af die regels, wanneer ze ‘democratie’ hinderen. Alsof zeggenschap niet gebonden zou moeten zijn aan strakke afspraken, om te voorkomen dat 1. de stem van de sterksten gaat gelden en 2. verstandig beleid een onmogelijkheid wordt. Of, zoals Solke Munneke en ik in een eerdergenoemd opiniestuk schreven:

‘Kenmerkend voor veel recent uitgetroonde vormen van meebestuur en zelfbestuur is dat daarbij geen spelregels en procedures worden geleverd die machtsmisbruik tegengaan en zorgvuldige besluitvorming mogelijk maken. Werd van dergelijke mechanismen wél serieus werk gemaakt, dan zou men snel ontdekken dat op zijn best het wiel van de representatieve democratie gewoon opnieuw wordt uitgevonden.’

Maar D66 streeft dus naar meer, heel veel meer democratie. In oktober van dit jaar nam de partij de resolutie ‘Democratie van Nu’ aan, met vijftien voorstellen voor democratische vernieuwing. ‘Digitalisering heeft de democratische gereedschapskist eindeloos veel groter gemaakt’, zo wordt er in dit document gezwaamd. En: ‘Uiteindelijk is zowel de betrokkenheid als de toegankelijkheid van de landelijke politiek gebaat bij volksvertegenwoordigers die zich laten inspireren door opvattingen van kiezers’.

Zie hier nogmaals de ‘radicale omkering’ van de relatie politicus-burger – in de woorden van VNG-directeur Jantine Kriens. Politieke partijen hoeven geen op overtuigingen, feiten en constitutionele waarden gestoelde visie meer te formuleren van waaruit volksvertegenwoordigers met hun achterbannen en met elkaar inhoudelijke discussies voeren. ‘Richtinggevend’ is voortaan de constante stroom digitaal opgewekte opvattingen van particuliere burgers...

Zelf denk ik dat wij intussen wel genoeg democratie hebben. Niet alleen kunnen we vierjaarlijks

een nationaal, provinciaal, gemeentelijk en waterschapsbestuur kiezen, we kunnen ook lid worden van een politieke partij of protestgroep, zelf een partij of protestgroep beginnen, brieven sturen naar de krant, de burgemeester of naar de minister-president, Kamerleden mailen, raadsleden opbellen, inspreken, petities indienen, publieke debatten organiseren of bijwonen, op wetsvoorstellen reageren (‘internetconsultatie’) enzovoort. Ook voor maatschappelijk initiatief is er veel gelegenheid – uiteraard binnen grenzen. En dát ons politieke bestel al volop ruimte biedt aan allerlei soorten van maatschappelijke en politieke activiteit heeft er alles mee te maken dat de parlementaire democratie een staatsvorm is die pluriformiteit principieel erkent en verwelkomt. Anders gezegd: ‘meervoudigheid’ zit al sterk ingebakken in ons systeem. Daaraan hoeft je dus geen tweede systeem toe te voegen. Wie dat wel doet, ‘verrijkt’ of ‘corrigeert’ het bestaande stelsel niet, maar vertroebelt de rechtsstatelijke democratische verhoudingen.

Mij verbaasde het dat de commissie-Remkes zowel in haar eind 2017 gepubliceerde *Probleemverkenning* als in haar tussenrapport voorbijgaat aan kennis en inzichten van de Raad van State, wiens vice-presidenten Herman Tjeenk Willink (in de periode 1997-2012) en Piet Hein Donner (in de jaren 2012-2018) in jaarverslagen en andere beschouwingen bij herhaling doorwrocht commentaar hebben geleverd op het feitelijke functioneren van de democratische rechtsstaat in zowel nationaal als internationaal perspectief.<sup>39</sup> De commissie benoemt sowieso niet waar de politiek constitutionele steken laat vallen, *procedureel dan wel ideëel*. En dus komt zij óók niet toe aan de vraag hoe knelpunten in het huidige functioneren zijn te verhelpen. Wel bepleit ze in navolging van twee ministers van BZK zoals gezegd voor een soort hulpdemocratie waarin burgers de dienst uitmaken. Illustratief voor de staatsrechtelijke flodderigheid die ook de staatscommissie aldus ten toon

spreidt, is wat Johan Remkes in *Nieuwsuur* van 21 juni 2018 zei: dat hij Rotterdamse zelfbesturende wijkraden die via loting zijn samengesteld 'prima' vindt, zolang men maar een beetje uitkijkt dat niet alleen hoger opgeleiden daarin hun zegje doen. Dat deze burgers, anders dan politici en hun wetenschappelijke en ambtelijke adviseurs, zich niet hoeven te kwalificeren voor deelname aan democratische besluitvormingsprocessen, is kennelijk normaal.<sup>40</sup> Dat gelote burgers door medeburgers niet ter verantwoording kunnen worden geroepen: ook daarvan ligt Johan Remkes blijkbaar niet wakker.

Enfin. Twee jaar na Brexit, breekt zijn commissie in haar tussenrapportage óók een lans voor het bindend referendum. Bij wijze van 'veiligheidsklep' of 'ventiel'. Het zijn laagdrempelige metaforen die er bij veel mensen vast goed ingaan. Maar met het bevorderen van volwassen staatsburgerschap hebben de democratiegedachten van de kabinetten Rutte 2/3 en de staatscommissie weinig te maken. En met het herinneren van openbaar bestuurders aan hun bijzondere opdracht evenmin. Als burger zou ik daarom graag zien dat óók eens werd geluisterd naar deze woorden:

'Instemming – al dan niet via vertegenwoordigers – biedt geen duurzaam draagvlak. In 1975 koos het Verenigd Koninkrijk bij referendum met 67% van de stemmen om in de Europese Gemeenschap te blijven. 41 jaar later koos het Verenigd Koninkrijk om uit de Europese Unie te stappen. Behalve op betrokkenheid berust draagvlak op gedeelde doelen, behaalde resultaten en verantwoording. Resultaten vormen op zichzelf weliswaar onvoldoende legitimatie om te handelen, maar zonder resultaten zal zelfs de grootst mogelijke instemming op den duur verdampen. Het betekent dat bij de versterking van Europese samenwerking en het handelingsvermogen daarvan, onvrede over gebrek aan betrokkenheid voorkomen moet

worden. Dat kan door *debat over het waarom en waartoe van die samenwerking, door resultaten en vooral door publieke verantwoording van genomen maatregelen en gevoerd beleid.*' (mijn cursiveringen)

Dit schreef Piet Hein Donner in het jaarverslag van de Raad van State over 2017 met betrekking tot de Europese economische en politieke samenwerking. Ook voor een beter functioneren van politiek en bestuur in eigen land lijken deze wenken mij uitermate nuttig.

Overigens bevestigt de staatscommissie met haar aandacht voor de (volgens haar in drie opzichten) gebrekkige 'representativiteit' van de huidige volksvertegenwoordiging impliciet de mantra dat er in ons land structureel een te grote afstand tussen kiezers en gekozenen zou bestaan. Terwijl het vrij eenvoudig was geweest om het beeld van een problematische 'kloof' op dit punt eens flink te relativiseren. Verschil tussen wat kiezers van iets vinden en wat degenen die het politieke werk namens ons doen zoal besluiten, heeft immers alleen al een *praktische* oorzaak: niet iedereen kan doorlopend persoonlijk worden gehoord, laat staan zijn/haar zin krijgen. Maar vooral is de veel gehekeld afstand tussen bestuur en burgers *wenselijk*. Politici zullen inderdaad goed moeten weten wat er leeft in het land. Even belangrijk is echter dat hun de nodige rust wordt gegund om op basis van de hun toevertrouwde oordeelkundigheid wijs te worden uit alles wat er aan meningen en problemen steeds weer op hun bord komt te liggen en om daaraan beslissingen te verbinden die langere tijd mee kunnen. Van die werkwijze hebben niet alleen zij maar vooral ook gewone burgers uiteindelijk plezier.

(Tussen twee haakjes: onder anderen voormalig VVD-politicus Frits Bolkestein vindt dat de befaamde afstand tussen burger en bestuur momenteel juist te gering is: 'De kiezer zit op schoot bij de gekozene, zit hem op de hielen. Dat leidt tot koortsachtige korte-termijnpolitiek,' zei

hij tijdens een debat over de democratie, eind 2016 in Groningen.)

Verder suggereert het begrip 'kloof' een akelige leegte die er feitelijk niet is: markt, civil society en maatschappelijke instellingen zijn onmisbare politieke partners waaraan ons systeem zoals eerder gezegd een grote waarde toekent. Dus niet alleen als stemgerechtigden maar ook door deel uit te maken van bedrijven en/of van maatschappelijke verbanden en organisaties zijn miljoenen burgers 'betrokken'.

De meeste mensen begrijpen bovendien best dat in een complexe samenleving als de onze de vraag wie het land, de provincie of de gemeente bestuurt ook een kwestie van arbeidsdeling is: het is per slot van rekening een klus waarvoor we niet allemaal even geschikt zijn.<sup>41</sup> Dat de drempel om zelf politicus te worden voor menig een hoog is, is een feit. Maar dat ligt eerst en vooral aan de in veler ogen lastige en weinig opwindende aard van bestuurlijke of vertegenwoordigende arbeid. On-elitair zal politiek daarom nooit worden, tenzij we mensen gaan dwingen te besturen, of toewerken naar een snel overlijden van politieke partijen door 'loting' van willekeurige individuen te bezinzen als het summum van democratie.

~

Twintig jaar geleden, in 1998, interviewde ik Han Lammers (1931-2000) die onder meer wethouder in Amsterdam, burgemeester van Almere en waarnemend burgemeester van Groningen was. Ik sprak hem voor *Trouw*, kort voordat zijn werk in Groningen erop zat. Lammers zei dat hij er als lokaal bestuurder altijd op gespist was geweest dat recht werd gedaan aan het beginsel dat de gemeenteraad de baas is. Maar ook zei hij: 'Er zijn in het openbaar bestuur veel mensen die hun verantwoordelijkheid niet kennen. Die de techniek van de democratie niet beheersen.'

Voor Lammers hoefden de gekozen burgemeester en allerhande referenda niet. 'Er liggen zoveel

middelen klaar ten behoeve van de democratie', vond hij. 'Probeer die nu eerst maar eens goed te benutten.' Hij moest eens weten dat anno 2018 de constitutionele incontinentie in Nederland ronduit epidemische vormen heeft aangenomen.

## VIII GEACHTE BURGEMEESTER

Neemt u mij niet kwalijk dat ik u best vaak schrijf. Vergis ik me niet, dan is dit de vierde keer in twee jaar tijd. U bent mijn schrijfsels waarschijnlijk allang vergeten, maar zelf weet ik nog goed wat ik u te zeggen had.

Mijn eerste e-mail aan u dateert van 9 november 2016. U maakte die middag uw opwachting tijdens een gemeentelijke informatiebijeenkomst onder de titel 'Stadjers aan de macht'.<sup>42</sup> Ik had die aankondiging met verbijstering gelezen, en hoewel het motregende en ik me verslagen voelde door de Amerikaanse verkiezingsuitslag van die dag, was ik naar een mij onbekende locatie in de Oosterstraat gefietst om over de machtswisseling in onze stad het fijne te vernemen.

In een schaars verlicht inpandig zaaltje hadden zich zo'n zestig mensen verzameld en lanceerde om te beginnen een ambtenaar plannen voor zelfbestuur van wijkbewoners, want, sprak ze: 'Democratie is misschien wel belangrijker dan ooit.'

Ik wist van tevoren niet dat u ook zou komen en toen u naar voren stapte, was ik benieuwd naar uw boodschap. U leek me namelijk wel een zelfbewuste bestuurder – niet het type dat zegt 'ik wil de samenleving graag loslaten.' Maar wat zei u me daar? *'Je hebt in een samenleving mensen nodig die zeggen: fuck the system. Dat is de basis voor een levendige, inclusieve samenleving.'*

En vervolgens begon u wél over 'loslaten'! Dat u dat moeilijk vond – 'Loslaten ligt ons als gemeentebestuur niet zo' – maar wel nódig: 'Ons systeem loopt vast. Als we niets doen, lopen we de kans hier hetzelfde te krijgen als in de Verenigde Staten,

met bevolkingsgroepen die tegenover elkaar staan en zich geen onderdeel meer voelen van de maatschappij. Maar eerlijk gezegd weten we – zelfs met een universiteit in onze achtertuin – niet goed wat effectief is.’ Daarna zei u nogmaals, nu wat fermer: ‘Als de overheid mensen in positie wil brengen om aan de samenleving deel te nemen, dan moeten we loslaten.’

Even later leek u toch niet zo gelukkig met de wat baldadige uitspraak die ik hierboven cursief citeerde. Want bij het voortijdig verlaten van de bijeenkomst (u had natuurlijk nog meer te doen) verzocht u de aanwezigen: ‘Twitter niet wat ik net zei.’

Zelf zat ik wel het hele programma uit, zodat ik u (twee jaar na dato!) kan vertellen dat de andere drie sprekers plaatselijke, mannelijke participatiegoeroes van middelbare leeftijd waren die democratie en samenleving op onorthodoxe wijze wilden verbeteren. Deze door de gemeente kenmerkend inspirerend geachte heren bleken klaar te zijn met wat zij ‘formele’ werkwijzen noemden, zoals ‘een plan van aanpak’ maken: ‘Vincent van Gogh had ook geen plan van aanpak.’

‘We moeten toe naar een *wij-samenleving* waarin we elkaar voortdurend ontmoeten’, werd er ook gezegd.

Verder noteerde ik dat wij als burgers weer met elkaar moeten leren spelen, ‘net als vroeger in de zandbak, zonder regels’. En: ‘We moeten af van representativiteit, dat is een verstikkend begrip en een struikelblok voor innovatie.’

Weer thuis tikte ik het volgende briefje aan u:

Vanmiddag was ik net als u aanwezig bij een bijeenkomst met een opmerkelijke naam: ‘Stadjers aan de macht’. Omdat ik (in opdracht van Sustainable Society/RUG) onderzoek doe naar ‘sociale binding’ (met de stad Groningen als casus) probeer ik ontwikkelingen rondom de participatiesamenleving/de ‘doe-democratie’ goed te volgen. Mij

viel op dat u zich in een spagaat lijkt te voelen: niet meegaan in de roep om bestuurlijke vernieuwing vindt u geen optie, maar u heeft ook twijfels over wat ‘effectief’ en verstandig is. Niet alleen als onderzoeker maar vooral als burger van Groningen/Nederland zou ik u willen vragen die scepsis vooral te behouden.

Bij wijze van toelichting stuurde ik de flaptekst mee van mijn boekje *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven* dat in februari 2017 zou verschijnen. In dat tekstje stond onder meer dat moderne mensen juist doordat zij ‘individu’ zijn, allerlei relaties met elkaar hebben, dat sociale cohesie volgens mij bij uitstek schuilt in een ongedwongen omgang met de ander en dat ik daarom niets zie in de politiek van ‘samenredzaamheid’ en ‘terug naar de buurt’ die nu neerdaalt op onze dorpen en steden. ‘Het is een politiek die politici buitenspel zet en burgers tegen hun zin verbindt. Dat versterkt de samenleving niet, dat tast haar aan.’<sup>43</sup>

U reageerde hier niet op. Maar een maand of twee later zei u wel ‘ja’, toen Jacques Wallage (als gasthoogleraar aan de RUG) en ik u vroegen het eerste exemplaar van mijn boekje in ontvangst te nemen en daarna publiekelijk met ons in gesprek te gaan over de stad, samenleven en democratie. Het was een leuke, geanimeerde avond, weet u nog? Na afloop van onze discussie in boekhandel Godert Walter vertelde ik u dat mijn vader ook burgemeester is geweest. Daarop antwoordde u dat úw vader journalist was. En voor u wegging zei u: ‘Als je nog eens iets hebt, dan kom je maar langs.’ En nu heb ik inderdaad iets. Maar eerst herinner ik u nog even aan een alinea uit een e-mail die ik ruim een maand na mijn boekpresentatie stuurde aan het college van B en W plus de fractievoorzitters in de Groningse gemeenteraad:

Kortgeleden nam ik met belangstelling de huis-aan-huis-verspreide krant over ‘zorg en ondersteuning’ door. Hoewel ik al bekend

was met het nieuwe wijkenbeleid van de gemeente Groningen kon ik moeilijk geloven dat u, als grote stad-bestuurders én als leden van politieke partijen die niet als conservatief bekend staan, werkelijk meent wat er op pagina 5 te lezen valt: 'Wij willen het "dorpse" samenleven in de stad opnieuw uitvinden'. De wijken in de stad moeten 'weer kleine dorpjes [worden] waar we met elkaar kijken wat we samen kunnen doen.'

In reactie op mijn grief ontving ik een begripvolle uitnodiging van de PvdA-fractieleidster in de raad en ook een mailtje (met uitnodiging) van verantwoordelijk D66-wethouder Ton Schroor. De laatste hield mij in zijn schriftelijke reactie het volgende voor: 'Wat we als samenleving, mede veroorzaakt door de allesomvattende en regulerende overheid hebben verleerd, is om in onze leefomgeving naar elkaar om te kijken en iets voor elkaar te doen. Voor elk kwaaltje was er wel een instantie die ons verder hielp. Hoezo een vraag stellen aan de burens, familie of vrienden, hoezo even extra opletten in de wijk? De overheid regelt het wel. Dat is precies wat we, uiteraard op basis van vrijwilligheid, willen veranderen. (...) Dat gaat komende uit de net geschetste situatie niet vanzelf. Daar kan de overheid in combinatie met sociale teams, gebiedsteams, wijkbewoners en wijkwethouders een belangrijke faciliterende rol in vervullen.' 'Ik vind u wel erg somber over de bereidheid van mensen om iets voor een ander te doen en vraag me af wat er toch zo verkeerd is aan een zorgzame overheid', schreef ik de wethouder terug.<sup>44</sup>

De stadjes aan de macht, de dorpjes in de stad en ook het gesprek dat ik naderhand nog met de heer Schroor heb gevoerd, laat ik nu verder voor wat het is. Dan kom ik toe aan wat ik u eigenlijk wilde vertellen: dat ik momenteel de laatste hand leg aan een nieuw betoog, *Herinnering aan de rechtsstaat* geheten. Hierin laat ik zien dat niet alleen in Groningen maar in het hele land praktijken zijn

ontstaan die constitutioneel zo lek zijn als een mandje. Heus waar burgemeester: elke gemeente kan er tegenwoordig door een ratjetoe aan participatiemogelijkheden en participatiedwang haar eigen versie van de democratische en sociale rechtsstaat op nahouden.

Hoe we met z'n allen in deze onzalige toestand hebben kunnen belanden? Welnu, de vermeende rechtvaardiging voor een en ander schuilt in drie nauw samenhangende *sentimentele concepten* – concepten waarmee verontrustend genoeg heel politiek en bestuurlijk Nederland zich heeft ingelaten:

1. Uit naam van 'echte democratie' kunnen burgers zich tegenwoordig als collega-ambtenaar, collega-bestuurder of collega-raadslid manifesteren. Niet omdat zij met succes hadden gesolliciteerd of waren gekozen, maar omdat men elkaar heeft aangepraat dat democratie betekent dat vooral *burgers* het de hele tijd voor het zeggen moeten hebben. Vandaar dat wij in de nabije toekomst ook volop *digitaal* zullen kunnen participeren.
2. Uit naam van 'de vitale samenleving' krijgen initiatieven van groepjes burgers 'de ruimte'. Vooral whatsapp zou wonderen hebben gedaan voor onze bereidheid om voortdurend en in warme gezamenlijkheid 'publieke waarde te creëren'. Politieke partijen en overheid willen daarom al een tijdje af van regels die actieve burgers 'in de weg zitten' (maar andere burgers wellicht beschermen?). Voorts vinden het huidige kabinet en de Tweede Kamer het van groot democratisch belang dat burgers de kans krijgen om eigenhandig gemeentelijke taken uit te voeren: van stadsreiniging, drinkwatervoorziening en groenbeheer tot de herinrichting van straten en het verdelen van gemeenschapsgelden. In zo'n honderd gemeenten bestaat dit 'recht om uit te dagen' al, maar dat aantal moet voor 2022 zijn verdubbeld.<sup>45</sup>

3. Uit naam van 'directe solidariteit' ging ons zo sympathieke, indirecte stelsel van collectieve zorgvoorzieningen op de helling. 'Zorg op maat' en 'elkaar helpen' zouden het helemaal zijn. In dat kader kunnen wij door de gemeente worden opgetrommeld om mee te denken over het oplossen van de problemen van een kennis of familielid. Tijdens zo'n sessie ontvangt iemand die vermoedelijk niet voor de grap om *professionele* steun had gevraagd, allerlei suggesties om snel weer 'zelfredzaam' te worden. Denkt u zich eens in: dat je overspannen bent en een moeilijk opvoedbaar kind hebt, en dan (via de gemeente) van je zwager te horen krijgt dat je misschien beter geen kat had kunnen nemen.<sup>46</sup>

Kern van het zojuist geschetste driedelige participatiebeleid – in mijn boekje behandel ik elk onderdeel uitvoerig – is een overheid die ertussenuit probeert te knijpen. En wat je dan krijgt, is iets heel aparts: een 'democratische rechtsstaat' waarin uitgerekend de staat zelf niet serieus meer meedoet.

Maar zó was het niet bedoeld.

De 'directe', 'meervoudige', 'participatieve' of 'maatschappelijke' democratie waarvan het ministerie van BZK, de VNG en ook de commissie-Remkes reppen, zijn *staatsrechtelijk niet bestaande fenomenen*. Wat wij wél kennen is representatief bestuur op basis van algemeen kiesrecht. Daarnaast kunnen burgers die dat willen op tal van manieren politiek en maatschappelijk actief zijn. Beide aspecten van de democratische rechtstaat zijn reuze waardevol en veronderstellen elkaar, maar democratische beleids- en besluitvorming is toch echt het werk van formeel bevoegden.

Verder is het een misverstand dat burgerinitiatieven van nature prachtig zijn.<sup>47</sup> Bovendien dekken de activiteiten van zogeheten burgercollectieven vaak slechts de behoefte van het kringetje initiatiefnemers zelf. 'Uitsluiting en schending van het discriminatieverbod liggen op de loer, net als

gebrekkige toegang tot belangrijke voorzieningen', zei vorig jaar de Utrechtse hoogleraar fundamentele rechten Janneke Gerards.<sup>48</sup>

En wat betreft de sociale zorgplicht van de overheid die in 2015 deels werd gedecentraliseerd: nog afgezien van zoiets onverkwikkelijks als door de gemeente op touw gezette familiebijeenkomsten, is het nieuwe sociaal beleid volgens deskundigen nauwelijks uitvoerbaar en leidt het tot willekeur en een democratisch tekort. Voorwaar geen vooruitgang...

Ik ben benieuwd hoe u erover denkt, maar in mijn ogen is het tijd voor een actieplan tegen verder rechtsstatelijk en daarmee maatschappelijk afglijden. Een eerste, snelle stap zou kunnen zijn dat een ieder die de achterliggende waarden van onze democratische, liberale en sociale orde nog wél paraat heeft, zich explicieter opwerpt als *verdediger van het ideële en juist dáárom institutionele karakter van ons politieke bestel*.

Stap twee van zo'n institutioneel reveil vergt nog wel iets meer. Want 'onze democratie' als staatsvorm omarmen is geen kunst – je ziet het dan ook bijna iedere politicus regelmatig doen. Waar het echter op aankomt, is dat deze politieke voorliefde tot uiting komt in visies, plannen, gedrag. Vandaar dat ik pleit voor politici en bestuurders die hun bijzondere constitutionele verantwoordelijkheid inzien, in plaats van zichzelf heel magertjes te beschouwen als slechts een van de vele maatschappelijke spelers.

Het jarenlange streven naar een kleinere overheid, het recente ideaal om burgers zo direct mogelijk te laten meedoen aan het openbaar bestuur én het feit dat het verkrijgen van (psycho)sociale zorg tegenwoordig aan dubieuze voorwaarden is verbonden – al deze keuzes wijzen erop dat onze huidige politici onvoldoende zijn doordrongen van hun speciale verantwoordelijkheid.

Dit is des te problematischer omdat alleen de democratische rechtsstaat een algemeen verbindende potentie heeft. Die is immers inhoudelijk en

organisatorisch ingesteld op de veelzijdigheid van de samenleving. Zodoende kunnen vrede, welvaart, gelijkgerechtigdheid en persoonlijke vrijheid worden bevorderd en bewaakt, en daartoe zijn binnen onze rechtsorde *verschillende rollen* weggelegd voor onder meer parlement, regering, de bureaucratie, wetenschappelijk adviseurs en de civil society. Maar door een misplaatste zelfaversie aan de kant van politiek en overheid gebeuren er op het gebied van bescherming en verbinding steeds meer ongelukken.

Conclusie: men heeft binnen ons openbaar bestuur zowel het *doel* van de democratische rechtsstaat als de *middelen* die de rechtstaat biedt om dat doel te benaderen, niet meer voor ogen. Een veelheid aan frisse initiatieven is dan ook nodig – om de aandacht te vestigen op de betekenis van onze politieke instituties (juist ook in een digitale samenleving!) én om die instituties zelf te versterken.

Ik noem u twee mogelijkheden in onze eigen stad.

#### *Idee 1*

Gemeente, RUG en de rijksoverheid zetten zich in voor een Centrum voor Politiek, dat om te beginnen een museale functie heeft. Zoals u vast weet, is in Groningen al sinds de jaren tachtig het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) gevestigd. Dit nationale instituut, onderdeel van onze universiteit, brengt wetenschappelijke publicaties voort en beschikt over een geweldige collectie politiek erfgoed: honderden affiches (van alle Nederlandse partijen ooit), duizenden foto's, knipsels en partij-uitgaven alsmede een grote hoeveelheid verkiezingsprullaria – van Pim-mutsen en CDA-groene spaarvarkentjes tot Wilders-bankbiljetten en PvdA-fietsreflectoren. Directeur van het centrum is historicus Gerrit Voerman, hoogleraar Nederlands en Europees partijstelsel.<sup>49</sup> Hij en zijn collega-onderzoekers zetelen op de vierde verdieping van de Universiteitsbibliotheek. Daar hangen in een uithoek enkele mooie historische posters aan de

wand, maar dat is het dan ook. Bepaalde documenten die men er verzamelt worden nu beetje bij beetje gedigitaliseerd, maar het meeste materiaal bevindt zich in laden, kasten, dozen.

Half mei zocht ik Voerman op voor een gesprek, en tussen zijn torenhoge stapels paperassen vroeg ik hem: *'Hoe interessant zou het zijn om jullie expertise en archief in een museum onder te brengen? Een plek waar je leert inzien waarom we in een democratie als de onze nooit klaar zijn met politiek? Waar je gaat begrijpen dat politiek iets is dat altijd rondzoemt maar dat ook gevangen moet worden in structuren en procedures? Waar 'politieke instituties' (van parlement tot politieke partij en van rechtbank tot Raad van State) tot ieders verbeelding gaan spreken?*

Voerman werd nogal vrolijk van deze gedachte. En het verbazingwekkende is: een museale locatie waar 'politiek' diepgravend en visueel aantrekkelijk uiteen wordt gezet (en waar je je virtueel kunt verplaatsen in een politicus) bestaat nog nergens ter wereld!

Het Centrum voor Politiek programmeert ook lezingen, films en debatten. Verder zal het bestaan uit lokale politieke experts – daarvan zijn er namelijk veel aan de RUG, verspreid over minstens vijf faculteiten. Deze nieuwe groep doet onderzoek, verzorgt onderwijs en geeft bestuurders graag advies. U hoeft dan nooit meer te zeggen dat u ondanks de aanwezigheid van een universiteit 'in onze achtertuin' soms in het duister tast.

Ook ontwikkelen deze deskundigen een gedegen online cursus voor Kamer-, raads- en statenleden, ministers, burgemeesters, wethouders, gedeputeerden en ambtenaren. Hieraan is dringend behoefte, blijkt uit een advies dat de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) twee jaar geleden uitbracht:

*'Of men nu burgemeester, wethouder of raadslid is, deze functies stellen behalve politieke ook ambachtelijke eisen aan het functioneren. Dat wordt nog veel te weinig als zodanig ervaren en er worden nog te weinig*

structureel consequenties aan verbonden. Voor burgemeesters en wethouders neemt de bewustwording weliswaar toe en zijn er ook al wel initiatieven ondernomen om hen beter te scholen en professioneel voor te bereiden op het uitoefenen van hun functies. Toch is dat in de praktijk vaak nog vrijblijvend en afhankelijk van de individuele motivatie en inzet van ambtsdragers. En onder tijdsdruk verdwijnt de aandacht hiervoor dan toch al snel weer uit beeld. Voor raadsleden geldt dit des te meer. Er zijn nog nauwelijks faciliteiten voor raadsleden die zich professioneel willen scholen en/of ruimte zoeken voor gezamenlijke reflectie op wat het functioneren als raadslid van je vraagt.<sup>50</sup>

Als ik dit lees, begrijp ik wel dat ons openbaar bestuur de weg kwijt is... Ondertussen maakt de huidige minister van BZK Kajsa Ollongren weliswaar werk van de 'ondersteuning en toerusting van volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren', maar wat haar daarbij hoofdzakelijk drijft, is de overtuiging (van haarzelf, het vorige en huidige kabinet, de Tweede Kamer, de VNG) dat het openbaar bestuur zijn rol voortaan 'op een andere manier' moet vervullen, namelijk 'in verbinding met de samenleving'. 'Een sterke lokale democratie vraagt om een sterke representatieve democratie (gemeenteraad), met aanvullend een sterke participatieve, deliberatieve en directe democratie, én een sterke verbinding daartussen', liet ze de Kamer op 5 juli jl. weten. Maar hoe die 'verbinding' gestalte moet krijgen, zodanig dat het institutionele bouwwerk waarop onze vrije samenleving berust niet instort, is een vraag waarop sinds 2013 nog nooit iemand antwoord heeft gegeven. Om nog maar te zwijgen over de rammelende argumenten op basis waarvan de wilde experimenten met de democratie destijds een aanvang namen. Wij zijn dus eigenlijk de laatste jaren een meer-voudige democratie ingerommeld. Waarbij de

politiek verantwoordelijken er voor het gemak vanuit gingen en gaan dat voor de evidente strijdigheden binnen dit geheel al doende wel een oplossing wordt gevonden.<sup>51</sup> Ons imperfecte maar vooralsnog onovertroffen, indirecte, parlementaire stelsel is hiermee willens en wetens in de waagschaal gesteld. Op het gevaar af dat dit gaat leiden tot, zoals de Raad van State in zijn jaarverslag over 2016 schreef, 'het geleidelijk disfunctioneren van de vertegenwoordigende organen'.<sup>52</sup>

#### *Idee 2*

Om de lokale politiek in de schijnwerpers te zetten, wordt in het Groninger Forum jaarlijks een tentoonstelling ingericht. Die laat de bevolking zo volledig mogelijk zien waarmee de gemeente zich bezighoudt (met meer dingen dan we denken, vermoed ik). En ook: waarover zoal strijd is gevoerd, welke compromissen er zijn bedacht, tot welke zichtbare resultaten raadsbesluiten hebben geleid, welke nieuwe projecten ons te wachten staan.

De presentatie omvat onder meer kaarten, cijfers, toelichting door betrokken ambtenaren, een openbaar interview met burgemeester en wethouders, een compilatie van raadsdebat-opnames, discussies tussen lokale politici, verrassende excursies en een wervende workshop 'Hoe word ik raadslid?'. Een dergelijk evenement biedt gemeente, politieke partijen en inwoners een prima gelegenheid tot uitwisseling van informatie en opinies. Journalisten op hun beurt kunnen het 'jaaroverzicht' aangrijpen voor kritische vragen en onderzoek.

Zo kan ik nog wel even doorgaan. Maar mijn punt is denk ik duidelijk: de politieke instituties zoals wij die kennen, zijn ons belangrijkste collectieve bezit. Samen vormen deze organen een systeem dat staat voor de waarde van recht en democratie, eenheid en verschil, kennis en kritiek, debat en samenwerking, vertrouwen en verantwoording, verandering en stabiliteit. Voor *beschaving*, kortom.

Dus bestuur dat op de anti-institutionele toer gaat, dat moeten we niet hebben. Daarom was ik zo verbluft over die middag in de Oosterstraat. Daarom zocht ik contact met u, maar ook met de heren Donner en Tjeenk Willink. Daarom schreef ik dit verhaal.

## NOTEN

- 1 In: 'Geen aardse macht?' Lezing van Piet Hein Donner t.g.v. het honderdjarig bestaan van de SGP, gehouden op 16 november 2017; zie [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).
- 2 In: 'Algemene reflectie op de probleemverkenning en oplossingsrichtingen', inleiding van Herman Tjeenk Willink gehouden voor de Staatscommissie parlementair stelsel op 18 januari 2018 (niet gepubliceerd).
- 3 *De rechtsstaat voor beginners*, Dorien Pessers, uitgeverij Balans (2011), pag. 69.
- 4 Zie 'Ons mooiste burgercollectief', voordracht Annemarie Kok gehouden tijdens een VPRO *Tegenlicht*-meet up in Haren op 11 juni 2018, op [www.annemarie-kok.nl](http://www.annemarie-kok.nl).
- 5 Per 1 november 2018 ging Piet Hein Donner (1948) met pensioen.
- 6 Mijn gedicht 'Oorlog' is eerder gepubliceerd in *Daar begint de poëzie. De 100 beste gedichten uit de Turingwedstrijd 2013*, Van Gennep (2014).
- 7 Zie bijvoorbeeld 'De verwaarloosde staat', Bart Tromp-lezing, 30 oktober 2013, op [www.barttrompstichting.nl](http://www.barttrompstichting.nl), 'Makkers, ten laatste male?', in: *S&D*, jaargang 74 nr. 6, december 2017 en 'Rechtspraak heeft sturing op inhoud nodig', in: *NRC*, 23 april 2018 (zie ook noot 23).
- 8 Op [www.montesquieu-instituut.nl](http://www.montesquieu-instituut.nl), 28 augustus 2017.
- 9 'Spanning tussen representatieve democratie en nieuwe initiatieven? Een dubbelinterview met Piet Hein Donner en Bert Blase', Klaartje Peters, in: *Werk in uitvoering. De griffier en de democratie*, jaarboek 2017 van de Vereniging van griffiers.
- 10 In: *Geen aardse macht?*, zie noot 1.
- 11 Zie mijn verslag van een 'G1000' in *Binding Genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven*, trancity\*valiz (2017), pag. 29-37.
- 12 *Jaarverslag 2016* (april 2017), op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl), pag. 15-17.
- 13 Zie *Vertrouwen in de toekomst* (regeerakkoord 2017-2021): 'Het kabinet biedt ruimte aan initiatieven van burgers en verenigingen in de samenleving. In overleg met gemeenten willen wij daarom via een Right to challenge-regeling burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving.'
- 14 Zie 'Right to challenge: tips aan overheden', Arwin van Buuren en Jitske van Popering, op [www.platformoverheid.nl](http://www.platformoverheid.nl), 28 maart 2018.
- 15 Zie bijv. *Niet de kiezer is gek*, Tom van der Meer, Spectrum (2017) en 'Kan de lokale democratie decentralisaties aan?', Maarten Allers, in: *Hoe laat is het. Liber amicorum Jacques Wallage*, ROB (2017).

- 16 'Klaar met politiek. Het participatie-evangelie van Wallage en Plasterk', in: S&D, jaargang 74 nr. 3, augustus 2017. In latere nummers verschenen reacties van Jacques Wallage, Wim Derksen en Maarten van den Bos.
- 17 Zie *Democratie is méér dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*, ROB (2017), Voorwoord.
- 18 'Nieuwe lokale democratie: goedbedoeld maar ondoorzacht', op [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl) 1, 22 februari 2018 en op [www.sargasso.nl](http://www.sargasso.nl), 26 februari 2018. Eerder schreef ik voor [socialevraagstukken.nl](http://socialevraagstukken.nl) 'Code rood voor nieuwe democratie', 2 maart 2017.
- 19 'Doe-het-zelf-burgers?', Annemarie Kok, in: *Noorderbreedte* 2015-2a (ook op [www.annemarie-kok.nl](http://www.annemarie-kok.nl)).
- 20 'De verkiezingen zijn voorbij maar één ding weten we zeker: de trend naar minder overheid en meer zelf doen zal doorgaan. Welk kabinet er ook komt, het is duidelijk dat de overheid nog maar één van de spelers in de samenleving is', zo stond er op 13 september 2012 boven een bijdrage van Eva de Best aan [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl). De auteur laat zien dat in vrijwel alle verkiezingsprogramma's aan het fenomeen 'vermaatschappelijking' werd gerefereerd. Zie ook het coalitieakkoord van de gemeente Groningen uit 2014: 'Inwoners, bedrijven en instellingen positioneren zich anders in de stedelijke samenleving en verwachten een overheid die daar op inspeelt (...) Wij willen meer ruimte geven. (...) Wij laten los.'
- 21 'Doe- of doe-democratie?', Anita Boele, Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen, op [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl), 5 april 2014.
- 22 'Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk', Hans Engels en Gerrit Voerman, in: *Governance & Recht*, deel 16, 2018.
- 23 'Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?', Herman Tjeenk Willink, op [www.kabinetsformatie2017.nl](http://www.kabinetsformatie2017.nl), 27 juni 2017.
- 24 In *Jaarboek Griffiers* 2017 (zie noot 9).
- 25 *Bestuurlijke organisatie en geschilbeslechting in het sociaal domein*, Heinrich Winter (dubbeloratie met Bert Marseille), RUG, juni 2015.
- 26 Zie de samenvatting van het onderzoeksproject 'De beloften van nabijheid. Een kwalitatief onderzoek naar de decentralisatie van arbeidsreïntegratie, jeugdzorg en langdurige zorg (2014-2018)' op [www.evelientonkens.nl](http://www.evelientonkens.nl).
- 27 Op 13 september 2018 werden de uitkomsten van deze studie gepresenteerd; zie 'Decentralisaties bedreigen democratie, professionaliteit en solidariteit', Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak, op [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl).
- 28 Zie bijvoorbeeld 'Het goede leven van de burger wordt van de keukentafel geveegd', Vicky Hölsgens (zij observeerde

- in ruim een jaar tijd 87 keukentafelgesprekken), op [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl), 20 november 2017.
- 29 'Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap', Solke Munneke, in: *Rechtsstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Gijsbert Vonk (red.), RUG (2016).
- 30 *Bestuurlijke organisatie en geschilbeslechting in het sociaal domein*, Bert Marseille (dubbeloratie met Heinrich Winter), RUG, juni 2015.
- 31 In: *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving*, Kim Putters, SCP, juni 2014.
- 32 'Laat je niet gek maken', op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl), 2 juni 2016.
- 33 Lees 'De crisis was een gemiste kans', interview van Casper Thomas met Anton Hemerijck, in: *De Groene Amsterdammer*, 8 augustus 2018.
- 34 De tussen haakjes geplaatste tekst ontving ik later en verwerkte ik met instemming van de afzender in deze e-mail.
- 35 Zie 'Dit kabinet wacht vooral op anderen', NRC, 27 oktober 2018.
- 36 Zie noot 2.
- 37 *Jaarverslag 2016* (april 2017), op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl), pag. 21.
- 38 *Tussenstand*, op [www.staatscommissieparlementairstelsel.nl](http://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl), pag. 13-14.
- 39 Een overzicht van toespraken, jaarverslagen en andere beschouwingen van Tjeenk Willink en Donner is te vinden op [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl).
- 40 Vgl. 'Wie democraat is aarzelt', Gerard de Vries, in: *Bewust omgaan met veiligheid 02. Zes essays over burgerbetrokkenheid*, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 15 mei 2018.
- 41 Zie 'Politiek is helemaal niet vreselijk', in: *Binding genoeg*, pag. 58-62.
- 42 'Stadgers' zijn inwoners van de stad Groningen.
- 43 Zie *Binding genoeg*, pag. 15-21.
- 44 Recent onderzoek van de Radboud Universiteit spreekt deze impressie van de wethouder tegen, zie 'Verzorgingsstaat bevordert sociaal contact met familie en vrienden', op [www.ru.nl](http://www.ru.nl), 28 februari 2018.
- 45 'Landelijke regeling voor Right to challenge', Yolanda de Koster, in: *Binnenlands Bestuur*, 25 september 2018: 'Het kabinet moet voor het einde van het jaar komen met een landelijke regeling voor het Right to Challenge. Daarnaast moet in overleg met gemeenten worden bevorderd dat burgers het recht ook benutten. Een motie van de ChristenUnie (CU), VVD, CDA en D66 met deze strekking is vrijdag tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen met 148 stemmen aangenomen in de Tweede Kamer.'
- 46 Dit voorbeeld is ontleend aan een interview met Evelien Tonkens: 'Wie hulp nodig heeft, heeft weinig aan een netwerk', Ingmar Vriesema, in NRC, 12 september 2018.

- 47 Zie bijvoorbeeld ‘Het populisme waar niemand over spreekt’, Tom-Jan Meeus, in: *NRC*, 29 augustus 2018 en ‘De verborgen gebreken van buurtinitiatieven’, Jitske van der Sanden, op [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl), 11 oktober 2018.
- 48 *Grondrechten onder spanning. Bescherming van fundamentele rechten in een complexe samenleving*, oratie van Janneke Gerards (UU), 29 maart 2017.
- 49 Onder de titel ‘Geen paniek over de politieke partij’ portretteerde ik Gerrit Voerman en ‘zijn’ DNPP voor het RUG-blad *Broerstraat* 5, juli 2018.
- 50 *Niet alleen een ambt, ook een ambacht. De kwaliteiten van raadsleden, burgemeesters en wethouders*, Briefadvies van de ROB, oktober 2016.
- 51 Op 5 april 2018 vond in Utrecht een door BZK en de VNG georganiseerde themabijeenkomst over ‘meervoudige democratie’ plaats, met genodigden uit het bestuurlijke en wetenschappelijke veld: ‘Naast het bestaande representatieve bestel krijgen alternatieve kanalen voor participatie de ruimte. Diverse gemeenten experimenteren met vormen als loting, burgerbegroting, buurtrechten e.d., die gevolgen hebben voor van het representatieve stelsel. Onder de noemer “meervoudige democratie” wordt geprobeerd om de verschillende invalshoeken aan elkaar te knopen. Zowel in het debat als in de praktijk blijkt dit nog steeds schurende kwesties op te leveren’, zo meldden managers van het ministerie en de VNG in een uitnodigingsbrief die ook ik ontving. De poging van de organisatie om die middag ‘praktische oplossingen’ voor dat ‘schuren’ op het spoor te komen, mislukte.
- 52 Zie noot 12.

## COLOFON

Ontwerp: Meeus Ontwerpt  
Tekstcorrectie: Marianne Lahr  
Drukwerk: Ruparo  
Uitgevers: Simon Franke – Trancity,  
Pia Pol/Astrid Vorstermans – Valiz  
[www.trancity.nl](http://www.trancity.nl) – [www.valiz.nl](http://www.valiz.nl)

© Annemarie Kok 2018  
Epub: ISBN 978-94-92095-64-0  
Print editie: ISBN 978-94-92095-65-7  
NUR 740

Epub en pdf zijn als gratis download beschikbaar via [www.trancity.nl](http://www.trancity.nl). Herplaatsing hiervan op andere websites is niet toegestaan.

In de serie stadsessays verscheen eerder:

Annemarie Kok: *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven.*

Simon Franke / Wouter Veldhuis: *Verkenning van de rechtvaardige stad. Stedenbouw en de economisering van de ruimte.*

### TRANCITY\*VALIZ

Trancity en Valiz zijn samenwerkende uitgeverijen die elkaar vinden in een gemeenschappelijke opvatting over de functie van publicaties. De boeken bieden kritische reflectie, zorgen voor interdisciplinaire inspiratie en leggen het verband tussen culturele disciplines en economische en sociaal-maatschappelijke kwesties.

Publicaties over de stad, stedelijke ontwikkeling en het publieke domein zijn de kern van de samenwerking trancity\*valiz. De stedelijke samenleving wordt niet gevormd vanuit een enkel vakgebied. Ruimtelijke vraagstukken in architectuur en stedenbouw hebben een gelijkwaardige inbreng nodig vanuit een sociale, culturele en economische dynamiek. In wijken en buurten is het initiatief van bewoners en gebruikers minstens zo belangrijk als het beleid van overheden en maatschappelijke organisaties. Dit zijn noties waarmee het fonds trancity\*valiz wordt samengesteld.