



## **Maatschappelijke tegenstellingen en het vertrouwen in de democratie**

Kees Lunshof-lezing, 18 november 2015

Kim Putters

Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)



## Dames en Heren!

Ik val maar met de deur in huis. Het gaat naar mijn oordeel niet goed met onze democratie. Een groeiende groep mensen voelt zich steeds minder gehoord in de politiek en keert zich af. We vieren dit jaar het 200 jarig bestaan van ons Parlement, maar bij de officiële viering daarvan sprak niemand over die groep. De Tweede Kamervoorzitter<sup>1</sup> benadrukte in positieve zin dat de afstand tussen politici en burgers kleiner is dan ooit. Aangezien het Sociaal en Cultureel Planbureau in diezelfde week een rapport uitbracht over de groeiende afstand van burgers tot het politieke systeem, riep dat bij mij natuurlijk vragen op. Wij zien juist een groeiend democratisch tekort.

De druk komt ook van buitenaf, dat kan en wil ik deze dagen natuurlijk niet onbenoemd laten. Brute terroristische aanslagen, zoals afgelopen weekend in Parijs, maken ons duidelijk dat radicalen en terroristen de democratische rechtstaat op een onaanvaardbare wijze tarten en onschuldige mensen ombrengen. Dat komt allemaal bovenop recente bedreigingen van politici en sprekers, onder meer bij de opvang van vluchtelingen en debatten over de plaatsing van asielzoekerscentra. Onze democratische rechten en vrijheden worden ook daar door radicalen aangetast.

In deze Kees Lunshoflezing, waarvan ik het bijzonder eervol vind dat ik hem in een mooie traditie uit mag spreken, ga ik in op het tekort van onze democratie en hoe politici, de pers en burgers hiermee om kunnen gaan.

## Een reality check op de Nederlandse democratie

Ik begin bij de *reality check* voor het 200 jaar oude Parlement met een zevental grote maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen dat ons wel moet dwingen tot een herziening van het democratisch systeem in Nederland.

Ten eerste liggen het opleidingsniveau en de levensverwachting van onze bevolking hoger dan ooit en stijgen ze verder in de komende jaren. Een grotere groep mensen is zelfstandig, geëmancipeerd en in staat een mening te ventileren of politieke besluitvormingsprocedures te beïnvloeden. Tegelijkertijd wordt het verschil aan invloed met de groep lager opgeleiden en meer kwetsbare mensen daardoor ook steeds groter.

Ten tweede hebben innovaties in de informatie- en communicatietechnologie grote gevolgen voor het contact met politici en de pers. Je kunt via de smartphone meningen ventileren, informatie opzoeken en politici direct benaderen. Maar het roept ook vragen op over de grenzen van wat betamelijk, wenselijk en betrouwbaar is voor berichtgeving of besluitvorming. Sommige politici lijken op twitter de Nederlandse burger te zoeken, maar zij realiseren zich niet dat twitter vooral bestaat uit het eigen wereldje en de politiek-bestuurlijke elite vanaf 35 jaar oud. Dat creëert dus ook weer afstand tot anderen.

Ten derde mag je zorgen hebben om de ontmanteling van de pers, door de moordende concurrentie en gerichtheid op kijk- en leescijfers en scoops, waardoor niet altijd de meer objectieve feiten maar de sensatie leidend is geworden. De noodzaak andere verdienmodellen voor de toekomst te vinden heeft nog niet tot een duurzame oplossing geleid. Dit resulteert nu in incidenten met plagiaat en verzinsels in kranten. Dat zijn ernstige beschadigingen van een vitale functie in het democratisch bestel. Lokaal en

regionaal is de pers bovendien lang niet altijd meer aanwezig bij politieke of maatschappelijke kwesties.

Ten vierde is dat slecht voor de stap voor stap doorgevoerde decentralisatie van taken naar gemeenten, op alle terreinen van het maatschappelijk leven. Het krijgt trekken van een Scandinavisch model van een verzameling verzorgingssteden, met een Rijksoverheid op afstand. Daar staat echter nog geen versterking van de lokale democratie of van lokale inkomstenbronnen tegenover, waardoor gemeenten, organisaties en burgers in de uitvoering aan de leiband van Den Haag lopen en met steeds meer controles te maken krijgen. Inkomsten, uitgaven en democratische controle liggen ver uit elkaar.

Ten vijfde heeft er vervolgens grootschalige privatisering van publieke diensten naar de markt plaatsgevonden, die burgers als klanten meer invloed moest geven via afgesloten contracten. Dat gebeurde echter zonder zeggenschap van mensen zelf in het beleid van ziekenhuizen, scholen of woningcorporaties, waar het hoort te gaan om de relatie met de patiënt, de student of de huurder. Daar blijkt die klant nu niet altijd koning te zijn: er is vaak weinig te kiezen en weinig inspraak. Efficiëntie was het doel van de privatisering, niet zeggenschap.

Ten zesde leidt het grotere beroep op burgerschap in een zogenaamde doe-democratie tot meer betrokkenheid van participerende burgers in wijkveiligheid en burenhulp. Er is alleen weinig idee van wat burgerschap betekent, noch bij de overheid noch bij burgers zelf (op school leren we dat ook helemaal niet). De individualisering en secularisering hebben in Nederland fors toegeslagen, waardoor burens eerder langs dan met elkaar leven. Er zijn niet altijd gedeelde netwerken en gedeelde opvattingen over hoe die ingezet moeten worden. De verwachtingen liggen dus enorm hoog en wisselen voortdurend.

Ten zevende is er sprake van grootschalige internationalisering van ons bestuur door een grotere invloed van Europese regelgeving op belangrijke publieke taken en verantwoordelijkheden, zonder dat daar een overtuigend draagvlak voor bestaat onder onze bevolking. Een meerderheid ziet Europa inmiddels als een negatieve machtsconcentratie en bemoeienis, maar ziet tegelijkertijd ook geen alternatief. Herkenning in het Europees parlement is er allerminst.

Kortom, de bevolking is door opleiding, gezondheid en betere technologische toepassingen tot meer inspraak, informatieverwerking en medezeggenschap in staat en wordt daar ook toe opgeroepen, maar het politieke systeem beweegt daar juist vanaf door in de praktijk de zeggenschap niet afdoende bij publieke voorzieningen te voegen, de inkomsten niet bij de lokale uitgaven te brengen en de democratische controle niet op de veranderingen aan te passen. Ook de pers worstelt met zichzelf. Door dit alles wordt de zeggenschap van mensen eerder verkleind dan vergroot en heeft een kleine politieke en media-elite meer macht dan noodzakelijk en wenselijk is. Hoe werkt dit in de praktijk uit?

### In de knel tussen de wereld en de wijk

Twee voorbeelden. De discussie over de opvang van vluchtelingen laat allereerst zien dat een deel van de bevolking zich niet vertegenwoordigd voelt in de politieke besluitvorming. AZC's komen in de buurten van mensen, terwijl ze daar via inspraak

mogelijk nooit zouden zijn gekomen. Participatie en deliberatie werken ook niet altijd louterend, zoals de doe-democratie van het kabinet ons doet geloven, want immigratie en asiel roepen felle voors en tegens op. Mensen komen daar onderling niet uit. Via de klassieke en sociale media krijgen meningen en emoties daarover zonder enige drempel een platform. Als mensen ook nog worden geïntimideerd, als er geweld wordt gebruikt of als inspraak tot conflict leidt dan moet de rechtstaat ingrijpen.

Er is meer inspraak nodig, maar democratie is in ons land niet alleen voor harde schreeuwers of de helft plus een. Er moet rekening gehouden worden met mensen die er een andere mening, leefwijze of geloof op nahouden dan die meerderheid. Dat is geborgd door hun gelijke rechten. Ik ageer tegen het geluid dat soms postvat dat democratie de wil van de meerderheid van het volk is. Als de meerderheid zijn wil oplegt en minderheidsopvattingen onderdrukt is dat geen antwoord op het democratisch tekort. Democratie en rechtsstaat zijn niet los verkrijgbaar, maar daarop vinden we zelfs in de recente collectieve brief van de fractievoorzitters uit de 2<sup>e</sup> Kamer, in reactie op het geweld tegen hun eigen beroepsgroep, geen visie of antwoord.

In het referendum over het handelsverdrag met de Oekraïne -ten tweede- wordt ook het democratisch tekort zichtbaar. De gevoelens tegenover de EU en alles wat onze zekerheden lijkt te bedreigen zijn heftig. Wij zien al een tijd dat de meeste Nederlanders de EU als een onvermijdelijk kwaad beschouwen. Er is al jaren een sluimerend verzet. De reacties op de komst van asielzoekers weerspiegelen die negatieve gevoelens over 'wat Brussel aan onzin bedenkt en niet thuis geeft als het nodig is'. De emotie 'aan het kortste eind te trekken' en alles waar Nederland voor stond te verliezen zie je ook in de discussie over TTIP. Tijdens het EU voorzitterschap zal de drang sterker worden om eens te laten zien aan Brussel en de Nederlandse politieke elite dat 'we' het niet langer pikken. Het weerspiegelt het gevoel om het Nederland van de gewone Nederlander 'weer terug te pakken'. Van een elite op afstand, of dat nu het Binnenhof of Brussel is, en van mensen die ons werk en onze voorzieningen inpikken. Ook hierop zie ik nog nauwelijks een passend antwoord van ons democratisch systeem.

De beide voorbeelden duiden op een fors democratisch tekort. Het SCP volgt al jaren het vertrouwen van Nederlanders<sup>2</sup>. Steevast ligt het vertrouwen in de Regering en het Parlement het laagst, zo rond de 40% tot 50%. De media genieten stabiel vertrouwen bij zo'n 60% tot 65% van de bevolking. De grote Nederlandse ondernemingen doen het ook goed, al is dit vertrouwen met de bonus- en bankendiscussies en buitenlandse overnames onder druk komen te staan. Rechters, Burgemeesters en de Koning genieten doorgaans het meeste vertrouwen. Je zou bijna denken dat we de gekozen burgemeester voorbij zijn, maar dat is een vergissing. Mensen willen hun bestuurders wel kiezen, maar wantrouwen de politiek eromheen.

Democratie heeft verschillende betekenissen voor mensen<sup>3</sup>. Zo noemen lager opgeleiden desgevraagd vooral de vrijheid van meningsuiting als belangrijkste onderdeel van democratie, terwijl hoger opgeleiden vooral procedures van inspraak en beroep in de politieke besluitvorming noemen. Lager opgeleiden zijn vaker ontevreden, vinden hun weg veel minder gemakkelijk in de procedures. Ze hebben sneller het idee dat de gekozen politici en bestuurders van maatschappelijke organisaties, zoals ziekenhuizen en scholen, er niet voor hen zijn. 'Mijn mening wordt niet gehoord, mijn belang wordt niet behartigd'.<sup>4</sup> Dat verklaart de populariteit van niet gekozen bestuurders met een luisterend oor. Hoe is het gebrek aan invloed en herkenning in de besluitvorming te

begrijpen – zoals in de voorbeelden - en hoe ermee om te gaan? Ik leg het democratisch tekort uiteen in een politiek en een maatschappelijk tekort.

### Het politieke tekort

Het politieke tekort gaat over niet gehoord worden, belabberde communicatie en gebrekkige informatievoorziening. In het algemeen zien we dat wel degelijk 90% van de Nederlandse bevolking de democratie steunt en dat 70% er redelijk tevreden over is. Dat zijn in algemene zin positieve cijfers, ondanks het vele gemopper op het politieke systeem. Als je daar verder naar vraagt dan blijkt slechts 12% echt tevreden met het representatieve stelsel, maar ook slechts 16% zeer ontevreden en voor een directe democratie. Echter, 72% van de bevolking ziet meer in allerlei combinaties. Daar moet echt werk van worden gemaakt, maar een gekozen burgemeester is inmiddels onvoldoende. Ik kom daarom aan het einde op wat aanvullende oplossingsrichtingen.

In elk geval ziet men niets in een bestuur van technocraten dat de gekozen politici vervangt. Dat is interessant in het licht van de Europese ontwikkelingen, waar de Eurogroep steeds meer macht krijgt en Duitsland voorstelt om de macht van de Europese Commissie te verminderen ten gunste van een meer onafhankelijke autoriteit. Jeroen Dijsselbloem pleit voor een Europees CPB om begrotingen van lidstaten te beoordelen<sup>5</sup>. Het grote risico is dat de politieke afwegingen naar de achtergrond gaan en er een technocratisch bestuur ontstaat. Daar voelen mensen dus helemaal niets voor. Het vergroot de afstand tot het volk en maakt het onbegrijpelijker waar de politiek nog over gaat<sup>6</sup>.

De weerstand wordt steeds groter tegen een managementstaat en technocratie, waarbij de politiek vooral nog systeemwetten maakt, processen beheert en SMART controleert. Noch voor Europa, noch voor ons nationaal of lokaal bestuur, kunnen efficiency en effectiviteit de enig zichtbare na te streven waarden zijn. Het zal uit democratisch en rechtstatelijk oogpunt altijd om de afweging moeten gaan met rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en solidariteit. Het is duidelijk dat de politiek de plaatsing van AZC's, maar ook de Europese begroting, niet met argumenten van efficiency kan verkopen.

Dat geldt ook voor de decentralisaties in het sociaal domein, waarbij naast taken en verantwoordelijkheden ook veel geld lokaal is neergelegd. De gedachte is opnieuw dat het daar goedkoper en efficiënter kan. Gemeenten moeten juist afwegingen maken met rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De Algemene Rekenkamer waarschuwt dat bij het ontbreken van actieve lokale rekenkamers en inzicht hierin bij raadsleden, die publieke controle op rechtmatigheid van de inzet van middelen in gevaar komt. Met andere woorden, weten we wel of het geld goed terecht komt? Het antwoord is nee. De neiging zal zijn om er nog meer controles erop te zetten, maar dat versterkt een controleparadox. Meer controle leidt niet automatisch tot inzicht in hoe gemeenten efficiëntie ten opzichte van rechtsgelijkheid of solidariteit wegen.

Daar komt bij dat er nogal wat ontsparingen en kostenoverschrijdingen in de uitvoeringspraktijk naar voren komen. Zo efficiënt en effectief is het dus blijkbaar ook niet. Denk maar aan de PGBs, de HSL en de Fyra, ICT projecten of de nationale politie. Ook de Nationale Ombudsman constateert bij herhaling hoe de rechten van burgers in het gedrang komen door het overdreven streven naar een efficiënte technocratische overheid: zoals bij zijn recente oordeel over de duizenden gijzelnemingen bij het niet

betalen van verkeersboetes zonder uitzicht op het oplossen van de oorzaken van deze problemen.

Naast een te technocratisch bestuur wordt er dus te weinig rekening gehouden met de vraag of beleid uitvoerbaar is. Bij het opstellen van college- en regeerakkoorden delft dat het onderspit. Het politieke compromis telt. De klachten van burgers en professionals worden er dan dus niet minder om. Dat heeft iets met elkaar te maken stelde Tjeenk Willink onlangs in zijn lezing bij het expertisecentrum Journalistiek. Het aantal regels waarmee zij te maken hebben is niet minder maar meer geworden en de inhoudelijke deskundigheid van de overheid is uitbesteed of verdwenen. Zeker in een keukentafelgesprek geeft dat een machteloos en boos gevoel tegenover de instituties.

Mark Chavannes komt in zijn afscheidartikel in het NRC van 17 oktober jl. tot een dubbel beeld over het politieke tekort in onze democratie<sup>7</sup>. Enerzijds een Haagse naar binnen gekeerde wereld die de samenleving met zijn burgers als klanten efficiënt stuurt, zonder te erkennen dat die burgers zeggenschap willen en verdienen. Anderzijds het beeld dat die burgers inmiddels hun zeggenschap afdwingen via referenda en bewonersinitiatieven. De burger herovert de democratie op de politiek, aldus Chavannes. Ik ben wat minder optimistisch. Welke burgers zijn dat? Toch vooral de kansrijke en hoger opgeleide mensen, die zich toch al redden en een positiever beeld van de toekomst hebben. Het gaat dus niet alleen om het tekort van het politieke systeem dat zich te technocratisch opstelt en onuitvoerbaar beleid maakt, maar ook om een maatschappelijk tekort. Daar ga ik nu op in.

### Het maatschappelijke tekort

Het tekort van de *maatschappelijke* democratie gaat over zeggenschap in instituties zoals scholen, ziekenhuizen, bedrijven, wijken en buurten. Wie nemen daar de besluiten en wie dragen de gevolgen ervan? Religie of levensovertuiging zijn daarbij allang niet meer de bindende kracht tussen meer en minder kansrijke groepen, waarbij de een de ander vertegenwoordigt. Ik zie drie zorgelijke trends die zelfs voor een verdere polarisatie zorgen.

De eerste is de groter wordende afstand tussen hoog en laag opgeleiden<sup>8</sup>. We zien dat op de arbeidsmarkt, waar vakmanschap ondergewaardeerd blijft en lager opgeleiden vaker zonder of in tijdelijk werk zitten, maar ook in zeggenschap in organisaties en buurten, waar veelal de sociaal sterkere groepen aan de touwtjes trekken. In het rapport *Gescheiden Werelden* lieten het SCP en de WRR<sup>9</sup> zien dat hoger en lager opgeleiden steeds meer langs elkaar leven, al door de vroege selectie op scholen tot aan sportverenigingen, in werk en sociale netwerken. In een stad als Amsterdam verdringen hoog opgeleide hippe mensen de lager opgeleide en oorspronkelijke inwoners, die zich door hen niet vertegenwoordigd voelen<sup>10</sup>. Er ontstaat een onwenselijke wrijving door wantrouwen in de door hoger opgeleiden bezette instituties.

Ten tweede zien we dat mensen die het meest zijn aangewezen op zorg of hulp van bureaus of vrienden de kleinste en meest kwetsbare netwerken hebben. Meer kansrijke mensen vinden hun weg wel en vinden veelal buiten de eigen straat wel steun. Voor een groep achterblijvers die op die straat is aangewezen geldt dat veel minder. Zij kunnen niet automatisch hun stem laten horen, in maatschappelijke instellingen of in de buurt. Ze hebben minder makkelijk toegang tot instanties en kennen minder mensen om dat

namens hen te doen. De kerk en de vereniging zijn er ook steeds minder vaak voor hen. De individualisering en snelle secularisering laten hier in de toegang tot publieke voorzieningen in de zorg of in wijken diepe sporen na.

De toenemende verschillen op etnisch gebied zijn de derde zorgelijke trend in de maatschappelijke democratie<sup>11</sup>. Enerzijds komt dit door problemen met integratie en de opvang van vluchtelingen. Anderzijds door de vraag wie daarover de besluiten nemen en hoe daarbij aan draagvlak wordt gewerkt. Veel mensen ervaren weinig zeggenschap over de eigen buurt. In lage status wijken botsen culturen. Onder etnische minderheden zien we afzonderingstendenzen, zoals een afname van gemengde huwelijken<sup>12</sup> en het eenzijdiger worden van sociale netwerken. Er is een groeiende teleurgesteldheid in de Nederlandse samenleving, omdat ze ondanks goede integratie geen baan vinden en niet geaccepteerd worden<sup>13</sup>. Ze ervaren vaker discriminatie<sup>14</sup> en voelen zich niet vertegenwoordigd. Het etnisch conflict is nog steeds een veenbrand in onze maatschappelijke democratie en ontvlamt momenteel. De gebeurtenissen in Parijs doen daarbij een volgende duit in het inmiddels flink gevulde zakje.

Doordat meer kansrijke groepen sneller de weg naar voorzieningen in de verzorgingsstaat vinden en naar zeggenschap in verenigingen en buurten, groeit de ongelijkheid met minder kansrijke groepen die hun belang niet vertegenwoordigd zien. Die laatste groep ervaart wel vaker de negatieve consequenties van besluiten, of dat nu de plaatsing van AZC's, de toegang tot zorg- en wijkvoorzieningen, de invloed van de EU of van TTIP betreft.

### De verongelijkte democratie

Terwijl meer participatie dus het doel is, ontstaat er nieuwe ongelijkheid doordat de politieke en maatschappelijke democratie te weinig meebewegen op de veranderde maatschappelijke werkelijkheid. Het meeste wantrouwen zie je daardoor bij stemmers op de PVV, SP, PvdA, CDA en 50Plus en het meeste vertrouwen bij stemmers op VVD, D66 en GroenLinks. Zij zijn vaker hoog opgeleid en optimistisch over de kansen die de EU, immigratie en globalisering hen bieden. Onzekere werkenden en achterblijvers voelen zich niet gehoord en zijn een stuk minder positief over de toekomst<sup>15</sup>. Zij wantrouwen ook ziekenhuizen, scholen, banken en de EU. Dat gaat over geld dat vreemd stroomt, over belangen die niet meegewogen worden, over macht zonder tegenmacht, over vreemde argumentaties voor beleid, over informatie die niet gedeeld wordt en een gebrek aan draagvlak. In parlementaire enquêtes komen ze allemaal telkens weer voorbij, ook bij het recente onderzoek naar de Fyra. Democratische waarden als inclusie, transparantie, proportionaliteit, vrije deliberatie en burgermacht zijn voor velen onzichtbaar geworden.

De oude democratie wordt zo in de Ridderzaal geroemd om zijn flexibiliteit, maar in de samenleving betwist vanwege procedures die aanvoelen als beton. Europees voelt dat niet anders en lokaal loopt men vaak tegen dezelfde starheid aan.

Als je alles optelt is er sprake van een **democratieparadox**: het doel is de *demos* te betrekken of te representeren, waartoe de technologische mogelijkheden ook onbegrensd lijken, maar de uitkomsten leiden tot meer ongelijkheid en boosheid. Deze paradox valt – samenvattend- in 3 delen uiteen:

1. Een **communicatieparadox**, doordat steeds meer mensen met steeds meer middelen en een hogere opleiding zeggenschap en inspraak kunnen invullen, maar daar binnen het politieke en maatschappelijke systeem niet de ruimte voor hebben, nemen of krijgen. Tegelijk is er in de media grote informatieconcurrentie en nauwelijks onderscheid tussen meningen en feiten. Technologie en media lijken de afstand tot burgers kleiner te maken, maar zetten soms echte communicatie en deliberatie op afstand.

2. Een **controleparadox**, doordat steeds meer publieke taken en voorzieningen op afstand zijn geplaatst om meer klantgericht te kunnen werken, maar daarover steeds meer verantwoording moet worden afgelegd zonder dat inzicht ontstaat in de maatschappelijke effecten. Meer technocratisch bestuur met te weinig zeggenschap voor mensen versterkt dit alleen maar verder.

3. Een **gelijkheidsparadox**, doordat enerzijds de politieke democratie en de verzorgingsstaat met zijn maatschappelijke verbanden erop gericht waren om iedereen zo gelijk mogelijk te behandelen, maar ze anderzijds door een gebrek aan aanpassingsvermogen nieuwe ongelijkheden hebben gecreëerd tussen mensen die wel en niet mee kunnen of mogen doen.

Als de participatiesamenleving, de doe-democratie en de EU via deze paradoxen vooral de positie van kansrijke mensen versterken neemt de afstand tot groepen achterblijvers verder toe. Het oerwoud van kamer- en raadvragen, controles en toezicht blijft intussen groeien en de pers blijft daar achteraan lopen. Het versterkt de publieke verantwoording niet, eerder de teleurstelling dat er alsnog niets met het tegengeluid wordt gedaan. Het leidt niet tot meer zeggenschap van burgers zelf. Zeker bij de decentralisaties, waar veel geld mee gemoeid is, kan dit gebrek aan democratische controle voor forse problemen gaan zorgen. Meer technocratische controle – de reflex van de politieke elite- helpt niet. Een sterkere positie voor lokale politici, burgers en pers wel. Hoe?

### Agenda voor democratie

Het democratisch tekort leidt tot verzet tegen instituties en tegen mensen. Bij de EU, de VN en TTIP keert men zich tegen de instituties en hun elites, waarvan niet duidelijk is welk Nederlands belang ze dienen. Een groeiende groep haakt af. In de discussie over de vluchtelingen keert een deel van de bevolking zich ook tegen – soms kwetsbare - mensen. Dit komt door een angst voor moslims en hun cultuur, zeker voor de radicaliserende elementen. Een meerderheid van de Nederlanders maakt zich hier zorgen om, net als om de voorzieningen van onze verzorgingsstaat die onder grotere druk komen te staan. Mensen zien hun belangen niet behartigd in de politiek en ervaren te weinig invloed.

Wat moet de agenda zijn? De doe-democratie van het kabinet bood al weinig soelaas. Het enige voorstel dat ik verder voorbij zie komen is de oproep tot verzet van Geert Wilders. Ik neem afstand van het woord 'nep-parlement', maar we moeten de versterking van de democratie wel een stuk serieuzer gaan nemen. Dat vraagt om het veranderen van dat systeem zelf en een overheid die niet meer alleen op efficiëntie en effectiviteit uit is, maar op echte deliberatie, het recht van minderheden om zich te uiten, actieve publieke verantwoording en rechtszekerheid. Ik doe 5 voorstellen in antwoord op de democratieparadox.



1. **Nieuwe combinaties van representatieve en participatieve democratie.** Dat kan via referenda, online raadplegingen, echte zeggenschap in wijkraden, verzekerdenraden en burgerplatforms. *Geen Stijl* dwingt het referendum nu gewoon af, maar vooral als afrekening met politici dat de afstand tot de politiek eerder vergroot. Dit is een kans om met een visie te komen op hoe referenda de mening van mensen kunnen laten meewegen bij besluitvorming. Pas dan kun je het democratisch tekort wegwerken. Lokaal werkt dat vaak al goed, daarvan kunnen het nationaal en Europees bestuur veel leren.

2. **Grotere griffies, betere scholing en hogere vergoedingen voor raadsleden.** Er zijn kennis en competenties nodig om inclusie, invloed, deliberatie, burgerschap, transparantie, efficiëntie, proportionaliteit, vrijheid van meningsuiting en legitimiteit te bereiken<sup>16</sup>. Dat is niet iets dat politieke partijen maar zelf moeten onderwijzen, dat moeten we collectief doorleven. Pas daarna kun je het inkleuren met mening of ideologie. Anders blijft het lastig sturen op lokale democratische processen en daarnaast af te wegen wanneer je als raad intervenueert of het aan het maatschappelijk initiatief of het college laat. Voorlopig staat de gemeenteraad nog op 5-0 achter op het college van BenW.

3. **Betere en actieve rekenkamers.** Er zijn verplicht actieve lokale rekenkamers nodig die uitgaven van gemeenten controleren op doelbereik. Veel gemeenten hebben er in het kader van bezuinigingen een *slaapkamer* van gemaakt, maar dat kan echt niet. Er is - sprekend met de ROB<sup>17</sup> - niet een kleinere maar een betere ambtenarij nodig die kritisch en deskundig is en bovenal in de huid van burgers kan kruipen. Een overheid die niet oplegt, maar vragen stelt. Daar zijn die rekenkamers en goed geëquipeerde griffies voor nodig. Menig collegepartij won de verkiezingen met een pleidooi voor bezuinigingen hierop. Ze snijden zichzelf en onze democratie nu in de vingers. De Algemene Rekenkamer kan landelijk enkel fatsoenlijk zijn werk doen als dit lokaal ook op orde is.

4. **Betere bezwaar- en beroepsprocedures en lokale ombudsfuncties.** Dit zijn instituties die je ook met een aantal gemeenten samen in het leven kunt roepen. Pleiten voor meer bezwaar en beroep is in deze tijd *not done* vanwege administratieve lasten en kosten, maar ik doe het toch. Juist de meest kwetsbare en minst mondige mensen komen vanwege het huidige democratisch tekort niet automatisch aan bod. Opgeteld bij een toename aan discriminatie, zowel op straat als op de arbeidsmarkt, op leeftijd, etniciteit en geloof, is dit fundamenteel voor een democratische rechtsstaat.

5. **Meer onafhankelijke informatievoorziening en sterkere media.** We zien in landen als Turkije en Italië hoe vitaal dat is, zeker als media weinig pluriform zijn of teveel op de hand van een politieke stroming raken. De fusies in de dagbladers die hadden moeten worden tegengehouden hebben al lang plaatsgevonden. De enkele fusie die van hogerhand is tegengehouden (Limburg) had net zo goed door kunnen gaan. Een samenhangende toekomstvisie op en door de media zelf bij het bestrijden van het democratisch tekort, heb ik nog niet gezien. En het kabinet heeft daar ook geen antwoord op. In de Tweede Kamer is al wel een motie Van Dijk<sup>18</sup> aangenomen die een halt beoogt toe te roepen aan de omvang van de overheidsvoorlichting. Dat wil ik onderstrepen, niet vanuit efficiency of kosten, maar omdat overheidsvoorlichting altijd gekleurd is door bestuurders. De pers hoort dat gat op te vullen met objectieve journalistiek, in plaats van achter een overvloed aan pogingen om ons politiek te overtuigen aan te lopen.

Ik sluit af. Ik ben niet optimistisch. Als mensen zich steeds minder in de democratie herkennen, als adequate informatievoorziening en verantwoording ontbreken, als de technocratie toeneemt en als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid worden weggedrukt, dan komt de democratische rechtsstaat in gevaar. Democratie en rechtstaat zijn niet los verkrijgbaar, herhaal ik nog eens. Ik erken dat we internationaal nog steeds goed scoren op het vertrouwen in de politiek, een betrouwbare overheid en onafhankelijke rechtspraak. Maar ik heb u laten zien dat er achter die cijfers grote tekorten schuilgaan. We weten inmiddels ook hoe emotionele erupties daarover in ons land politiek en maatschappelijk uitwerken, zeker als angst en wantrouwen door de media jagen, aldus Bas Heijne dit weekend in NRC<sup>19</sup>. Hij citeert Barack Obama dat een democratie alleen goed kan functioneren als we op de goede bedoelingen van medeburgers vertrouwen. Bij het bestaan van stevige maatschappelijke verbanden waarin mensen zeggenschap delen kan dat nog wel, maar die zijn er nauwelijks nog. Ik vul dit voor de zekerheid dus toch graag aan met de wijze woorden van Herman Tjeenk Willink<sup>20</sup>: 'Macht zonder voldoende tegenmacht wordt absolute macht'.

Zonder wat meer politieke visie dan dat democratie om de macht van de meerderheid draait, is het lastig om elkaar nog te vertrouwen. Dat is de grootste bedreiging voor onze democratie. De verbinding met de samenleving en de tegenspraak waar Kees Lunshof voor stond moeten ons daarom meer dan ooit tot voorbeeld zijn.

## Eindnoten en referenties

- 
- <sup>1</sup> Tweede Kamervoorzitter Van Miltenburg sprak hierover tijdens de viering van 200 jaar Staten-Generaal op 16 oktober 2015 tijdens de Verenigde Vergadering van de Staten-Generaal in de Ridderzaal.
- <sup>2</sup> I. Andriessen, I., B. van der Ent, M. van der Linden en G. Dekker, 2015, *Op afkomst afgevezen*, SCP, Den Haag.
- <sup>3</sup> SCP, 2014. *Vershil in Nederland*, Sociaal en Cultureel Rapport 2014.
- <sup>4</sup> Via het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* publiceert het SCP sinds 2008 kwartaal berichten over het vertrouwen van de Nederlandse bevolking in de instituties.
- <sup>5</sup> Zie onder meer *Volkskrant* d.d. 7 november 2015.
- <sup>6</sup> J. den Ridder en P. Dekker, *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*, 2015. SCP, Den Haag.
- <sup>7</sup> Mark Chavannes, 'Hoe wij de democratie heroveren op de politiek', *NRC Handelsblad* 17 oktober 2015.
- <sup>8</sup> Ridder, J. den, en P. Dekker, 2015. Zie ook de lezing van Kim Putters voor het Genootschap van Oud Senatoren d.d. 25 september 2015.
- <sup>9</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2014. *Gescheiden Werelden*. Den Haag.
- <sup>10</sup> Prodi, R., *Duitse 'coup' bedreigt eurozone*, *Trouw* d.d. 6 september 2015 (eerder verschenen in *Le Monde*).
- <sup>11</sup> Samen met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schreef het SCP de bundel *Gescheiden werelden* (Den Haag, 2014) over onder meer de maatschappelijke scheidslijn langs opleidingsniveau. Met het Centraal Planbureau schreef het SCP in 2015 het rapport *De onderkant van de arbeidsmarkt in 2025*.
- <sup>12</sup> Vermeij, L. en J. Kullberg, 2015. *Niet van de straat: de lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden*. SCP, Den Haag.
- <sup>13</sup> In het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* signaleerden we dat dit rond 2008 ook sterker het geval was.
- <sup>14</sup> Sterckx, L., J. Dagevos, W. Huijnk, J. van Lisdonk, 2014. *Huwelijksmigratie in Nederland*. SCP, Den Haag.
- <sup>15</sup> Huijnk, W., M. Gijsberts en J. Dagevos, 2014. *Jaarrapport Integratie*. SCP, Den Haag.
- <sup>16</sup> Zie ook de initiatieven van 100x100 voor een betere democratie en het filmpje *Democratisch zuivere koffie* op Youtube van Marije van den Berg, <https://vimeo.com/118790964>.
- <sup>17</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, 2015. *Sturen en verbinden*. Den Haag.
- <sup>18</sup> Motie van het Tweede Kamerlid Jasper Van Dijk (SP), waarin wordt verzocht geld te verschuiven van overheidsvoorlichting door het Rijk naar sterkere regionale media, d.d. 8 november 2015.
- <sup>19</sup> Bas Heijne in zijn commentaar *Respect* in het *NRC Handelsblad* d.d. 14 november 2015.
- <sup>20</sup> Tjeenk Willink beschreef dit eerder in de *Algemene Beschouwingen bij de Jaarverslagen van de Raad van State* en in voordrachten, waaronder bij het Expertisecentrum Journalistiek d.d. 21 september 2015.