

EMBARGO TOT VRIJDAG 9 JANUARI 2015, 16 UUR

De vierde D

**Mijnheer de Rector Magnificus,
Mijnheer de decaan en leden van het bestuur van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid,
Dames en heren hoogleraren,
Dames en heren leden van de wetenschappelijke staf,
Dames en heren studenten,
En voorts gij allen die deze plechtigheid met uw tegenwoordigheid vereert,**

U zult niet gewend zijn aan een dergelijk welkomstwoord, het is van een andere tijd. Dat klopt, want deze woorden sprak mijn vader op 23 september 1960, toen hij op deze plaats zijn inaugurele rede uitsprak - niet helemaal letterlijk, want ik heb de tekst aangepast aan de veranderde universitaire bestuursstructuur. Hij was benoemd tot hoogleraar in de middeleeuwse geschiedenis en haar hulpwetenschappen, maar heeft vooral furore gemaakt als rector magnificus in de voor universiteiten op het gebied van democratisering roerige periode 1972-1976. Hij was buitengewoon verknocht aan deze universiteit, en alleen al om die reden is het voor mij een voorrecht om hier vandaag te staan, in zijn toga. In dankbare herinnering aan wat hij voor mij, en voor mijn broer, betekend heeft, draag ik deze rede aan hem op.

Het is overigens niet de eerste keer dat ik hier sta. In 2002 mocht ik hier op 26 november de Cleveringarede uitspreken, die ik toen, in aanwezigheid van mijn vader, aan mijn moeder opdroeg. Zij was indertijd aanwezig bij de beroemde rede van Cleveringa in 1940, die hij, ook hier in het Groot Auditorium, uitsprak toen de Duitse bezetter alle joodse ambtenaren uit hun functie had ontheven. Onder hen was de befaamde hoogleraar burgerlijk en internationaal privaatrecht E.M. Meijers, over wie Cleveringa zei: "het is deze Nederlander, deze nobele en ware zoon van ons volk, deze mens, deze studentenvader, deze geleerde dien de vreemdeling welke ons thans vijandig overheerst, ontheft van zijn functie." Mijn moeder heeft daar later over geschreven hoe de bijzondere woorden van Cleveringa "als balsem op haar twijfelende ziel vielen."

Overigens, ook deze rede had ik aan mijn moeder kunnen opdragen: mijn eerste schreden op het pad der gemeentepolitiek liggen in Heemstede, op de publieke tribune aldaar, kijkend naar mijn moeder die in de gemeenteraad in de jaren vijftig - ik citeer toenmalig burgemeester A.G.A. Ridder Van Rappard bij haar afscheid - "door haar sociale bewogenheid een bijzondere positie heeft ingenomen". Zij was "een moeilijk raadslid", waaraan de burgemeester evenwel toevoegde: "Men moet als raadslid echter moeilijk zijn, wil men een goed raadslid zijn". Ik noem een paar onderwerpen die toen aan de orde waren: zindelijkheid op de openbare weg, het vaststellen van het aantal vergunningen voor verkoop van sterke drank, en het al dan niet verstrekken van schoolmelk. U ziet het, sommige onderwerpen zijn geheel van de agenda verdwenen, over andere - schoolmelk - vindt nog precies hetzelfde debat plaats.

Drie decentralisaties, de drie D's

Vandaag is het precies negen dagen geleden dat gemeenten er drie grote taken hebben bijgekregen. Sinds 1 januari zijn zij verantwoordelijk voor de jeugdzorg, voor maatschappelijke ondersteuning waaronder grote delen van de ouderenzorg, en voor het aan het werk helpen van zoveel mogelijk mensen die, zoals dat in het jargon heet, afstand tot de arbeidsmarkt hebben, aardiger gezegd, mensen die een beetje hulp nodig hebben om aan werk te komen en werk te blijven houden.

Op al deze terreinen zijn er krachtige argumenten om deze taken aan gemeenten toe te vertrouwen. Het meest gehoord is het argument dat de gemeente de bestuurslaag is die het dichtst

bij de burgers staat en dus het beste kan overzien wat zij nodig hebben. Beter dan andere overheden zijn gemeenten in staat om maatwerk te leveren, en om maatwerk te organiseren. Want alleen kunnen zij het natuurlijk niet, en dat hoeft ook niet: er zijn tal van organisaties - van jeugdzorg tot specialistische hulp, van sociale werkvoorziening tot dagbesteding - die op deze terreinen werkzaam zijn, en het is aan de gemeenten om dat allemaal in slimme netwerken tot een soepel draaiend geheel te maken, op een manier die bij de gemeente en bij deze, op zoveel manieren veranderende tijd past. Door deze taken allemaal bij de gemeente te leggen, valt er, zo is een bijkomende, en soms wel overheersende gedachte, de nodige efficiencywinst te behalen. Wijkteams gaan ervoor zorgen dat allerlei vormen van huiselijke problematiek in een vroeg stadium aangepakt worden. De parallel met de gezondheidszorg spreekt hier bepaald aan: huisartsen vangen 80% van de consulten op tegen 20% van de kosten van gezondheidszorg; wanneer wijkteams op eenzelfde manier kunnen werken, komt daar een aanzienlijke verbetering tot stand, wat zorg en efficiëntie betreft. Ander voorbeeld: dagbesteding is voor uiteenlopende groepen mensen buitengewoon nuttig - en tot nog toe op allerlei verschillende terreinen apart georganiseerd. Wat doen gemeenten onder het nieuwe regime? Ik citeer uit de voorstellen van Amsterdam: "Onder de term dagbesteding verzamelen we een brede groep voorzieningen die we kennen als onder meer Dag Activiteiten Centra (DAC's), Inloophuizen, Odensehuizen, dagcentra, zorgboerderijen en groepsdetacheringen bij bedrijven, maar ook dagbesteding bij sociale firma's. In de nieuwe WMO streven we ernaar dat de voorziening dagbesteding goed aansluit bij de inrichting van ambulante ondersteuning in Amsterdam. Dat betekent onder meer dat dagbesteding onderdeel wordt van een integraal en goed afgestemd ondersteuningsplan."¹

Dat het bij deze drie decentralisaties om een enorme operatie gaat, zal niemand ontgaan die het nieuws de afgelopen maanden een beetje heeft bijgehouden. "De decentralisatie van taken in het sociale domein naar gemeenten betekent feitelijk het ingrijpend herinrichten van verhoudingen in een druk bevolkte en dus onvermijdelijk ingewikkelde en dynamische arena", aldus Wim van de Donk in een prachtige rede die hij een paar maanden geleden voor de Raad voor het Openbaar Bestuur uitsprak.² Vrijwel dagelijks zijn er dan ook berichten die laten zien dat het allemaal nog niet klaar is, en ook niet op orde. Dat wekt geen verbazing, niet alleen vanwege de omvang van de operatie, maar ook omdat de invoering ervan niet het einde is, maar het begin. De komende jaren zal er nog veel gedaan moeten worden om het geheel werkelijk soepel te laten verlopen en uiteindelijk in rustig vaarwater te brengen. Dat zal de nodige inspanning vergen. Er zal heel veel goed gaan, maar ook het nodige verkeerd, en juist dat laatste zal in de media breed uitgemeten worden. Dat is, zeg ik er maar meteen bij, niet de schuld van de media. Want die doen in beginsel wat hun consumenten graag willen. Het adagium "goed nieuws is geen nieuws" geldt, vrees ik, voor ons allemaal.

Intussen maakt die gecompliceerde overheveling van taken, waarbij vaststaat dat er dingen in het begin niet goed gaan, het er allemaal niet eenvoudiger op, zeker niet nu de veranderingen liggen op terreinen die voor tal van mensen van wezenlijk belang zijn. Decentralisatie van taken is in theorie een stuk eenvoudiger dan in de praktijk: Den Haag heeft, als puntje bij paaltje komt, grote moeite met het afstaan van taken, daarbij krachtig geïnspireerd door lobby's die vrezes te lijden te hebben van decentralisatie. Ik geef een paar voorbeelden. Waar de bedoeling van de Participatiewet is dat diegenen die vielen onder de Wet Sociale Werkplaatsen, de Wajong en de Bijstandswet, in één stelsel zouden worden ondergebracht, is er in de aanloop naar de decentralisatie toch weer iets aparts geregeld voor Wajongers - niet onbegrijpelijk, maar wel in strijd met de bedoeling van de decentralisatie. En nee, delen van de ouderenzorg zijn niet naar de gemeenten gegaan, maar naar de zorgverzekeraars, als gevolg van lobby's die via de Tweede Kamer tot nieuwe regelgeving hebben geleid. Decentraliseren is loslaten, en loslaten is moeilijk, zeker wanneer er op zichzelf valide argumenten zijn om het toch maar weer anders te doen. En die zijn er altijd.

¹<http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/wzs/programma'-wmo/awbz-wmo/nieuws-awbz-wmo-1/dagbesteding-binnen/>

²W. van de Donk, De centralisatie in openbaar besturen, 11e ROB-lezing, 2014

Dan is er nog een ontwikkeling die van belang is. In het sociaal domein zullen "rechten" vervangen worden door "voorzieningen". Dat past in de gedachtegang waarin deze taken aan de gemeenten worden toegeedeeld. Zij zijn immers in staat, ik merkte het eerder op, maatwerk voor de burger te leveren. En maatwerk brengt met zich mee dat de omstandigheden waarin de één verkeert, anders zijn dan die waarin een ander verkeert. Iemand met een partner die in staat is huishoudelijk werk te doen, komt minder snel in aanmerking voor huishoudelijke hulp dan iemand voor wie dergelijke hulp uit zijn of haar eigen omgeving niet aanwezig is. Waar onder het oude regime mogelijk was in beide gevallen sprake zou zijn geweest van een "recht" op huishoudelijke hulp, gaat het in het nieuwe regime om een "voorziening" waar op zichzelf geen recht aan te ontlenen is. Hoe in deze nieuwe constructie rechters zullen oordelen, is nu nog een open vraag. Die vraag is van des te groter belang, nu decentralisatie per definitie met zich meebrengt dat er verschillen zullen ontstaan tussen gemeenten. In welke mate zullen rechters deze verschillen accepteren, zeker als zij aanzienlijk zijn?

Immers, binnen de kaders die de nieuwe wetgeving schept, hebben gemeenten ruimte om naar eigen goeddunken vorm te geven aan de inrichting van het sociale domein. Het is ook precies op dit punt dat "Den Haag" het moeilijk zal krijgen. Want vaak zullen in het begin de ontstane verschillen tussen gemeenten worden uitgemeten en telkens zal in de Tweede Kamer de vraag aan de orde gesteld worden of die verschillen nu wel aanvaardbaar zijn. Het antwoord op die vraag zal telkens moeten zijn: "wij hebben doelbewust gekozen voor een decentraal stelsel, en dat betekent dat deze vraag niet aan mij, bewindspersoon, moet worden gesteld, maar aan diegenen die verantwoordelijk zijn voor de organisatie binnen de gemeenten. Binnen de kaders van de wet zijn het voortaan de gemeenteraden die op deze terreinen bevoegd zijn. Het is aan hen om hun burgers ervan te overtuigen waarom zij de zaak ingericht hebben zoals zij gedaan hebben. Zo hebben wij dat binnen onze democratische spelregels met elkaar afgesproken."

En daarmee ben ik aan het onderwerp gekomen dat ik vandaag wil behandelen. Het mag duidelijk zijn dat de toevoeging aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid van de drie decentralisaties, de drie D's, de kwaliteit van de gemeentelijke democratie des te meer op de proef zal stellen. Over die gemeentelijke democratie, *de vierde D*, wil ik het verder hebben, want nu door de overheveling van het sociale domein de betekenis van de gemeente voor de burger van des te groter belang wordt, is de betrokkenheid van de burger bij die gemeente des te urgenter. De eerste overheid, een term gemunt door een VNG-commissie in 2007 onder leiding van Jozias van Aartsen, krijgt zo steeds meer gestalte.

Samenleving in transitie

Over onze democratie en de manier waarop die functioneert is heel veel te doen. Velen houden zich ermee bezig, en dat is meer dan begrijpelijk. Democratie moet legitiem zijn en effectief. Het is die combinatie, en de moeite die het in onze ingewikkelde maatschappij kost om beide te realiseren, die maakt dat de democratie geen rustig bezit meer is. Dat geldt eens te meer in moeilijke economische tijden, waarin ook de overheid de tering naar de nering moet zetten, en er daardoor veel sneller bij burgers een gevoel kan ontstaan dat "de democratie niet levert". Voor de hand liggend voorbeeld op dit moment is de grote bezuiniging op de huishoudelijke hulp, die voor mensen die het toch al niet gemakkelijk hebben, tot een teruggang leidt.

Maar er is veel meer dan dat. Waar onze democratische structuren de afgelopen eeuw in essentie niet veranderd zijn, is de maatschappij dat wel. Burgers zijn aanzienlijk beter opgeleid, zij laten zich veel minder gemakkelijk in de meest letterlijke zin de wet voorschrijven. Van een agrarische samenleving zijn wij via een industriële naar een dienstverlenende geëvolueerd, en één ding weten wij zeker: de wereld, ook onze wereld, zal in de komende jaren nog veel sneller veranderen dan de afgelopen decennia al het geval is geweest.

Laat ik, in een poging om te bevatten wat er in de komende tijd op ons afkomt, eerst iets langer stil staan bij een aantal van die veranderingen. De meest treffende zijn de mogelijkheden die digitalisering nu al te zien heeft gegeven. Onze hele samenleving is daarvan in enkele decennia doordrenkt geraakt. Overal speelt internet een rol van overheersende betekenis, er is geen onderwerp te bedenken dat door die rol niet fundamenteel veranderd is. Sociale media hebben in een razend tempo ons gedrag veranderd, zij maken communicatie niet alleen eenvoudig, maar

vormen ook een kracht van betekenis, zij maken dat nieuws en informatie zich razendsnel over de hele wereld verspreiden, zij maken van iedereen die dat wil, een toegankelijk commentator, zij vormen de basis voor tal van uiteenlopende nieuwe bedrijvigheid, en ga zo maar door. Facebook is al bijna een tweede paspoort geworden. Nieuwe *communities* ontstaan, netwerken over de hele wereld worden de gewoonste zaak van de wereld, wij skypen dag en nacht zonder dat het een cent kost, wij kopen steeds minder in winkels, steeds meer via internet, de Spotifys, Airb&b's en Uberpop's veroveren de wereld, in een ongeëvenaard tempo, waarbij zij ervan gebruik maken dat mensen minder behoefte lijken te hebben aan bezit, en meer bereid zijn om met elkaar te delen en te ruilen. Doe mee met *Greenwheels* en *Car2go* en je hoeft geen auto meer aan te schaffen. En wie wel iets wil aanschaffen, meldt zich bij Marktplaats, waar meer te vinden is dan iemand zelf kan bedenken. Internet heeft kennis toegankelijk gemaakt op een manier en in een omvang die tot voor kort onvoorstelbaar was. *Youtube* biedt een wereld aan kennis en amusement, colleges van de beste hoogleraren ter wereld zijn voor iedereen toegankelijk. Digitalisering en globalisering gaan aldus hand in hand - terwijl diezelfde digitalisering individualisering in de hand werkt. Dat alles leidt ertoe dat hele takken van de economie ofwel razendsnel moeten omschakelen, ofwel ten dode zijn opgeschreven. Velen breken zich het hoofd over nieuwe verdienmodellen - denk maar aan de journalistiek, aan het boekenvak of de postbezorging. Dat heeft niet alleen economische consequenties, maar vraagt ook om aanpassing van arbeidsverhoudingen. Nu al zien wij hoe vaste banen in rap tempo verdwijnen en zzp'ers in opkomst zijn.

En... *we ain't seen nothing yet*. De 3d-printer, met als basis software die in steeds overvloediger mate op internet te vinden is, gaat ervoor zorgen dat mensen thuis maken wat ze bedenken en wat ze willen hebben. Robots kunnen straks nog veel beter en meer wat mensen nu zelf kunnen, zonder humeurigheid - waar tegenover staat dat menselijke aandacht - zo belangrijk in onze samenleving, mijn Amsterdamse kabinetschef herinnerde mij daar om de haverklap aan - een schaarser goed dreigt te worden. Het zijn niet de minsten die voorspellen dat robots straks meer kunnen dan mensen. Mensen die steeds ouder worden. De afgelopen honderdvijftig jaar is de gemiddelde leeftijd met zo'n twee-en-een-half jaar per decennium toegenomen - zeker, de enorm afgenomen kindersterfte speelt daarbij een belangrijke rol. Het is niet zo raar dat demografen een gemiddelde levensverwachting van honderd jaar in deze eeuw voorspellen.

Het zijn dit soort veranderingen die ten grondslag liggen aan de kernachtige uitspraak van de Rotterdamse hoogleraar Transitie management Jan Rotmans, die zei: dit is niet een tijdperk van veranderingen, maar een verandering van tijdperk.

Wat dat allemaal gaat betekenen voor onze samenleving, is moeilijk te voorspellen. Het zou heel goed kunnen dat eigenaarschap - als dat Nederlands is voor *ownership* - minder belangrijk wordt, terwijl de deeleconomie fors in belang toeneemt. De toenemende gemiddelde leeftijd zal druk op collectieve voorzieningen blijven uitoefenen, het beroep dat mensen op hun naasten doen, zal eerder groter dan kleiner worden. Het belang van het goed organiseren van het sociale domein zal aldus des te belangrijker worden. Dat deze transitie grote en lang niet altijd gemakkelijke gevolgen gaat hebben, is onmiskenbaar, en zal voor veel mensen onzekerheid en ongemak betekenen, waarschijnlijk des te meer naarmate zij zelf minder greep op hun omgeving hebben en daar meer van afhankelijk zijn. Alle reden dus om er met kracht naar te streven, ja, daar komt ie, *om de boel bij elkaar te houden*. Dat is een enorme uitdaging voor onze samenleving, en daarmee voor onze democratie - waarvan de structuur overigens in essentie de afgelopen eeuw nauwelijks is veranderd. De samenleving lijkt niet meer op die van een eeuw geleden, maar wij werken nog steeds met dezelfde instituties die wij toen hadden, met als pikant hoogtepunt dat wij nog steeds eens in de vier jaar - nu ja, soms wat vaker - met het rode potlood stemmen. We doen alles digitaal, maar stemmen niet.

Uitdagingen voor de democratie

Hier ligt dus een enorme uitdaging voor de democratie: hoe kleiner de afstand tussen burgers en bestuur, des te groter de kans dat burgers vertrouwen hebben in hun samenleving.

Dat vertrouwen is nu wankel; het Sociaal Cultureel Planbureau is daar bovendien niet optimistisch over. Ik citeer uit het slothoofdstuk van het vorige maand verschenen rapport *Vershil in*

Nederland: "De politiek-culturele verschillen en de problematische verhouding tussen volk en elite

laten zich moeilijk oplossen.”³ Ook al bleek gebrek aan vertrouwen niet onmiddellijk uit het nationale verkiezingsonderzoek van 2012, er zijn niettemin tal van signalen die daar wel op wijzen. Van Reybrouck wijst in zijn knappe boek *“Tegen verkiezingen”*⁴ op de neerwaartse lijn bij de opkomst bij verkiezingen - voor gemeenteraden heeft bij de afgelopen twee verkiezingen nog maar net iets meer dan de helft van de stemgerechtigden zijn stem uitgebracht; de tussentijdse verkiezingen in enkele gemeenten twee maanden geleden haalden zelfs die percentages bij lange na niet. Van Reybrouck wijst in de tweede plaats op de toegenomen volatiliteit onder de kiezers, hetgeen niet duidt op een langdurig vertrouwen in één en dezelfde politieke stroming. Kiezers zijn wispelturig, hebben kennelijk niet lang vertrouwen in één en dezelfde persoon of partij: het valt blijkbaar snel tegen. In de derde plaats wijst Van Reybrouck op het afgenomen aantal leden van politieke partijen. Het gevoel dat het lidmaatschap van een politieke partij een belangrijke bijdrage levert aan de organisatie van onze samenleving is aanzienlijk verminderd. Omgekeerd betekent het ook dat diegenen die wèl lid worden, sneller gezien worden als baantjesjagers, want door hun lidmaatschap laten zij zien dat zij blijkbaar belangstelling hebben voor een functie in de politiek: hoe minder leden, hoe sneller die gedachte werkelijkheid wordt. Overigens beperken deze drie tendensen zich niet tot ons land; dit *democratische vermoeidheidssyndroom*, zoals Van Reybrouck dat noemt, is in de hele westerse wereld te zien.

En dus zien wij op talloze fronten activiteit en initiatief. Activiteit van politici, maar evenzeer van burgers. Burgers die toch, ondanks hun vermoeide gevoel ten opzichte van het huidige functioneren van de democratie, wel degelijk mee willen doen - of misschien juist wel daarom. Burgers die, als ze ontevreden zijn over landelijke partijen, met lokale lijsten meedoen aan verkiezingen. Burgers die wel degelijk een bijdrage willen leveren aan hun eigen leefomgeving en daartoe allerlei activiteiten ontplooiën. Omgekeerd, volksvertegenwoordigers die hun best doen om initiatieven van de bevolking bij het beleid te betrekken. En dat gebeurt niet alleen op gemeentelijk niveau, ook binnen onze provincies zijn er tal van initiatieven die beogen om de afstand tussen bestuur en burgers te verkleinen. Want ook al zou een voor de hand liggende reactie kunnen zijn dat een democratie die niet levert, vervangen moet worden door een ander stelsel, bijv. een dan bij voorkeur verlichte dictatuur met een sterke man of vrouw die zaken snel en efficiënt regelt, dat geluid wordt eigenlijk amper gehoord. Het idee dat de democratie nog steeds het minst slechte stelsel is dat er in de aanbieding is, leeft sterk. En dus wemelt het van de initiatieven en activiteiten.

Vormen van burgerparticipatie

Op mijn verzoek heeft Marijn Eijkelhof, student politieke wetenschappen, de afgelopen maanden de gemeentelijke programmakkoorden doorzocht op activiteiten van burgerparticipatie die na de verkiezingen van maart vorig jaar tot stand zijn gekomen. In ongeveer de helft van de gemeenten wordt daaraan in die programma's aandacht besteed; de helft - het laat zien hoe actueel het onderwerp is. In Friesland relatief het minst, in de provincie Utrecht relatief het meest; vaker in grotere gemeenten dan in kleinere. Soms is het niet meer dan een zinnetje, maar vaak ook worden er concrete activiteiten gemeld. Landelijke gemeenten kennen veelvuldig dorpsraden die een eigenstandige rol spelen. Geldermalsen kent bovendien een contactambtenaar voor ieder dorp. Horst aan de Maas heeft een *online* burgerpanel met 1600 deelnemers. Noordwijk stelt een digitale raadszetel in. Oude IJsselstreek heeft een burgerjury die het college van BenW moet beoordelen, en kent een burgerbegrotingsforum, waardoor burgers rechtstreeks invloed op de begroting kunnen uitoefenen. Rotterdam doet heel veel, met een burgerjury, burgerpanels, enquêtes en referenda en bovendien met het *right to challenge*, waarbij een wijk het recht heeft om

³ Cok Vrooman, Mérove Gijsberts, Jeroen Boelhouwer, *Vershil in Nederland*, SCP-rapport 2014, p. 343

⁴ David van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam, 2013

lokale voorzieningen in eigen beheer te nemen wanneer de wijkbewoners menen het beter te kunnen organiseren dan de gemeente. De gemeenteraad aldaar heeft het initiatief genomen om in een interactief proces ("waaraan een ongelooflijke hoeveelheid Rotterdammers hebben meegedacht", aldus raadsgriffier Jaap Paans⁵) met enquêtes, wijkgesprekken, discussies op internet en tijdens discussieavonden te komen tot voorstellen voor gebiedscommissies, als opvolger van de deelgemeenten. Ook afgezien van de programmakkoorden zijn er talloze activiteiten. De VNG-site vermeldt maar liefst 3069 praktijkvoorbeelden, variërend van leidraden voor een goede opzet voor burgerparticipatie tot uitgewerkte *best practices*, waarvan ik hier het als beste gewaardeerde voorbeeld van Borne noem: na een grondig en uitgebreid proces beschikt de gemeente nu over een door de bevolking gedragen toekomstvisie voor 2030, vastgesteld door gemeenteraad en twintig maatschappelijke partners. Ik noem nog één voorbeeld uit vele. In Venlo is geëxperimenteerd met de wijze waarop een nieuwe ruimtelijke structuurvisie is ontworpen. Zonder vooraf vastgestelde kaders vanuit raad of college heeft een honderdtal Venlonaren, variërend van huisvrouw, ondernemer tot internetgoeroe in kaart gebracht welke thema's in zo'n structuurvisie moesten terugkomen en op welke manier. Die zijn vervolgens in werkplaatsen uitgewerkt.⁶

Duizend bloemen bloeien dus, en ik vind dat een uitstekende ontwikkeling. Intussen is het daarbij van belang om ons te realiseren dat die burgerparticipatie ook in volle omvang tot stand moet komen. Dat betekent dat alle lagen van de bevolking daarbij daadwerkelijk betrokken moeten worden, want alleen dan ontstaat een helder beeld wat burgers belangrijk vinden en wensen. Eenvoudig is dat niet. Niet voor niets wees ik op de slotbeschouwing uit het zojuist genoemde SCP-rapport dat aandacht vroeg voor politiek-culturele verschillen en de problematische verhouding tussen volk en elite - dat zich naar het oordeel van het SCP moeilijk laat oplossen. Dat sluit aan bij de door Mark Bovens geïntroduceerde term diplomademocratie: burgers hebben beduidend meer politieke invloed naarmate hun opleiding hoger is.⁷ Remieg Aerts kleurde dat aldus in: "Moderne, assertieve en digitaal vaardige burgers hebben een breed repertoire ontwikkeld aan vormen om zich te laten horen, om invloed uit te oefenen en om hun recht te halen: zij organiseren zich via de nieuwe media en sociale netwerken en kunnen zo beleid of producten maken en breken, door opinievorming, mobilisatie of verzet. Ze kennen de weg naar de rechter. Ze vormen belangenorganisaties."⁸ Zo ontstaat bij al die verschillende vormen van burgerparticipatie een oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden. En het SCP-rapport, maar er zijn vele andere, laat zien dat op die manier de zienswijzen en wensen van lager opgeleiden niet of maar moeilijk doordringen in het beleid. Zo kan het instrument van burgerparticipatie, dat een antwoord is op het democratische vermoeidheidssyndroom, in zijn tegendeel verkeren. Dat kan de bedoeling niet zijn, het is strijdig met de idee van democratie zoals die in de afgelopen eeuw vorm heeft gekregen, waarin niet een bepaalde klasse of groepering, maar in beginsel ieder individu op evenwichtige wijze zijn rol kan spelen. Juist daarom is de gedachte om in de burgerparticipatie een belangrijke plaats toe te kennen aan *loting*, zo interessant.

⁵ *Binnenlands Bestuur* 3, 17 februari 2014

⁶ Dit zijn allemaal gemeentelijke initiatieven, maar ook provincies laten zich niet onbetuigd. Zie voor een voorbeeld het Jaarboek 2013 van het PON (Provinciaal Overleg Noord-Brabant), waarin zes Brabantse initiatieven beschreven worden. Zie http://issuu.com/sireneontwerpers/docs/_pon-046-jaarboek2013-web.

⁷ Mark Bovens en Anchrit Wille, *Diplomademocratie, Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam 2011

⁸ Remieg Aerts, *Problemen der democratie revisited*, Inleiding Symposium "Democratie: Quo Vadis", bij gelegenheid van het afscheid van prof. mr. Klaas de Vries als bijzonder hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen, 10 oktober 2012

Loting als instrument bij burgerparticipatie

De afgelopen twee jaar heeft David van Reybrouck furore gemaakt met zijn essay *Tegen verkiezingen*. Het is het pleidooi van een betrokken burger, wie de democratie na aan het hart ligt. Het dak van de democratie lekt en het is belangrijk en urgent om dat lek te dichten, zo was zijn cri de coeur die hij eerst omgezet heeft in een beschouwing over het populisme⁹ - in de hoop om populistten bij de democratie te betrekken -, daarna in het bedenken en daadwerkelijk organiseren van iets dat gaandeweg als *G1000* bekend is geworden, en uiteindelijk in zijn *Tegen verkiezingen*. Huis-, tuin-, en keukendemocraten moesten wel twee keer slikken bij het lezen van dat essay. Democratie - dat is toch onlosmakelijk verbonden met verkiezingen, waaraan, sinds een eeuw, zo ongeveer de hele volwassen bevolking een aandeel heeft? Daar valt, zo betoogt Van Reybrouck, het nodige op af te dingen. Politici moeten herkozen worden; dat maakt dat zij voortdurend hun best moeten doen om hun populariteit op peil te houden. Dat vraagt veel op het gebied van strategie en tactiek - die zo ten koste kan gaan van de inhoud. Zij moeten op het scherpst van de snede compromissen sluiten, waarbij winst en verlies voortdurend breed worden uitgemeten. En dat in een wereld waarin de media hen geen ogenblik met rust laten, en voortdurend op zoek zijn naar scoops - die ze desnoods zelf maken. Over de samenklontering van politiek en journalistiek is veel geschreven¹⁰ - die draagt er niet toe bij om het vertrouwen in deze uitingsvorm van democratie te vergroten. Ik herhaal nog maar een keer dat dat niet "de schuld" van de media is; het is de samenleving zelf die een gretige afnemer is van wat ons voorgeschoteld wordt. De kerstcrisis, die nog maar net achter ons ligt, is een fraaie illustratie van wat er aan de hand is. Ik citeer uit de column van Bas Heijne, gepubliceerd in het weekend na de crisis: "Het 'nee' van de recalcitrante PvdA-senatoren lijkt me belangrijk juist omdat het zo ongehoord is; een stem, niet alleen tegen de groeiende macht van de zorgverzekeraars, maar ook tegen een bepaalde manier van politiek bedrijven. Ik bedoel het soort politiek dat nauwelijks meer stoelt op overtuiging, maar louter op haalbaarheid. Een politiek compromis is dan geen noodzakelijk tussenstation meer op weg naar een ideaal, het is een doel op zich geworden."¹¹

"Hier ligt" aldus Van Reybrouck, "de grondoorzaak van het Democratisch Vermoeidheidsverschijnsel: we zijn allemaal electorale fundamentalisten geworden. Wij minachten de gekozenen, maar aanbidden de verkiezingen. Electoraal fundamentalisme is het onwrikbare geloof dat er geen democratie denkbaar is zonder verkiezingen. (...) Eigenlijk is die focus op verkiezingen vreemd: bijna drieduizend jaar experimenteren mensen met democratie, en slechts de laatste tweehonderd jaar doen ze dat uitsluitend met verkiezingen."¹² Tegen de tijd dat je gewend bent aan de gedachte dat democratie en verkiezingen helemaal geen Siamese tweeling zijn, zet Van Reybrouck de volgende stap: in plaats van, of naast verkiezingen, valt er een sterk pleidooi te houden voor loting. Van Reybrouck neemt ons daartoe mee naar de oorsprong van de democratie, Athene, en laat zien dat belangrijke besluiten daar genomen werden door burgers die door het lot waren samengebracht. Ook in de renaissance zijn er stelsels geweest waarin het lot een belangrijk aandeel had in het bestuur: Van Reybrouck noemt, naast Florence en Aragon, Venetië, waar gedurende zo'n vijfhonderd jaar een uitgekiend stelsel van verkiezing en loting heeft gefunctioneerd. Natuurlijk, het gaat hier om staten en voorbeelden die niet of nauwelijks te vergelijken zijn met onze moderne tijd, maar desalniettemin, de gedachte dat democratie en verkiezingen twee kanten van dezelfde medaille zijn, wordt effectief naar het rijk der fabelen verwezen.

⁹ David van Reybrouck, *Pleidooi voor populisme*, Amsterdam-Antwerpen, 2008

¹⁰ Zie bijv. Joris Luyendijk, *Je hebt het niet van mij, maar...*, Amsterdam 2010, Max van Weezel, *Haagse fluisteraars*, Amsterdam 2011, Pieter van Os, *Wij begrijpen elkaar uitstekend, De permanente wurggreep van pers en politiek*, Amsterdam 2013

¹¹ Bas Heijne, *Schoonheidsprijs*, NRC 20 december 2014

¹² Op. cit. pp. 41-43

Van Reybrouck was intussen niet de eerste die het idee van loting weer op de agenda zette. In 1988 stelde de Amerikaanse hoogleraar James Fishkin - aldus Van Reybrouck - voor om 1500 burgers uit het hele land gedurende twee weken bijeen te brengen om, met het oog op de komende presidentsverkiezingen, alle kandidaten grondig te bevragen over hun ideeën en standpunten. Om maximale diversiteit te garanderen stelde Fishkin twee procedurele voorwaarden: de 1500 zouden via loting bijeengebracht moeten worden en zij zouden een vergoeding moeten krijgen. Het verschil tussen een gewone opiniepeiling en de door hem geïntroduceerde vorm formuleerde Fishkin puntig als volgt: "In een opiniepeiling meet je wat het publiek denkt als het niet denkt; in een *deliberatieve* peiling meet je wat het publiek zou denken als het de kans kreeg om na te denken." Dat het in een dergelijke peiling om een relatief grote en diverse groep moet gaan om tot evenwichtige oordelen te komen is gebaseerd op het idee van *the wisdom of crowds*. James Surowiecki¹³ schreef daarover en haalde het volgende voorbeeld aan: 800 mensen mochten op een veemarkt het gewicht van een os raden. Niemand wist het exacte antwoord, maar toen de individuele antwoorden bij elkaar werden opgeteld en vervolgens gedeeld door het aantal antwoorden, kwam er een resultaat tevoorschijn, dat vrijwel overeen kwam met het werkelijke gewicht van het beest.

Inmiddels heeft Fishkin zijn idee uitgewerkt en op tal van plaatsen toegepast. In zijn opvatting behoort een deliberatieve peiling aan de volgende voorwaarden te voldoen:

- de deelnemers moeten goed geïnformeerd worden, zij moeten de beschikking krijgen over alle relevante argumenten, pro en contra, vanuit alle mogelijke perspectieven;
- de deelnemers moeten bereid zijn 'to talk and to listen, with civility and respect';
- argumenten moeten op hun intrinsieke waarde beoordeeld worden, niet op basis van de vraag wie ze vertolkt of hoe goed ze vertolkt worden;
- alle gezichtspunten moeten serieus onderzocht worden.¹⁴

Het waren deze ideeën die Van Reybrouck met een aantal kompanen aanzetten tot het experiment van de G1000 in België enkele jaren geleden, als uiting van hun bekommernis om een vastgelopen politiek, die meer dan een jaar nodig had om tot een regering te komen.

G1000: een burgertop, waarbij de naam als het ware het spiegelbeeld is van de G20, de jaarlijkse bijeenkomst van leiders van 19 belangrijke landen en de Europese Unie. Ik citeer uit het eindrapport¹⁵: "Wat begon als een idee groeide op korte tijd uit tot het grootste burgerinitiatief voor democratische innovatie in Europa. (...) Gewone burgers willen niet alleen mee nadenken over politieke vraagstukken, maar kunnen dat ook. Als je hen voldoende ruimte en informatie geeft, alsook een veeleisend methodologisch kader slagen ze erin om constructieve oplossingen te bedenken, zelfs voor complexe of emotioneel beladen vraagstukken. Wie als volwassene wordt behandeld, gedraagt zich volwassen. De G1000 heeft daarmee bevestigd wat ook in het buitenland al bleek: deliberatieve democratie (of "overlegdemocratie") werkt. (...) De verhouding tussen overheid en burger wordt steeds horizontaler. Hoe moeten politieke leiders omgaan met de mondige, maar vaak ontgoochelde of argwanende burger? Het antwoord is, merkwaardig genoeg, door te leren loslaten. Want die kritische burger is geen lastpak, maar een kans. Welaan dan, betrek hem bij het bewind - met name via een proces van loting. Vraag zijn mening. Laat hem meedenken, zowel in het belang van andere burgers als voor zichzelf. Niet alleen levert het nieuwe ideeën op, het opent nieuwe perspectieven en geeft ook meer vertrouwen in een vernieuwd democratisch proces. Vertrouwen langs de kant van de burger, de verkozenen en de politieke leiders."

De Belgische G1000 kende drie fasen. De eerste fase waarbij de agenda ontwikkeld werd, vond online plaats. Die agenda werd vervolgens besproken op de burgertop, een bijeenkomst waaraan

¹³ James Surowiecki, *The wisdom of crowds*, 2005

¹⁴ Zie: http://en.wikipedia.org/wiki/Deliberative_democracy

¹⁵ http://www.g1000.org/documents/8_Eindrapport_NL_light.pdf

zo'n 700 burgers deelnamen. Ik citeer: "De meest vurige discussies gaan over de samenstelling van de groep burgers die aan de burgertop zal deelnemen. Hier vallen kapitale principes van de G1000 te verdedigen: inclusie en diversiteit. (...) Er wordt gekozen om burgers willekeurig en telefonisch te rekruteren. Want elke inwoner van België moet evenveel kans maken om uitgenodigd te worden en zijn stem te laten horen. Quota in verband met taal, geslacht, leeftijd en provincie worden gerespecteerd. Bovendien wordt 10% van de plaatsen voorbehouden voor personen die het minste kans maakten om op onze uitnodiging in te gaan (daklozen, analfabeten, enz.)" Op de dag van de burgertop vindt de discussie plaats aan tafels van telkens 10 personen, met telkens één gespreksleider, die daartoe intensief is opgeleid. Elk onderwerp wordt ingeleid door twee experts, waarna discussie volgt, die uitmondt in conclusies per tafel, die vervolgens centraal verzameld worden. Via individuele stemapparatuur kunnen de deelnemers tenslotte hun voorkeuren uitspreken.

Simultaan aan deze top waren er twee nevenprojecten: burgers konden, dankzij speciale software, thuis meedoen, terwijl er bovendien lokale tafels waren die dezelfde onderwerpen bespraken als die op de burgertop aan de orde waren. Zo deden nog eens meer dan 1000 personen mee aan de discussie.

Vervolgens trad de derde fase in, waarin de contouren die de burgertop had opgeleverd, uitgewerkt werden tot concrete aanbevelingen. Ook dit zou gebeuren door een diverse groep burgers. Daarvoor melden zich al meteen meer dan de helft van de deelnemers aan de Burgertop aan, waaruit een groep van 32 geselecteerd werd, at random, maar wel met bewaking van evenwicht inzake geslacht, taal, provincie, opleidingsniveau en leeftijd, die in drie weekends tot een eindresultaat moest komen. Bij de besprekingen werd de methode van de Consensus Conference gebruikt, die vereist dat de deelnemers zich in de materie inwerken door zich op verschillende manieren te voeden met informatie, door met elkaar te praten en vooral ook door te luisteren. De aanbevelingen werden tenslotte voorgelegd aan de parlementsvoorzitters - daar heeft België er wel een paar van.

G1000 in Nederland

Het Belgische voorbeeld heeft inmiddels ook in ons land navolging gevonden. Op 22 maart van het vorige jaar, drie dagen na de gemeenteraadsverkiezingen, vond na enkele maanden voorbereiding in Amersfoort langs vergelijkbare lijnen als het Belgische voorbeeld, de eerste G1000 plaats, op initiatief van Harm van Dijk die een aantal medeburgers enthousiast wist te maken. Op die dag kwamen 610 door loting uitgezochte burgers bijeen die een dag lang de voor hun stad belangrijkste onderwerpen definieerden en bespraken. Gemeenteraadsleden en ambtenaren die het experiment eerst met een zeker wantrouwen bekeken, waren na afloop even enthousiast als de deelnemers. De Amersfoortse G1000 heeft inmiddels een vervolg gekregen om de onderwerpen uit te werken - en uiteindelijk te realiseren. Zo heeft inmiddels, onder het motto 'dit gun je toch iedereen', de eerste WijkG1000 plaatsgevonden.

Bij Amersfoort is het niet gebleven; Uden is gevolgd, terwijl andere initiatieven, ook op provinciaal niveau, in voorbereiding zijn, waaronder Groningen, Amsterdam, Apeldoorn, Haarlem en Gaasterland. Rond de oorspronkelijke initiatiefnemers heeft zich een groep verzameld die zich inzet om deze vorm van deliberatieve democratie een steviger basis te geven. De uitgangspunten, te vinden op de site G1000.nu, liggen na het voorafgaande voor de hand. Ik citeer:

"Een G1000, aldus de initiatiefnemers, is een fysieke ontmoeting van leden van een gemeenschap, die met behulp van dialoog op zoek gaan naar wat zij samen belangrijk vinden voor die gemeenschap. De dialoog is gebaseerd op een open gesprek waaraan alle deelnemers op basis van gelijkwaardigheid deel kunnen nemen. In het gesprek staat de zoektocht naar gemeenschappelijkheid, de 'common ground', centraal. De deelnemers zijn autonoom. Zij kiezen met elkaar de onderwerpen, werken deze uit en maken een keuze uit de voorgestelde oplossingen en gaan aan de slag met de voorgestelde uitkomsten. Alle leden van de gemeenschap hebben een gelijke kans om deel te nemen aan de G1000. In de zaal is de hele gemeenschap

vertegenwoordigd: burgers, werkgevers, overheid, vrijdenkers. Daarmee zijn de waarden waar een G1000 voor staat, gedefinieerd: toegankelijkheid, autonomie, gelijkwaardigheid, openheid, gemeenschappelijkheid, verantwoordelijkheid.

Om op basis van deze waarden aan het einde van de dag een legitiem resultaat te realiseren is een zorgvuldige, doordachte opbouw van het programma en een professionele begeleiding noodzakelijk. Deze laten zich vertalen in zes pijlers:

- loting: gelijke kans op deelname voor alle leden van de gemeenschap;
- dialoog: als zoektocht naar gemeenschappelijkheid;
- deelname van alle belangrijke stakeholdergroepen ter verkrijging van een rijke dialoog;
- eigen agenda, waar alle deelnemers invloed op hebben;
- transparante keuzes;
- door inzet van gekwalificeerde leiding en een zorgvuldig programma is op elk moment de ruimte voor een open dialoog en het handhaven van de waarden en de spelregels geborgd voor alle deelnemers en zijn daarmee de resultaten zorgvuldig, betrouwbaar en legitiem.”

De Nederlandse initiatieven lijken zich voorshands op decentraal niveau af te spelen. Dat is wat mij betreft een goede plaats om op ruimer schaal te bezien wat de effecten ervan zijn. Het mag duidelijk zijn: een eenmalige ontmoeting van burgers die door het lot zijn samengebracht, is niet voldoende, hoe enthousiast de deelnemers daar ook over zijn. De ontmoeting heeft pas werkelijk zin als zij tot vruchtbare resultaten leidt. Dat kan het geval zijn, wanneer de onderwerpen die ter tafel komen, een zinvolle en substantiële bijdrage aan het bestuur leveren, en ook daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd. Dat vraagt dus om een bijzonder commitment en een heldere positie van het bestuur: in eerste instantie ruimte geven en loslaten, want de burgers hun gang laten gaan, maar in tweede instantie ondersteuning om de voorstellen, ideeën en aanbevelingen daadwerkelijk tot resultaat te brengen. Alleen op die manier zal deze vorm van deliberatieve democratie een werkelijke bijdrage leveren. De eerste mogelijkheid daartoe ligt in Amersfoort, waar het gemeentebestuur overweegt om bij de kerntakendiscussie die daar gevoerd wordt, volgende stappen te zetten. Het zou prachtig zijn als bij die discussie voortgeborduurd zou worden op de eerdere positieve G1000-ervaringen.

Dat ik dat ook werkelijk hoop, mag uit het eerste deel van deze rede duidelijk zijn geworden: de decentralisatie van belangrijke taken, overigens niet alleen op gemeentelijk, maar ook op provinciaal niveau, kan leiden tot nieuwe verhoudingen tussen bestuur en burger. Het is dan des te belangrijker dat die verhouding zo goed als mogelijk op vertrouwen is gebaseerd. Vormen van deliberatieve democratie kunnen daar een bijdrage aan leveren.

Want deliberatieve democratie biedt een ander perspectief dan democratie die functioneert met verkiezingen. Waar verkiezingen bestaan bij de gratie van het maken en zelfs uitvergroten van *verschil*, wordt in de deliberatieve democratie de nadruk gelegd op wat de leden van een gemeenschap *gemeenschappelijk* hebben.

Ondanks het feit dat over tal van zaken overeenstemming bestaat, domineert, mede onder invloed van de moderne media, het verschil. In het verlengde daarvan kan ook de gemeenschap haar zicht op het "gemeenschappelijke" verliezen. Deliberatieve democratie wil ruimte creëren voor het gemeenschappelijke door inrichting van een dialoog-arena. Zij is daarbij ambitieus: zij ambieert voor deze arena ruimte naast de huidige debat-arena, te beginnen met de gemeenteraad en provinciale staten. Met behulp van de dialoog in de G1000 kunnen richtinggevende uitspraken gedaan worden door de gemeenschap als geheel, die vervolgens in de debat-arena uitgewerkt worden in beleid en uitvoering.

De toekomst moet laten zien of en zo ja op welke manieren de elementen van deze vorm van democratie naast de gebruikelijke vormen meerwaarde bieden en bijdragen aan het vertrouwen dat burgers in hun bestuur stellen. Juist het feit dat in de komende tijd op verschillende plaatsen met een G1000 geëxperimenteerd zal worden, geeft de gelegenheid om daar nader onderzoek naar te doen. Dat is ook precies de bedoeling. Samen met mijn nieuwe collega's Wim Voermans en Geerten Boogaard, en met Marcel Boogers (Universiteit Twente), Peer Smets (VU), Ank Michels en Harmen Binnema (Universiteit Utrecht) zullen wij de ontwikkelingen op de voet volgen,

waarbij het Ministerie van BZK tot onze vreugde niet alleen inhoudelijk, maar ook in financiële zin interesse heeft getoond. En Harm van Dijk, die niet alleen de geestelijke, maar ook de praktische vader van de Nederlandse G1000 is, zal de komende jaren met het *Platform G1000.nu* de spin in het web zijn.

Slotwoorden

Ik dank u voor uw aandacht.