

Meer participatie in de polder?

Voordracht Annemarie Kok voor Statenacademie Provincie Flevoland
Lelystad, 14 januari 2019

Geachte aanwezigen,

Graag begin ik met een citaat, misschien komt het u bekend voor:

‘Het mooie van onze democratie is onder andere dat een ieder, ongeacht afkomst, geloof of seksuele geaardheid, zich kan en mag organiseren in een politieke partij en dat eenieder die voldoende draagvlak weet te verwerven recht heeft op een of meer zetels in ons provinciale bestuur. Zo weten we ons verzekerd in ons democratisch bestel, dat vrijwel alle groeperingen van enige omvang, vrijwel alle opvattingen met enig draagvlak, hun recht van spreken hebben in de debatten van Provinciale Staten en daarmee het bestuur van hun provincie kunnen beïnvloeden.

Mooi is ook dat er geen partijen zijn met een absolute meerderheid. Dat betekent dat de kunst van het onderhandelen en het sluiten van een compromis belangrijke voorwaarden zijn om daadwerkelijk invloed te hebben op ons bestuur. Daar waar gemeenten dat lokaal doen, doen wij dat op onze provinciale schaal en doet het Rijk dat in het kabinet en in de Tweede Kamer.’

Deze woorden zijn afkomstig van uw commissaris van de koning, de heer Leen Verbeek. Hij sprak ze uit tijdens de nieuwjaarsreceptie van deze provincie op 2 januari jl., en ik haalde ze aan omdat ze zo goed de schoonheid en de kracht van ons *indirecte* politieke bestel tot uitdrukking brengen.

Ik moet wel zeggen dat ik na dit fraaie begin van Verbeeks toespraak met lichte vrees verder las. Het zal toch niet zo zijn, dacht ik, dat de commissaris deze alinea’s slechts heeft bedoeld als opmaat naar een passage als: *‘Maar, anno 2019 zal ook deze provincie zich moeten opmaken voor bestuurlijke vernieuwing’*, gevolgd door een warm pleidooi voor alternatieve democratische werkwijzen die de Flevolander directe invloed gaan geven op het provinciebestuur, oftewel: een pleidooi voor een ‘grote burger’, zoals ze in buurprovincie Overijssel zeggen [‘Andere overheid, grote burger’].

Gelukkig: woorden van deze strekking kwam ik in Verbeeks verhaal niet tegen.

Toch kon ik het niet laten om ook even naar zijn Twitterberichten te kijken. Het is tegenwoordig namelijk zó gangbaar dat bestuurders en politici dwepen met een andersoortig democratisch stelsel, dat ik nauwelijks kon geloven dat deze cdk daarop een uitzondering zou zijn.

En inderdaad, getuige enkele recente tweets lijkt ook hij méér burgermacht een interessant perspectief te vinden.

Zo meldde Verbeek op 15 november 2018:

Inspirerende gesprekken in de [#poldertoren](#) van [#Emmeloord](#). Bestuurlijke conferentie met mooie ‘vergezichten’ van bestuurders, burgemeesters en wethouders over het vergroten en stimuleren van participatie, burgerschap en nieuwe vormen van democratie.

En een retweet op dezelfde dag over dezelfde bijeenkomst repte van een gesprek over stevige [#tweebenige](#) ([#representatieve](#) en [#participatieve](#)) [#democratie](#) in de polder, ook met [@BertBlase](#) van [#CodeOranje](#).

Daar ging mijn hoop dat er ook nog gebieden in Nederland bestaan waar juist stevig wordt *getwijfeld* aan het idee dat je wel eventjes een ‘participatieve democratie’ kunt introduceren zonder negatieve gevolgen voor het functioneren van de representatieve democratie.

Overigens had ik eerder al wel begrepen dat ook in Flevoland de eventuele opschaling van burgerparticipatie een item is. In oktober 2017, zo las ik ter voorbereiding op deze avond, heeft een eerste proef op dit vlak plaatsgevonden, de Flevotop, met tachtig deelnemers die door u persoonlijk waren benaderd of over de top hadden gehoord op radio, tv of internet. De evaluatie van dit evenement staat binnenkort op de staten-agenda, en om uw eigen opvatting rond het thema burgerparticipatie nader te bepalen bent u naar deze door de griffie georganiseerde bijeenkomst gekomen.

~

Zoals u vast niet is ontgaan, zijn de *gemeenten* in ons land al wat langer vertrouwd met bestuurlijke vernieuwing. Het Haagse beleid op dit punt is tot dusver in nauwe samenwerking met de VNG ontwikkeld, en niet of minder met het IPO. Nu is dat wellicht ook niet zo gek, want drie bestuurlijke toverwoorden van deze tijd: *bottom up*, *concrete opgaven* en *maatwerk*, hebben immers bij uitstek een micro-karakter.

Sowieso verwachten velen binnen ons openbaar bestuur tegenwoordig meer democratisch en sociaal heil van de *straat* dan van de *staat*. Het gaat in het beleid van het ministerie van BZK en van veel gemeenten allang niet meer om burgers goed informeren over bestuurlijke plannen en over besluiten, waarbij belanghebbenden zich kunnen uitspreken, al dan niet verenigd in pressiegroepen. Nee: in steeds meer situaties gaat het participatieverhaal de kant op van vergaande zeggenschap, van het *overlaten* van planvorming en van het *uitbesteden* van de uitvoering van beleid aan burgers, of van het *overnemen* van de uitkomst van burgerparticipatieprocessen.

Burgers zouden het bestuur dus waar mogelijk sterk mee moeten kunnen bepalen, of zelf aan het besturen moeten kunnen slaan in hun wijk of dorp. Geef je burgers alleen inspraak of vraag je hen alleen om advies, dan zouden zij zich namelijk niet serieus genomen voelen.

De enorme populariteit van deze kijk op participatie wijst er volgens mij op dat nogal wat politici, bestuurders en ook ambtenaren de weg kwijt zijn. In mijn eind vorig jaar verschenen beschouwing [Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur](#) stel ik vast dat zij zich de laatste jaren massaal hebben geschaard achter de gedachte dat de overheid nog maar één van de

maatschappelijke spelers is, naast bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers. Terwijl politiek en overheid binnen onze rechtsorde juist een unieke opdracht hebben, en daarom over allerlei bevoegdheden beschikken maar ook aan heldere wettelijke regels en democratische controle zijn onderworpen.

Met dit systeem zijn veruit de meeste burgers nog altijd in hun sas. Maar zélf zijn volksvertegenwoordigers en bestuurders van alle politieke kleuren gaan geloven dat juist doorsnee kiezers de beste oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken in huis hebben. En daarom gingen zij in de afgelopen vijf jaar vrolijk aan de slag met allerlei democratie-experimenten.

~

Feitelijk zijn er twee verschillende nieuwe democratie-concepten in werking getreden. In de eerste plaats de nauw met de participatiesamenleving van het kabinet Rutte 2 verbonden ‘doe-democratie’, daterend uit 2013. ‘Doe-democratie’ houdt in dat willekeurige clubjes burgers van de overheid meer dan voorheen de ruimte krijgen om zelf aan de slag te gaan met hun sociale en ruimtelijke omgeving – *buiten de volksvertegenwoordiging om*.

Een snel groeiende loot aan de stam van de doe-democratie is het ‘right to challenge’ – het recht om als burgercollectief tegen de gemeente (en straks ook de provincie?) te zeggen: ‘laat ons een bepaalde dienst maar uitvoeren, wij kunnen dat namelijk slimmer en goedkoper’. Eind 2018 heeft de Tweede Kamer verordonneerd dat gemeenten het right to challenge niet alleen moeten invoeren, maar burgers ook moeten *aansporen* dit recht daadwerkelijk te gebruiken.

Ondertussen was ook de al genoemde ‘participatieve democratie’ in zwang geraakt. Daarmee wordt meestal bedoeld dat bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren hun politieke en bestuurlijke werk voortaan samen met (al dan niet gelote) burgers doen: burgers mogen meehelpen met plannen maken, met begroten, met beslissen en met het controleren van het gemeentebestuur.

Let wel: we hebben het hier dus niet over inwoners die met succes hadden gesolliciteerd of door medeburgers waren gekozen. In de participatieve democratie volstaat de ambitie om als burger zelf aan de knoppen te zitten – op het moment dat dat jou goed uitkomt.

Naast de politiek vooralsnog dus onomstreden opvatting dat het in een moderne ‘netwerksamenleving’ logisch is om burgers nieuwe, vergaande vormen van invloed te geven, was (en is) een argument voor bestuurlijke innovatie óók dat dit genezend zou uitwerken op de befaamde ‘kloof’ tussen burgers en politiek.

In mijn boekje laat ik onder meer zien dat het met die kloof in werkelijkheid erg meevalt. (Of, zoals een VVD-statenlid in Drenthe in het kader van een onderzoek van Groningse studenten zei: ‘Je wordt er soms eerder gek van dat er *geen* kloof is’.)

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 en statenleden opbellen, inspreken, petities indienen, publieke debatten organiseren of bijwonen, op wetsvoorstellen reageren (internetconsultatie) enzovoort. Allemaal mogelijkheden die al geruime tijd bestaan, en die vaak maar door een beperkt aantal burgers op een beperkt aantal momenten worden gebruikt. Kennelijk vinden de meeste mensen het prima dat politici meestentijds zelfstandig nadenken over dikwijls ingewikkelde dingen...

Natuurlijk: die politici en bestuurders moeten luisteren, opletten, signaleren, weten wat er speelt en leeft. Maar de geluiden die ze dan horen zullen meestal nogal uiteenlopend zijn. En dan zijn er ook nog de partijvisies (althans je mag hopen dat die visies er zijn, en blijven), de beschikbare financiële middelen, het al bestaande beleid, wetten, adviezen en actuele omstandigheden waarmee rekening gehouden dient te worden.

Het is dan ook niets voor niets – sterker nog: het is in het algemeen belang – dat in een democratische rechtsstaat onder heldere voorwaarden mensen worden aangesteld die gemotiveerd en geschikt zijn om van al die zaken chocola te maken, mensen zoals u.

Binnen ditzelfde representatieve systeem is het aan derden in politiek, samenleving, journalistiek en wetenschap om die bestuurlijke arbeid kritisch te volgen, en dat gebeurt ook volop.

Weliswaar zijn niet veel mensen lid van een politieke partij (dat is ook nooit zo geweest trouwens, ook in het zuilentijdperk was het percentage niet hoger dan 15 procent), maar een levendige democratische cultuur kent Nederland zeker.

Bovendien zijn mensen niet alleen als stemgerechtigden maar ook doordat zij deel uitmaken van bedrijven en/of van maatschappelijke instellingen en verbanden dag in dag uit ‘actief’ en ‘betrokken’.

(Dus, hoezo ‘kloof’?)

~

Twintig jaar geleden, in 1998, interviewde ik Han Lammers, die onder meer burgemeester van Almere en, van 1986 tot 1996, commissaris van de koningin in Flevoland was. Ik sprak hem voor dagblad *Trouw*, kort voordat zijn laatste bestuurlijke klus – als waarnemend burgemeester van mijn woonplaats Groningen – erop zat.

Lammers zei onder andere: ‘Er zijn in het openbaar bestuur veel mensen die hun verantwoordelijkheid niet kennen. Die de techniek van de democratie niet beheersen.’

Voor hem hoefden allerhande bestuurlijke vernieuwingen niet. ‘Er liggen zoveel middelen klaar ten behoeve van de democratie, probeer die nu eerst maar eens goed te benutten’, raadde hij aan.

Tot slot.

Er is niets op tegen om als provincie af en toe een dag te organiseren waarop met inwoners over allerhande zaken of een specifiek thema wordt gesproken, integendeel. De kans bestaat dat u op zo’n

dag dingen hoort die u aan het denken zetten. Voor mensen die aan zoiets deelnemen kan het leuk en leerzaam zijn om u en mede-Flevolandse te ontmoeten. En wie weet komt er iemand op het idee om zelf op structurele basis politiek actief te worden, zoals u dat allen ook bent.

Maar daarmee houdt de betekenis van zo'n burgertop ook wel ongeveer op, als u het mij vraagt.

De bestuurlijk vernieuwers onder ons hebben er echter moeite mee dit laatste te erkennen. Zoals eerder gezegd vinden zij dat je niet kunt volstaan met goede gesprekken met burgers (al dan niet langs de lijn van politieke partijen). Er zal, zo menen zij, zichtbaar iets met hun inbreng moeten worden gedaan. Zeggenschap zou voortaan moeten worden 'gedeeld'.

Dat lijkt me goedbedoeld, maar het is geen goed idee, en het druist in tegen ons staatsrecht.

In mijn ogen kun je niet en een effectieve vertegenwoordigende democratie hebben en een parallelle, directe burgerdemocratie.

Niet voor niets de waarschuwde de Raad van State er in 2017 voor, dat het ondoordacht vermengen van directe en indirecte democratie zal leiden tot het 'geleidelijk disfunctioneren van de vertegenwoordigende organen'. En wie is daar bij gebaat? Precies, geen enkele burger...

Denk dus vooral niet te snel dat 'meer democratie en minder overheid' zal uitdraaien op meer 'tevredenheid' over de politiek. Het tegendeel zal vermoedelijk het geval zijn.

Verder: als burgers echte invloed willen, dan kunnen zij die krijgen. Maar dan zullen ze bereid moeten zijn daarvoor een bovengemiddelde inspanning te leveren, bijvoorbeeld door net als u regelmatig te vergaderen, te praten met tal van betrokkenen, te debatteren, stukken te lezen en stukken te produceren. En ook zullen zij zich aan de gangbare democratische spelregels moeten houden. Dit is nu eenmaal de enige manier om machtsmisbruik te voorkomen en behoorlijk bestuur mogelijk te maken.

Ik, als gewone burger, ben blij dat wij op papier nog steeds een representatieve democratie hebben. Maar ik maak me er zorgen over dat op Haags en gemeentelijk niveau zo luchthartig wordt omgesprongen met deze verworvenheid.

Veel beter dan in het wilde weg burgerparticipatie bevorderen, zou ik het vinden om iets te doen aan de voorwaarden voor goed representatief bestuur, zoals betere vergoedingen en inhoudelijke ondersteuning voor vertegenwoordigend werk in gemeenten en provincies, het herstellen van de inhoudelijke deskundigheid in gemeente- en provinciehuizen, het versterken van de voor ons bestel onmisbare politieke partijen, het interessanter maken van het publieke en politieke debat, en derhalve ook: het overeind houden van goede (regionale/lokale) journalistiek.