

Doorgeschoten democratie

Inleiding door Annemarie Kok t.b.v. plenair debat tijdens Regiodag van Democratie in actie (BZK/VNG), Leeuwarden, 10 februari 2020

‘Democratie is geen groepstherapie’, zo merkte ik eind 2018 op in een interview met het *Dagblad van het Noorden*. Aanleiding voor die uitspraak was het feit dat zo’n beetje heel politiek en bestuurlijk Nederland tegenwoordig meent dat lokale democratie idealiter niet veel met politiek te maken heeft, maar vooral berust op de eigen inzet van clubjes mensen voor hun directe leefomgeving, en op ‘samen met burgers besturen’ door middel van allerhande participatieve sessies en (digitale) ‘tools’.

Hierbij wordt vaak aangevoerd dat een aldus vernieuwde democratie heilzaam is voor een vermeend afgenomen vertrouwen in de politiek, en óók heilzaam voor een al even vermeend gebrek aan ‘sociale cohesie’. Bovendien zou het *slim* zijn van de plaatselijke overheid, om burgers persoonlijk te betrekken en meer eigen verantwoordelijkheid te geven: op die manier zou optimaal gebruik worden gemaakt van een tot dusver onderbenut, wederom *vermeend* potentieel aan burgerkennis en burgerenergie.

Participatieverordening

Onder verwijzing naar dergelijke frasen voltrekt zich zoals u zult weten sinds 2013 (het jaar van de ‘doe-democratie’) een democratische gedaantewisseling: die van een representatieve democratie naar een verwarrende mix van klassiek lokaal bestuur en allerlei vormen van burgerkracht en burgermacht. Nogal wat gemeenten kennen inmiddels een ratjetoe aan meestuurmogelijkheden, en laten zich op basis van het zogeheten Right to Challenge met genoeg ‘uitdagen’ door burgers die een bepaalde overheidstaak graag eigenhandig willen verrichten. En als het aan het huidige kabinet ligt, is binnenkort elke gemeente (en ook elke provincie en elk waterschap) verplicht om in een ‘participatieverordening’ vast te leggen hoe zij burgers precies in de gelegenheid stelt zich te mengen in ‘de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van beleid’.

Wrang genoeg moet straks in gemeenten *de gemeenteraad* voor de wettelijk te verruimen participatie de ‘kaders’ gaan opstellen – wrang, omdat de nieuwe wet in feite die raad een kopje kleiner maakt. Welbeschouwd komt het wetsvoorstel in kwestie er dan ook op neer dat burgers in hun rol als *kiezer* juist steeds minder serieus worden genomen. Ik hoop dat u hier eens bij stil wilt staan, te meer omdat de invloed van gemeenteraden – en dus de macht van kiezers – al flink is verzwakt door de decentralisaties in het sociaal en ruimtelijk domein, terwijl de zware bezuinigingen waarmee die decentralisaties gepaard gingen voor de burger ook zeker geen pretje zijn.

Vergissing

Sinds een jaar of vier nu, probeer ik in publicaties, lezingen, debatten en gesprekken met bestuurders, raadsleden, ambtenaren en burgers duidelijk te maken dat het eensgezinde politieke streven naar mínder politiek, mínder overheid en juist méér samenleving, méér burger een vergissing is. Onlangs werd ik in die overtuiging weer eens gesterkt door de uitkomsten van recent gedaan onderzoek. Zo promoveerde eind januari aan de Rijksuniversiteit Groningen Hiska Ubels op het proefschrift 'Vernieuwende vormen van lokaal bestuur met een hoge mate van burgerzelfsturing' waarvoor ze onder meer de Dorps Ontwikkelings Maatschappij in het Friese Ee bestudeerde.

Om haar conclusies wond Ubels geen doekjes:

- sociaal doe-het-zelven kan voor de deelnemers flink belastend zijn (in termen van tijd, vereiste deskundigheid, reputatie);
- veruit de meeste mensen (in dit geval bewoners van krimpdorpen) hebben niet de behoefte eraan mee te doen;
- door inwoners gedragen leefbaarheidsprojecten kunnen de sociale verhoudingen makkelijk onder spanning zetten;
- gemeenten stimuleren zelfredzaamheid in werkelijkheid vooral omdat ze denken dat dat *goedkoper is*;
- de dialoog van initiatiefnemers met niet-deelnemende betrokkenen laat vaak te wensen over.

Voorts zijn mensen die het meedoen aan (grotere) lokale projecten wél langere tijd volhouden volgens Ubels steevast degenen die er zelf belang bij hebben – waardoor het veelgeroemde 'co-produceren van *publieke waarde*' door burgers toch wel in een wat ander daglicht komt te staan...

Het is uiteraard nuttig dat het onder politici en beleidsmakers zo populaire fenomeen 'zelfredzame initiatieven' door Ubels grondig is bekeken. Tegelijk zijn haar bevindingen weinig verrassend voor wie over de wenselijkheid en haalbaarheid van intensieve burgerklussen weleens wat langer heeft nagedacht en/of bekend was met al jaren eerder gedaan onderzoek op dit gebied.

Maximale directe invloed

Interessant vond ik óók de vorig jaar door drie juristen van de Universiteit Leiden verrichte studie naar het al genoemde Right to Challenge, waarover in het Regeerakkoord van 2017 is afgesproken dat daarvoor een heldere, algemene regeling zou komen. Deze juristen, die van het ministerie van BZK de opdracht hadden gekregen om na te gaan hoe zo'n regeling zou kunnen luiden, stelden vast dat diverse bestaande juridische bepalingen en ook andersoortige obstakels een dergelijke wet in de weg staan. Waarna het ministerie besloot het recht om de overheid 'uit te dagen' dan maar te laten vallen onder de decentrale

participatieverordeningen waarover ik het net had.

Minstens zo boeiend vond ik het echter, dat de Leidse juristen er later in een andere publicatie op wezen dat het woord ‘uitdagen’ voor burgers die zich op het Right to Challenge beroepen ‘[méér] betekent dan simpelweg “zelf doen” of “overnemen”’. Ik citeer:

‘Echt uitdagen heeft de wederzijdse erkenning van politieke en professionele gelijkwaardigheid als inzet. En dat lijkt het overheersende gevoel in deze beweging. In die zin is het Right to Challenge (...) een uitdrukking van een nieuw soort directe democratie, met als steekwoorden: maximale directe invloed, individuele autonomie, een gelijkwaardige relatie met de overheid en erkenning van de professionaliteit van de burger.’ (1)

Recht van de mondigste burger

Zelf leken de betreffende onderzoekers niet wakker te liggen van deze vergaande burgeraspiraties, zij constateerden een en ander slechts. Ik maak er wél bezwaar tegen. Maar zoals gezegd: het is niet alleen een gering aantal *burgers* dat uit is op die ‘maximale directe invloed’. Terwijl het democratisch rechtsstatelijke bouwwerk zoals we dat in Nederland officieel nog kennen op grote waardering van het merendeel der bevolking kan rekenen, hebben de Tweede Kamer, het ministerie van BZK, twee kabinetten Rutte en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) zich in de afgelopen jaren bekeerd tot een ‘participatiesamenleving’ in plaats van een verzorgingsstaat, en tot een zogenoemde ‘meervoudige democratie’ in plaats van de grondwettelijke *representatieve* democratie. (2)

Overigens heb ik tijdens eerdere voordrachten en gesprekken gemerkt dat die nieuwe democratie op gemeentehuizen, provinciehuizen en ook op het ministerie van BZK lang niet door iedereen omarmd wordt. Terecht. Want minister Ollongren mag dan vinden dat *‘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’*. Maar hoe je die wezenlijk verschillende democratie-invullingen kunt combineren zónder in een verrommelde democratie te belanden waarin verkiezingen en het raadslidmaatschap hun glans verliezen en het recht van de mondigste burger geldt, heeft ze er tot op heden niet bij verteld. (3)

Voldoende democratie

Tot slot. Ik denk eerlijk gezegd dat we in ons land al een aardige tijd voldoende democratie hebben. In processen van beleidsvorming kunnen burgers en andere belanghebbenden al sinds jaar en dag op verschillende manieren hun visie of wensen kenbaar maken. We kunnen ook pressiegroepen beginnen, meedoen aan publieke debatten, actief worden in een politieke partij en zelf een partij stichten. Ook op het civiel-maatschappelijke vlak is er veel mogelijk: wie dat wil, kan zich vrijwillig inzetten voor een sociaal doel naar keuze – en dat gebeurt op grote schaal al decennia.

Alles wat er in de afgelopen zes jaar door BZK en VNG aan *extra* participatie-opties is aangejaagd, zit in de sfeer van burgers zelf, *gratis en voor niets*, allerlei *overheidsachtige dingen* laten doen, én in de sfeer van ruimte bieden voor persoonlijk meebepalen of zelf beslissen. Bij deze participatievormen zijn uiteindelijk maar heel weinig burgers gebaat, aangezien ze afbreuk doen aan serieus, rechtsstatelijk geïnspireerd openbaar bestuur, en aangezien ze de *civil society*, zeg maar de eigen maatschappelijke ruimte voor burgers, niet versterken maar schaden.

Dat zoveel partijen de democratie langs *deze* lijnen willen vernieuwen, of zelfs vervangen, is kwalijk en onbegrijpelijk.

Annemarie Kok (www.annemarie-kok.nl)

(1) Geerten Boogaard, Esmée Driessen en Willemien den Ouden, 'Een algemene regeling voor het Right to Challenge. Over interfaces in het publiekrecht', *Nederlands Juristenblad*, 8 november 2019, p. 2866.

(2) zie ook Annemarie Kok, 'Afscheid van de indirecte democratie', *S&D*, december 2018, p. 41.

(3) Kamerbrief plan van aanpak voor versterking lokale democratie en bestuur, 5 juli 2018, p.5.