

Veerkracht en democratie

Pleidooi voor een nieuw sociaal contract

Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS)

Vereniging voor Bestuurskunde (VB)

Huis voor de Democratie



HUIS VOOR DE DEMOCRATIE

The logo features the text "HUIS VOOR DE DEMOCRATIE" in a bold, black, sans-serif font. A stylized, orange and white graphic element resembling a feather or a flame is positioned above the word "HUIS".

v G S
Vereniging van
Gemeentesecretarissen

The logo consists of a large, blue, stylized letter 'V' that forms a frame around the letters 'G' and 'S'. A small orange crown is placed on top of the 'V'. Below the graphic, the text "Vereniging van Gemeentesecretarissen" is written in a smaller, black, sans-serif font.

V B
Vereniging voor Bestuurskunde

The logo features a large, blue, stylized letter 'V' that overlaps with a large, blue, stylized letter 'B'. Below the graphic, the text "Vereniging voor Bestuurskunde" is written in a smaller, black, sans-serif font.

Colofon

Deze publicatie is een uitgave van de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de Vereniging voor Bestuurskunde en het Huis voor de Democratie.

Redactie:

Rien Fraanje, Jos van der Knaap, Mark van Twist en Henk Wesseling.

Ontwerp omslag en binnenwerk:

Gilmar Pattipeilohy

Den Haag, september 2008.

Niets uit deze uitgave mag worden veeleevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm op op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van het Huis voor de Democratie, de VGS of de VB.

Inhoud

Voorwoord	5
1. Naast politieke vooral ook maatschappelijke democratisering	9
2. Gemeenschappen, veerkracht en democratie	17
3. Vernieuwing van politieke en maatschappelijke democratie	21
4. De democratie schuurt	33
5. Naar een nieuw sociaal contract	41
Literatuur	45
Deelnemers discussiebijeenkomsten VB en VGS	49

Voorwoord

Voor u ligt het derde en laatste deel in een reeks essays die afgelopen drie jaar zijn voortgekomen uit een intensieve samenwerking tussen de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) en de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS).

In 2006 zag *Sterke gemeenten binden* het licht, een pleidooi om gemeenten de ruimte te geven gemeenschapszin en sociale cohesie te organiseren. In *Over bestuurskracht én maatschappelijke veerkracht* (2007) bepleiten wij ook de veerkracht van gemeenschappen te betrekken bij onderzoeken naar de bestuurskracht van gemeenten. Vanuit de erkenning van het belang van gemeenschappen voor gemeenten ging onze aandacht naar maatschappelijke veerkracht en van veerkracht komen wij nu uit op democratie.

Het nu voorliggende essay constateert een legitimiteitscrisis van de politieke én maatschappelijke democratie. De politieke democratie schuurt doordat politieke partijen steeds minder in staat blijken hun kiezers op adequate wijze te representeren. De maatschappelijke democratie als democratie van burgers, gemeenschappen en maatschappelijke instellingen buiten de klassieke politieke instituties om lijkt op het eerste gezicht beter te functioneren. Met cliëntenraden, gedragscodes, klachtrecht, keuzevrijheid, burgerjaarverslagen en medezeggenschapsorganen kunnen zorginstellingen en woningcorporaties hun zaakjes formeel goed op orde hebben, maar hoeveel patiënten en cliënten zijn daadwerkelijk betrokken bij het reilen en zeilen van dergelijke organisaties?

Legitimiteitsverlies voedt het wantrouwen van burgers naar hun overheid en daarmee het maatschappelijke wantrouwen. Voor een adequaat functionerende samenleving is vertrouwen cruciaal. Daarom pleitten wij voor een nieuw sociaal contract tussen burgers en politieke partijen, politici, bestuurders, woningcorporaties, zorginstellingen, welzijnsorganisaties en onderwijsinstellingen om het ontzielde stelsel van democratie te vitaliseren. De eerste opgave is die van verdiepende gesprekken, over gedeelde problemen, over tevredenheid en ontevredenheid, over nieuwe verhoudingen, over rechten en plichten, over nieuwe, innovatieve arrangementen. Kortom, over nieuwe coalities voor een vitale maatschappelijke en politieke democratie; als uitdrukking van een nieuw sociaal contract tussen alle betrokkenen.

Wij danken de heer Herman Sietsma die wederom bereid was om de zes discussiebijeenkomsten die tot dit essay

hebben geleid met zijn bekende gedrevenheid te leiden. Een woord van dank komt ook de heren prof. Roel in 't Veld, prof. Frank Hendriks en Martien Kromwijk toe, omdat zij met hun inleidingen de inhoudelijke voorzetten voor het debat gaven. Het Huis voor de Democratie droeg bij aan de intellectuele sponsoring; het Actieprogramma Lokaal Bestuur maakte met een financiële bijdrage de totstandkoming van dit boekje mede mogelijk. Het onderwerp van deze bundel sluit mooi aan bij een nieuw initiatief van het Actieprogramma (*In actie met burgers!*), dat verkent hoe gemeenten meer van elkaar kunnen leren als het gaat om ruimte geven aan burgers.

Dit essay geeft niet de opvatting van de VB of VGS weer, maar beoogt net als de vorige uitgaven vooral een bijdrage te leveren aan het debat. Met de publicatie van dit essay is de samenwerking tussen de VB en VGS geenszins beëin-

digd. Twee jaar geleden beoogden wij met het opzetten van de samenwerking een positieve bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het lokaal bestuur door de wetenschap samen te brengen met de bestuurspraktijk. Die ambitie is onverminderd aanwezig; alleen zal de uiting van de samenwerking vanaf nu weer andere vormen aannemen.

Den Haag/Rotterdam, september 2008

Prof. dr. Mark van Twist, voorzitter VB

Mr. Arjan van Gils, voorzitter VGS



1. Naast politieke vooral ook maatschappelijke democratisering

Een kleine historie van democratische vernieuwing

De zoektocht naar versterking van ons democratisch functioneren heeft tal van initiatieven opgeleverd. Na de Tweede Wereldoorlog beten twee Staatscommissies zich stuk op voorstellen van vernieuwing van ons democratisch bestel. In 1967 strandde de Staatscommissie Cals/Donner voornamelijk door haar eigen interne verdeeldheid over ondermeer het referendum en het kiesstelsel. Vijftien jaar later mocht de Staatscommissie Biesheuvel een nieuwe poging wagen. Maar ondanks de consensus die deze twaalfkoppige commissie wist te bereiken over onder andere het referendum en de aanstellingwijze voor burgemeesters stierven de voorstellen van de Commissie een langzame dood bij de parlementaire behandeling.

Hoe lastig verandering van ons politieke bestel wel niet is, hebben we ook het afgelopen decennium kunnen ervaren. Steeds wanneer de Tweede Kamer, eerder door vastgespijkerde coalitieafspraken dan innerlijke overtuiging, akkoord was met voorstellen omtrent het referendum of de gekozen burgemeester, hield de Senaat het op de valreep tegen. Zo strandde in 1999 het referendum in de Eerste Kamer. Zes jaar later gooide de Senaat roet in het eten toen deze een Grondwetswijziging in tweede lezing blokkeerde die het mogelijk moest maken dat burgemeesters op een andere wijze dan door de Kroon worden aangesteld. Beide blokkades leidden tot kleine kabinetscrises. Voor zowel het tweede kabinet Kok als voor Balkenende II waren nieuwe onderhandelingen nodig om een doorstart te kunnen maken.

De meest recente loot aan de stam van weinig succesvolle pogingen tot democratische vernieuwing is de afwijzing door het vierde kabinet Balkenende van de voorstellen van de Nationale Conventie en het Burgerforum om het kiesstelsel te veranderen. De Nationale Conventie moest voorstellen doen om de relatie tussen burger en politiek te verbeteren. De Conventie kwam daarop met adviezen tot de invoering van een correctief referendum, de vorming van themacommissies in de Tweede Kamer en het stimuleren van actief burgerschap. Het Burgerforum had tot taak te komen tot een advies voor verandering van het Kiesstelsel. Het kwam daarop met een voorstel dat kiezers meer invloed zou geven bij de samenstelling van de Tweede Kamer. Voor zowel de Conventie als het Burgerforum gold dat de werkwijze vernieuwender was dan de doorwerking van de adviezen. De voorstellen zouden kiezers een grotere directe invloed geven. Het kabinet heeft de voorstellen

afgewezen omdat het “de verbinding tussen politieke partijen en de samenleving (wil) herstellen en via die weg de representatieve democratie versterken”.

Eigenlijk is de invoering van een duaal bestel voor het gemeente- en provinciebestuur de enige majeure gelukte poging van bestuurlijke vernieuwing. De invoering daarvan is een stelselwijziging die voor Nederlandse begrippen ongekend van omvang is. Een heldere scheiding in taken tussen college en gemeenteraad moet ertoe bijdragen dat de volksvertegenwoordigende rol van raadsleden beter uit de verf komt. Recente onderzoeken tonen evenwel dat de vernieuwing niet in alle opzichten verbeteringen laten zien. Zo blijkt dat de tijd die lokale volksvertegenwoordigers aan vergaderingen en overleggen kwijt zijn, eerder is toe- dan afgenomen.¹

¹ Vgl. SGBO: Afgetreden raadsleden. Motieven en ervaringen. Juni 2006. En: Bureau Daadkracht: Het gemeenteraadslid. Onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsliden. April. 2008.

Ondertussen gaat het debat over het lokaal bestuur door...

Het blijkt aldus moeilijk in Nederland te komen tot een (succesvolle) vernieuwing van ons politiek-democratische systeem. Daar waar pogingen te komen tot wijzigingen van structuren en stelsels vastliepen, heeft het denken over de taakverdeling tussen overheden in het algemeen en de maatschappelijke functie van het lokaal bestuur in het bijzonder een nieuwe impuls gekregen. In het voorjaar van 2005 presenteerde de Commissie Gemeentelijke Dienstverlening (Commissie-Jorritsma) haar rapport Publieke dienstverlening, professionele gemeenten. Dat rapport stelt dat in 2015 gemeenten de poort tot alle publieke dienstverlening moeten zijn. Daarvoor ontwikkelen zij een gezamenlijk servicecenter.² Een jaar later verbreedde de Commissie

² Commissie Gemeentelijke Dienstverlening: Publieke dienstverlening, professionele gemeenten. Juni 2005.

Toekomst Lokaal Bestuur (Commissie-Bovens) het debat over gemeenten door te pleiten voor meer ruimte voor gemeenten om eigen afwegingen en keuzen te maken. De gemeentelijke overheid moet verbindingen aan gaan met maatschappelijke instellingen en ondernemingen en zo bouwen aan lokale gemeenschappen en innoveren, aldus *Wil tot verschil*.³ Daarvoor heeft de gemeente bevoegdheden, instrumenten en middelen nodig. De VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (Commissie-Van Aartsen) werkte die gedachte een jaar later verder uit in *De eerste overheid*. Dit rapport pleit voor een kanteling van de staat: wat lokaal kan moet lokaal. Daarvoor zouden meer taken moeten worden gedecentraliseerd naar gemeenten.⁴

³ Commissie Toekomst Lokaal Bestuur. *Wil tot verschil*. Gemeenten in 2015. Juni 2006.

⁴ Commissie Gemeentewet en Grondwet: *De eerste overheid*. Juni 2007.

Uit de rapporten van deze VNG-commissies spreken grote ambities van gemeenten. Zij willen overheidstaken zo dicht mogelijk bij burgers neerleggen en komen dan uit bij de gemeentelijke overheid. Over dit standpunt lijkt inmiddels consensus te bestaan. Op een aantal terreinen, zoals dat van de WMO, heeft die decentralisering ook al vorm gekregen. Het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende spreekt de ambitie uit om zoveel mogelijk taken te decentraliseren. Het bestuursakkoord rijk-gemeenten bevestigt die ambitie nog eens.⁵ Inmiddels heeft de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten concrete voorstellen gedaan van beleidsvelden die gedecentraliseerd kunnen worden naar gemeenten.⁶

⁵ Bestuursakkoord rijk en gemeenten. Samen aan de slag! Juni 2007.

⁶ Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten: Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht. 4 juni 2008.

Daarbij snijdt de Taakgroep een ander belangrijk thema aan. Als gemeenten meer taken op zich nemen, hoe vindt dan over de uitvoering van die taken verantwoording plaats? Gemeenten krijgen meer beleidsvrijheid en autonomie voor de vervulling van meer taken. Geïnspireerd door de adviezen van de Commissie-Oosting⁷ stelt de Taakgroep dat verticaal toezicht, waarbij de provincie of het rijk de prestaties van gemeenten controleert, niet past bij een autonome, democratisch gelegitimeerde bestuurslaag. Gemeenten moeten hun eigen verantwoording organiseren met meer openheid en transparantie over hun prestaties door benchmarks en bestuurskrachtonderzoeken.⁸

⁷ Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen: Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen. September 2007.

⁸ Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, 2007, pag. 29 e.v.

...en zoeken gemeenten zelf naar innovaties

Tegelijkertijd proberen gemeentebesturen - al dan niet geïnspireerd door de dualisering - veranderingen te realiseren in het alledaagse functioneren van de lokale democratie.

Binnen een groot aantal gemeenten is interactieve beleidsvorming alledaagse praktijk geworden. Belangrijke kwesties worden besproken met burgergroepen, ondernemersverenigingen en maatschappelijke instellingen. Het is heel gebruikelijk dat veel gemeentebesturen in het proces van politieke besluitvorming, bijvoorbeeld over een toekomstvisie of over een wijkactieplan, in gesprek gaan met dorpskernen, stadsdelen en wijken. Daarnaast nemen gemeenteraden tal van initiatieven om hun werkwijzen te vernieuwen. Zo is de politieke markt van Almere voor veel gemeenten een lichtend voorbeeld geweest in hun poging de drempel tot de politieke besluitvorming voor burgers te verlagen. Verder

zijn nieuwe arrangementen gegroeid zijn tussen de lokale overheid en maatschappelijke instellingen als corporaties, scholen, sportverenigingen en welzijnsinstellingen. Vaak staan in deze arrangementen afspraken gericht op het beter betrekken van cliënten, leden, doelgroepen bij het democratisch bestuur van deze instellingen. In allerlei (domein) wetgeving zijn ook garanties voor participatie en kwaliteit ingebouwd. (Zie de WWB, zie de WMO.)

Maar de echte vernieuwing vindt plaats buiten de politieke instituties

Naast de pogingen van overheden om zich anders tot burgers te verhouden, zijn er allerlei maatschappelijke organisaties en instellingen die zelf ruimte nemen. Omwille van de publieke zaak gaan corporaties en zorginstellingen in zaken; ze worden ondernemender, investeren hun vermogen, zoeken allianties en dit alles om cliënten beter te bedienen en – als het goed is – publieke belangen te dienen. Het vraagstuk van de politieke democratisering wordt daarmee verbreed naar de versterking van de maatschappelijke democratie door vormen van zelfregulering, zelfsturing en zelforganisatie en de verantwoording en legitimering daarvan.

De publieke zaak of het publieke domein kan niet langer vereenzelvigd worden met het politiek-democratische domein. De nadruk ligt op maatschappelijke ‘democratisering’, omdat burgerinitiatieven en ondernemende maatschappelijke instellingen niet alleen draaien om effectieve probleemoplossing, maar ook om legitimering. Juist omdat het over de publieke zaak gaat.

Dat roept vragen op over de democratische legitimatie en verantwoording van initiatieven die het publieke domein wel aangaan, maar buiten het politieke systeem plaatsvinden. En hoe we ervoor kunnen zorgen dat gemeenschappen van burgers zelf of maatschappelijke partners betere maar ook verantwoorde publieke prestaties neerzetten. Maar ook: hoe kunnen we daarbij bevorderen dat eigenbelang, zelfver-

rijking en eigenrichting zo veel mogelijk worden ingedamd wanneer bredere belangen van groepen en gemeenschappen in het geding zijn?

Na decennialange veronachtzaming wordt het maatschappelijk middenveld opnieuw gezien als een belangrijke factor voor maatschappelijke slagkracht én democratisering.⁹ Gemeenten kunnen dat laten gebeuren, óf ze nemen het initiatief in het zoeken naar nieuwe normatieve kaders en rollen. Niet door de positie van 'de politiek' en zichzelf te versterken, maar door burgerinitiatieven en maatschappelijke organisaties ruimte te laten en te geven en er vooral voor te zorgen dat die ruimte verantwoord kan worden ingevuld.

⁹ Zie bijvoorbeeld T. Brandsen, W. van der Donk en P. Kenis: Meervoudig bestuur, publieke dienstverlening door hybride organisaties. Uitgeverij Lemma. Den Haag, 2006.



2. Gemeenschappen, veerkracht en democratie

De gemeente is in de eerste plaats een verzameling van sociale gemeenschappen, zo schreven wij in onze eerste publicatie. “De gemeentelijke organisatie moet om die leefgemeenschappen worden geformeerd en heeft mede als doel de onderlinge samenhang en verbondenheid te versterken.” Daarbij adviseerden wij gemeenten ondermeer met hun inwoners een lidmaatschapsrelatie aan te gaan. Daar waar verenigingen hun leden als klant gaan benaderen, zullen die leden zich ook als zodanig opstellen. Zij gaan de eigen vereniging zien als een van de vele aanbieders van diensten, vergelijkbaar met andere bedrijven en instellingen. Klanten voelen zich bovendien minder betrokken met aanbieders dan met gemeenschappen waarvan zij zelf hebben gekozen lid te zijn. Datzelfde mechanisme treedt in werking bij gemeenten. Een lidmaatschapsrelatie

tussen inwoner en gemeente kan een nieuw perspectief geven op de relatie tussen burger en overheid. Het creëert een verbondenheid en betrokkenheid die dieper gaat en steviger is dan bij een transactierelatie.¹⁰

Onze tweede uitgave wierp de stelling op dat gemeenten veel meer gebruik moeten maken van de capaciteit van hun gemeenschappen om hun opgaven te formuleren en te realiseren. Lokale bestuurders doen er verstandig aan coalities en allianties aan te gaan met burgergroepen, instellingen en bedrijven. De inzet dient gericht te zijn op een versterking van het organiserend vermogen van de lokale gemeenscha-

¹⁰ Vereniging voor Bestuurskunde & Vereniging van Gemeentesecretarissen: Sterke gemeenten binden. Een bijdrage aan de visieontwikkeling op de toekomst van lokaal bestuur. Mei 2006, zie vooral hoofdstuk 3.

pen, zodat bewoners, instellingen en bedrijven zelf deelnemer worden. Ze kunnen maatschappelijke initiatieven signaleren en faciliteren. “In de plooiën van een gemeente en bij afwezigheid van bemoeienis van het gemeentebestuur gebeuren soms hele mooie dingen in gemeenschappen. Mag dat niet van het bestuur over die gemeenschappen worden gevraagd: dat het het maximale uit die gemeenschappen weet te halen, dat het de zelfredzaamheid van die gemeenschappen vergroot, dat het – kortom – maatschappelijke veerkracht weet te organiseren?”¹¹

Net zo min de gemeente moet worden begrepen als de gemeentelijke organisatie maar veeleer als een verzameling van gemeenschappen; en net zo min bestuurskracht

samenhangt met schaalgrootte en professionaliteit van het gemeentelijke apparaat, maar eerder met verbindingen en coalities; zo is de democratie niet exclusief voorbehouden aan de politieke instituties, maar juist ook aan burgers, gemeenschappen en maatschappelijke organisaties. Waarom decentralisatie van taken per definitie voorbehouden aan het politieke bestuur? Waarom niet een meer directe en actieve rol voor burgers, bedrijven, instellingen, kortom voor de lokale gemeenschappen zelf? Is dat niet een veel beter uitgangspunt voor het bouwen aan maatschappelijk vertrouwen dan uitsluitend werken aan een versterking van de politieke democratie? Wij denken van wel.

¹¹ Vereniging voor Bestuurskunde & Vereniging van Gemeentesecretarissen: Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht. Pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen. Mei 2007, blz. 31.

Het is niet zozeer aan het politiek bestuur om het beste uit de lokale gemeenschappen te halen. Het is aan vitale gemeenschappen om het maximale uit het politieke bestuur te halen. De maatschappelijke democratisering zal mede bepalend zijn voor de slaagkansen van de politieke democratisering van het lokaal bestuur.





3. Vernieuwing van politieke en maatschappelijke democratie

'Of, by and for the people'

We willen de politieke en maatschappelijke democratie hier geenszins als tegenstelling positioneren. Het zijn twee verschillende vormen die elkaar kunnen versterken. Politieke democratie is de democratie waar de burgers hun wil tot uiting brengen in democratisch gelegitimeerde staatkundige instituties. Burgers treden in deze democratie vooral op als kiezers die hun stem uitbrengen op een kandidatenlijst van een politieke partij. Ze laten de besluitvorming over de vormgeving van de samenleving over aan hun vertegenwoordigers, meestal afkomstig uit de kringen van politieke partijen.

In de maatschappelijke democratie komt de wil van burgers op alternatieve wijze in het publieke domein tot uiting, bui-

ten de staatkundige instituties. Hier spreken mensen elkaar in netwerken. Zij organiseren op eigen wijze hun besluitvorming. In maatschappelijke vormen van democratie zijn burgers meer dan kiezer alleen. Hier kunnen ze de agenda meebepalen, procesbegeleider, belangenbehartiger, belanghebbert en uitvoerder zijn. Soms vervullen ze meerdere van deze rollen tegelijk, soms alleen die van belanghebbert.

Het debat over democratie richt zich meestal eenzijdig op de politieke instellingen en instituties, terwijl meer actoren optreden in het publieke domein. Een relatieve buitenstaander als de Amerikaanse Nederlander James Kennedy stelt dat in ons land "burgers worden gezien als een externe kracht. De burger is altijd 'daar', maar nooit 'hier'. Abraham Lincoln zei dat democratische instituten er waren of the

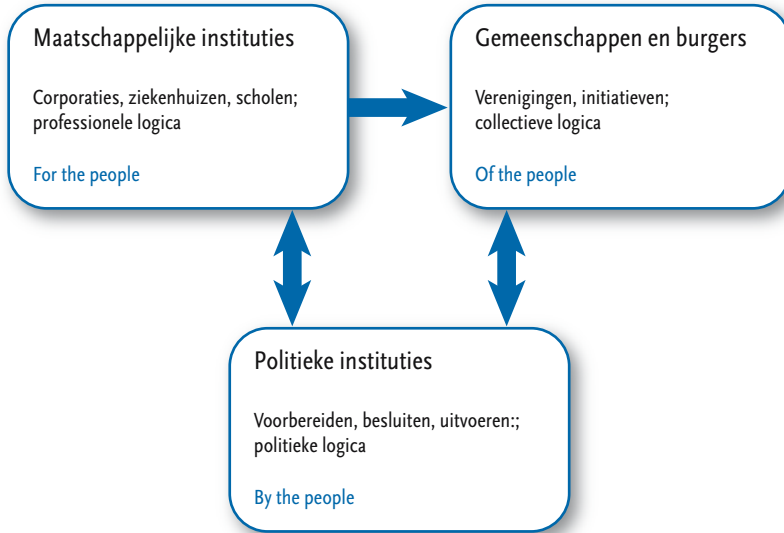
people, by the people and for the people, maar in Nederland lijken deze er alleen te zijn for the people. Er lijkt weinig besef onder politici en bestuurders dat zijzelf burgers zijn, dat de burger in hen vertegenwoordigd is. Franklin Roosevelt begon zijn Fireside Chats op de radio met 'My friends and fellow Americans'. In Nederland is de retorische afstand groter. (...) Hier is geen sprake van het besef dat je erbij hoort. Kennelijk spreken Nederlandse politici liever in abstracties over 'de samenleving' en 'de burger' dan over 'ons land', 'onze democratie' en 'onze medeburgers'¹².

Een scherpe observatie, want die afstand zien we ook terug in de discussie over democratische vernieuwing. Daarbij spreken wij over een kloof tussen burger en bestuur, waarbij politici voortdurend op zoek gaan naar hoe de burger beter

is te bereiken. Daarbij wordt de burger inderdaad bijna gezien als een object dat buiten hen staat en het pogingen om die kloof te verkleinen als een instrumenteel proces.

Vanuit het perspectief van de maatschappelijke democratie is het daarom, indachtig Roosevelt, naast het domein van politiek en bestuur (by the people), mogelijk nog twee andere domeinen van democratie te onderscheiden: burgers en gemeenschappen (of the people) én maatschappelijke ondernemingen en instellingen (for the people). In onderstaande figuur hebben we de drie posities in beeld gebracht.

¹² Kennedy, J.C: Crisis en vernieuwing. ROB-lezing 2003.



Politiek en bestuur

Vernieuwing van het democratisch functioneren vanuit de invalshoek van politiek en bestuur betreft verandering van de instituties waarmee de politieke democratie nu is vormgegeven. Initiatieven die pogen de politieke democratie te vernieuwen gaan over het herstel van het politieke primaat van de burgers ten opzichte van het bestuur, bijvoorbeeld door de versteviging van de positie van de gemeenteraad, zoals de dualisering ook beoogde. Burgers vervullen hier primair de rol van kiezer.

De kansen op vernieuwing van dit domein zijn legio. De enorme verruiming van techniek en ICT bieden nieuwe kansen aan vernieuwing van de politieke democratie. Internet biedt mogelijkheden voor interactieve beleidsvorming. Het houden van een peiling is tegenwoordig eveneens

makkelijk. Nieuwe, recente initiatieven maken gebruik van het principe van wisdom of the crowds, dat ervan uitgaat dat grote groepen burgers samen meer kennis hebben en daarom betere besluiten kunnen nemen dan enkele specialisten. Emiritus hoogleraar en Lector Roel in 't Veld van het Huis van de Democratie ontwikkelde hier concrete ideeën voor. “Met behulp van beschikbare technieken kunnen processen van argumentatie en communicatie op grote schaal plaatsvinden met als doel goed gelegitimeerde beslissingen te nemen; burgers en organisaties zijn vrij om deel te nemen. Intensief gebruik van internet stelt de architecten van deze processen in staat om met miljoenen mensen tegelijkertijd te communiceren (...). Op grond van dit proces neemt de regering de definitieve beslissing.”¹³

¹³ In 't Veld, Roel: De vloek van het succes. Over de ontwikkeling van democratie. 2007. Op. cit. pag. 31

Via het wereldwijde web zijn de burgers eenvoudig te mobiliseren zoals dan het Zwolse voorbeeld hiernaast laat zien.

Je zou kunnen stellen dat de inzet van internet voor besluitvorming en beïnvloeding van de leefomgeving de introductie van nieuwe vormen van maatschappelijke democratie betreft. Het initiatief en de regie liggen echter – ook in bovenstaand voorbeeld – bij de overheid, de politiek of het bestuur en niet bij gemeenschappen of instituties. Daarom is hier primair sprake van vernieuwing van de politieke democratie.

Deze vernieuwing van politieke democratie beïnvloedt echter wel de maatschappelijke democratisering van gemeenschappen en instituties. Het verlenen van wijkbudgetten aan buurtgroepen is zo'n voorbeeld. Door regelgeving te veranderen kan het lokaal bestuur aan instituties ruimte geven nieuwe producten en diensten voort te brengen, bij-

Samen maken we de stad

Met dit motto geeft de gemeente Zwolle de regie voor de vormgeving van de stad gedeeltelijk uit handen aan burgers, verenigingen en ondernemers. Onderdeel van dit allesoverkoepelende project is een website onder dezelfde naam waar mensen projecten kunnen aanmelden en op zoek gaan naar sponsors in de meest brede betekenis van het woord. Dit platform wil mensen samen brengen om van Zwolle een mooiere stad te maken waar het nog prettiger wonen is. Mensen zijn zelf verantwoordelijk voor hun projecten, financiering en communicatie. Jongeren hebben zo het initiatief genomen voor de oprichting van een jongerencentrum. Nu die bijna is afgerond vragen ze via de website om mensen die bartraining kunnen geven. Lokale ondernemers hebben zich via het platform aangemeld. Hier heeft het gemeentebestuur alleen maar het platform gebouwd om stadsbewoners samen te brengen, het houdt zich voor het overige ver van enige bemoeienis.
→ zie www.samenmakenwedestad.nl

voorbeeld op het grensvlak van zorg en wonen. Aldus heeft het lokaal bestuur een positieve invloed op de versterking van de werking van instituties.

Burger en gemeenschap

Het initiatief tot vernieuwing van de democratie kan ook voortkomen uit het domein van burgers en gemeenschappen. De voorbeelden zijn inmiddels ruim voor handen. Het betreft burgerinitiatieven met als doel de versterking van de leefbaarheid van een wijk, of de pogingen van autochtone ouders een zwarte school weer gemengd te maken. Het gaat hier om zelfredzaamheid, zelforganisatie en buurt-democratie, kortom: veerkracht. Hier organiseren mensen hun eigen besluitvorming, ze zoeken daarvoor draagvlak en regelen de uitvoering. Dit alles buiten de klassieke instituties om; zelden komt er een overheid aan te pas.

Wanneer we spreken over de vernieuwing van de politieke democratie zien we vaak voorbeelden van overheden die inspraak organiseren voor de gemeenschappen. Op termijn zal het omgekeerde ook voorkomen: als het gemeenschappen uitkomt, zullen zij zoeken naar een wijze waarop zij de overheid kunnen betrekken bij hun besluitvorming.

We zien dat zich in dit domein een stille evolutie voordoet. In de jaren zeventig werd met inspraak de eerste generatie burgerparticipatie geïntroduceerd. Daarbij kunnen burgers achteraf hun visie geven op reeds door het politieke bestuur geformuleerde plannen, meestal op ruimtelijk-fysieke thema's. Begin jaren negentig ontstond de tweede generatie met interactieve beleidsvorming, waarbij burgers vooraf de kans krijgen mee te denken bij de beleids- en besluitvorming. Bij de eerste twee generaties burgerparticipatie ligt het initiatief bij het bestuur.

We zien nu al voorbeelden waarbij gemeenschappen zelf het initiatief nemen om in het publieke domein voor het algemeen belang op te komen en aan de overheid vragen hierin – meestal in een faciliterende rol – te participeren. Dat is dus de omgekeerde situatie in vergelijking tot inspraak en interactieve beleidsvorming en dat kenmerkt de derde generatie burgerparticipatie. InAxis verzamelde in een recente publicatie diverse voorbeelden. Van buurtbewoners in Geleen die zelf een veldje achter hun huis omtoerden tot een park met speeltuin en kinderboerderij tot mensen in Den Bosch die zelf een plan opstellen voor de ontwikkeling van een winkelcomplex waarvan de bewoners zelf eigenaar, financierder en uitvoerder zijn¹⁴.

¹⁴ Zie InAxis: Help! Een burgerinitiatief. April 2007.

Dit domein van burger en gemeenschap is sterk in ontwikkeling. Toch is deze versterking van de maatschappelijke democratisering door de politiek nog maar weinig herkend.

Burgers ontwikkelen visie, gemeente mag meedoen

De Broekpolder is een natuurgebied van meer dan vierhonderd hectare tussen Vlaardingen en Maassluis. Burgers maakten zich zorgen over de aantasting van de natuur en het groen en zij richtten daarom de stichting Federatie Broekpolder op. De Federatie stelt zich ten doel een visie te ontwikkelen op de bestemming van de Broekpolder. Daartoe heeft ze vier zogenaamde Kamers opgericht waar over de natuur, cultuur, sport en recreatie in de Broekpolder kan worden nagedacht. De Federatie heeft gevraagd aan de gemeenteraad van Vlaardingen mee te denken over de bestemming van Broekpolder.

→ zie www.federatiebroekpolder.nl

Maatschappelijke ondernemingen en instellingen

Maatschappelijke instellingen hebben in ons land met zijn middenveld historisch gezien een sterke positie. Dat de aandacht voor het middenveld nieuw terrein wint, komt doordat de grenzen tussen de klassieke sectoren waarin deze instellingen actief zijn vervagen, terwijl hun optreden in het publiek domein sterk aan importance wint. Woningcorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen en welzijnsorganisaties worden in hoog tempo (opnieuw) belangrijke spelers in het publieke domein en rond het openbaar bestuur.

De laatste jaren hebben sommige zich in hun hoedanigheid van maatschappelijke onderneming van hun meest creatieve kant laten zien. Zo verhuurt de woningcorporatie niet alleen woningen, maar groeit ze uit tot een institutie die zich niet uitsluitend bekommert om de woning maar ook

om een goede leefomgeving. Woningcorporaties komen er achter dat het niet alleen belangrijk is dat mensen goed zijn voor hun woning. Wanneer mensen zich bemoeien met hun woonomgeving doordat ze zich bijvoorbeeld mede-eigenaar voelen van het groen er omheen, van de speelvoorzieningen en van een team dat waakt over de veiligheid en het aanzien van de wijk, snijdt het mes aan vele kanten. Dan is niet alleen de bewoner spekkoper, maar ook de corporatie die zijn bezit in waarde ziet stijgen.

De basisschool geeft niet alleen meer les, maar is inmiddels ook de thuishaven voor de peuterspeelzaal, de voor-, tussen- en na-schoolse opvang, consultatiebureaus en sportactiviteiten, opdat kinderen niet meer van hot naar haar gesleept hoeven te worden. Het zijn knooppunten van ketenpartners waar de gemeente een ondergeschikte rol in vervult. Ook een ROC blijkt veel meer te zijn dan een onderwijsinstelling.

Het is het knooppunt waar zeer uiteenlopende ketenpartijen elkaar vinden om jongeren te ondersteunen en te begeleiden in hun groei naar volwassenheid en volwaardig burgerschap. Jeugdhulpverlening, GGD en GGZ, arbeidsmarktorganisaties, brancheorganisaties uit de wereld van de bedrijven, politie en justitie werken hierin samen.

Het verzorgingstehuis verhuurt een deel van haar huisvesting aan het consultatiebureau en beoogt daarmee 'toevallige' ontmoetingen tussen generaties te stimuleren. Dit alles met het gevolg dat de grenzen tussen de sectoren wonen, zorg, welzijn en onderwijs niet scherp meer zijn te trekken.

Vanuit het gezichtspunt van de verzorgingsstaat zijn deze instellingen niets meer dan uitvoeringsorganisaties die ressorteren onder verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies of het rijk. De verantwoording voor het reilen

en zeilen van deze instellingen wordt dan ook vanuit een politiek democratisch perspectief georganiseerd. De raad controleert de woningbouwcorporatie via de wethouder met wonen in zijn portefeuille. De (openbare) school legt verantwoording af aan zijn collega die over onderwijs gaat.

Maar de realiteit is - zo blijkt uit bovenstaande voorbeelden - veel weerbarstiger. Genoemde instellingen verdelen schaarse middelen, voeren soms inkomenspolitiek en bepalen mede de fysieke inrichting van het publieke domein. Kortom ze realiseren maatschappelijke effecten los van de klassieke politieke instituties. Deze organisaties organiseren horizontale verbindingen en opereren in breedvertakte netwerken. Ze zoeken in toenemende mate lokale verankering en trachten de betrokkenheid van burgers vaak in hun hoedanigheid als huurder, buurtbewoner, ouder, deelnemer te versterken.

Dat roept vragen op over de democratische legitimering. We kunnen er niet meer van uit gaan dat de klassieke verantwoording via de lijnen van de wethouders afdoende is. Hier opereren maatschappelijke ondernemingen die collectieve middelen besteden, dat vereist legitimiteit, democratisch georganiseerde controle, kortom: tegenmacht.

SS Rotterdam

Het voormalige vlaggenschip van Rotterdam, het kolosale cruiseschip de SS Rotterdam, krijgt bij Katendrecht zijn nieuwe permanente aanlegplaats. Het schip moet als restaurant, hotel en congreslocatie nieuwe mensen naar Katendrecht trekken. En dat zal dan weer een impuls geven aan de probleemwijk. Stichting Woonbron heeft zich voor € 175 miljoen garant gesteld voor dit project. Woonbron wil hiermee bijdragen aan de verbetering van de achterstandspositie van Katendrecht. 'Dat kun je niet alleen aan de overheid overlaten', meent Woonbron-directeur Martien Kromwijk. 'Andere maatschappelijke ondernemingen moeten ook hun verantwoordelijkheid nemen.'

Zie www.ss-rotterdam.org





4. De democratie schuurt

Het democratische speelveld kent dus drie groepen spelers: de politiek, gemeenschappen van burgers; en maatschappelijke ondernemingen. Hoe staat in dat licht de democratie ervoor?

De band tussen de burgers en de politiek, tussen kiezers en gekozenen is eerder vluchtig en calculerend geworden dan loyaal-kritisch en betrokken. De ontwikkeling naar de verzorgingsstaat was mede geïnspireerd door de idee dat meer welvaart en de 'verheffing van het volk' zouden bijdragen aan vitalisering van de politieke democratie. Die verwachting is niet uitgekomen. De betrokkenheid van burgers bij politiek en bestuur is niet toegenomen. Politici lijken eerst en vooral met zichzelf in overleg en het streven naar 'interactief bestuur' lijkt eerder routine en nieuwe handig-

heid dan vitaliteit op te leveren. De echte kwesties blijven liggen. Welke gemeenteraad heeft bijvoorbeeld het initiatief genomen om na de verschijning van het Nationaal Kiezersonderzoek 2006¹⁵ serieus in gesprek te komen met de eigen burgers over het (gebrek aan) onderling vertrouwen?

De eroderende positie van politieke partijen speelt een grote rol bij het tanende vertrouwen van burgers in de politieke democratie. Partijen hebben in de politieke democratie twee hoofdfuncties. In de eerst plaats aggregatie en articulatie: politieke partijen vertegenwoordigen een politieke stroming en ideologie. Deze ideologie dient een samenhangend geheel van ideeën en opvattingen te zijn

¹⁵ CBS: Nationaal Kiezersonderzoek 2006. Den Haag, augustus 2008.

over de inrichting van de samenleving. Beginselen en ideologische uitgangspunten zouden daarbij handvatten leveren voor de standpuntbepaling, de articulatie en aggregatie, bij alledaagse politieke vraagstukken. De hedendaagse politieke praktijk gaat uit van de veronderstelling dat de opvattingen van mensen grotendeels zijn te vangen in een samenhangend geheel van opvattingen dat is neergelegd in een verkiezingsprogramma van een partij, en dat een stem op die partij betekent dat die kiezer het gros aan standpunten van die partij ondersteunt.

Maar we zien dat de samenhang tussen die standpunten verdwijnt. Mensen ondersteunen de ondernemingszin die de ene partij propageert, maar het duurzaamheidspleidooi van de andere partij vindt bij diezelfde mensen net zo gretig aftrek. Het bindweefsel tussen de waarden van individuen laat los; mensen hebben wel waarden, maar de ideologi-

sche samenhang is verloren gegaan.¹⁶ Echte ideologische verschillen zijn in de politieke democratie (zeker op lokaal niveau) vaak maar moeilijk te onderscheiden. De keuze hoe de middelen voor de WMO worden verdeeld over de negen prestatievelden kan nauwelijks met ideologische argumenten worden onderbouwd zonder daarbij in achterhaalde clichés van het socialisme en het liberalisme te vervallen. Het verlies van de betekenis van ideologie als bindmiddel ondermijnt onze partijendemocratie en maakt het welhaast onmogelijk voor politieke partijen hun kiezers adequaat te representeren. Kortom, mensen zijn niet waardenloos geworden maar hun waarden zijn wel gefragmenteerd geraakt; zij vinden per waarde aansluiting bij single value

¹⁶ Roel in 't Veld: De vloek van het succes. Over de ontwikkeling van de democratie. 2007. Pag. 26.

organisaties, maar steeds minder bij een enkele organisatie die pretendeert hen geheel te vertegenwoordigen.

Dan blijft voor politieke partijen alleen nog de functie van werving en selectie van bestuurders en volksvertegenwoordigers over. Zij dienen uit hun leden voormannen en –vrouwen te rekruteren voor de gemeenteraden. Hier zien wij echter dat de keuze voor partijen steeds beperkter wordt. Hoewel we de laatste jaren enige stabilisering zien, is het ledental de laatste decennia vooral bij de traditionele partijen dramatisch gedaald.¹⁷ Het lidmaatschap van een politieke partij blijkt alleen nog aantrekkelijk voor een kleine witte elite van vooral mannen met bestuurlijke ambities. De vijver waaruit onze politieke partijen voor hun vertegenwoordigers vissen is daarmee niet representatief meer te

¹⁷ Zie de cijfers van het Documentatiecentrum Politieke Partijen op www.rug.nl/dnpp

noemen voor de samenstelling van onze bevolking. Voor lokale politieke groeperingen of afdelingen blijkt het steeds moeilijker om niet alleen een representatieve, maar ook een kwalitatieve lijst van kandidaten voor de gemeenteraad op te stellen.¹⁸

Het legitimiteitverlies van de politieke partijen werkt ook negatief door op de legitimiteit van volksvertegenwoordigers, gekozen bestuurders en daarmee van het politieke bestuur als geheel. Ons land wordt bestuurd door een select gezelschap van professionals, die ideologisch niet meer in staat zijn hun kiezers adequaat te vertegenwoordigen. Hun partijen zijn geworden tot rekruteringsmachines. Het werkt toenemend wantrouwen van burgers in de politiek in de hand. Gemeten aan het vertrouwen in politiek en

¹⁸ Zie Commissie Positie wethouders en raadsleden: Van werklust naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken. Mei 2008.

bestuur stond die legitimiteit de afgelopen jaren fors onder druk. De metingen geven niet allemaal hetzelfde beeld, maar duidelijk is wel dat het vertrouwen is gedaald en wisselvalliger is geworden, meer volatiel.

De wetenschappelijke verklaringen over de toename van het wantrouwen lopen uiteen¹⁹, maar wij verwachten niet dat gelet op de achterliggende trends dit wisselvallige beeld gemakkelijk kan worden verbeterd ondanks genoemde politiek bestuurlijke innovaties als interactiviteit en verbetering van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. We zien wekelijks bestuurders of colleges van b&w sneuvelen omdat vaak torenhoge verwachtingen niet zijn waargemaakt; de ene keer door weinig doortastend optreden, de andere keer

¹⁹ Zie bijvoorbeeld in Bestuurskunde nr. 4, 2006, Mark Bovens en Anchrit Wille. Waar bleef het vertrouwen in de overheid? En: Frank Hendriks. Waar kwam de argwaan vandaan?

juist omdat wethouder of college geforceerd kordaat wilde zijn.

De overheid heeft in onze ogen te vaak en te snel de eigen verantwoordelijkheid ingevuld door taken naar zich toe te trekken in plaats van de randvoorwaarden te stellen voor de uitvoering daarvan. Daarnaast heeft ze allerlei initiatieven bij de samenleving weggehaald en geïnstitutionaliseerd en daarmee onvoorzien en onbedoeld ontevredenheid en consumentisme gekweekt. Het gevolg is een ontzield politiek systeem dat op drift is geraakt.

Kunnen de snelle ontwikkelingen in de maatschappelijke democratie de gaten van de politieke democratie dichten? In gemeenschappen van burgers en het maatschappelijk middenveld komen vele initiatieven en innovaties van de grond die voor de politieke democratie onopgemerkt

blijven. De politiek gaat nog steeds uit van haar primaat en ziet zichzelf in een constellatie van verticale verhoudingen hiërarchisch bovenaan staan. De politieke instituties zullen zich (verder) vervreemden als zij die verticale verhoudingen als uitgangspunt blijven hanteren. In 't Veld vat treffend samen: “De bestaande maatschappelijke netwerken zullen voortgaan zich te ontwikkelen op basis van gelijkwaardigheid van de partners en semi-autonomie met een empathische verhouding tot elkaar. Daarin kunnen ook publieke actoren opereren mits zij zich gedragen als “gewone”, dat wil zeggen horizontaal opererende, partners.”²⁰ Die houding is echter geen vanzelfsprekendheid.

Buiten het blikveld van de politiek nemen burgers zelf initiatieven om hun invloed op hun directe leefomgeving te

beïnvloeden en vormen maatschappelijke instellingen zich om tot maatschappelijke ondernemingen. De grenzen tussen de sectoren wonen, zorg, welzijn en onderwijs vervagen. De organisaties uit deze sectoren vinden het publieke domein opnieuw uit: ze verdelen schaarse publieke middelen en maken daarbij politieke keuzes zonder dat daarover maatschappelijk verantwoording wordt afgelegd. Governance is misschien wel het modewoord voor maatschappelijke ondernemingen om tegemoet te komen aan de roep om maatschappelijke verantwoording, maar het is zeker geen toverformule. Met cliëntenraden, gedragscodes, klachtrecht, keuzevrijheid, burgerjaarverslagen en medezeggenschapsorganen kunnen zorginstellingen en woningcorporaties hun zaakjes formeel goed op orde hebben, maar hoeveel patiënten en cliënten zijn daadwerkelijk betrokken bij het reilen en zeilen van dergelijke organisaties?

²⁰ In 't Veld (2007), op. cit. pag. 34

Het voldoen aan de principes van governance is doel op zich zelf geworden, zonder dat de maatschappelijke ondernemingen met bezieling de relatie met hun klanten, patiënten en studenten aangaan. Ook verenigingen als de ANWB en de lokale tennisclub slagen er niet in hun leden massaal naar de ledenvergaderingen te krijgen. Ook daar functioneren de leden in de praktijk vooral als ‘klant; en ‘consument’. Bovendien hebben de maatschappelijke ondernemingen nieuwe regenten opgeleverd waarvan soms vooral – terecht of onterecht - de indruk bestaat dat ze zich met publiek geld buitenproportionele salarissen laten betalen. Het openbaar maken van de inkomens van semi-publieke instellingen is in dat licht bedoeld om transparantie te bewerkstelligen, maar vergroot ondertussen slechts het maatschappelijk ongenoegen, terwijl het tegelijk uitlokt tot een opwaartse inkomensdruk bij de ‘kennelijke achterblijvers’.

Kortom: de maatschappelijke democratie als democratie van burgers, gemeenschappen en maatschappelijke instellingen buiten de klassieke politieke instituties om, is vooralsnog ook niet toegerust om de tekorten van de politieke democratie op te vangen. Beide vormen van democratie kunnen elkaar helpen nadat wederzijdse overeenstemming over de gebreken en tekortkomingen tot stand is gebracht. Daarvoor is eerlijkheid nodig, en analyse waaraan wetenschappers kunnen bijdragen. De schuurbewegingen zijn goed waar te nemen maar de verklaring behoeft diepgang.

Burgers zijn onmisbare katalysatoren bij het bereiken van rigoureuze analyse en het trekken van betekenisvolle conclusies. Zij ervaren immers dagelijks de gevolgen van de schuurbewegingen en schaaftwonden zijn extra pijnlijk.





5. Naar een nieuw sociaal contract

De noodzaak om toe te werken naar een nieuwe vormgeving van onze politieke én maatschappelijke democratie is groot. Legitimiteitsverlies voedt het wantrouwen van burgers naar hun overheid en daarmee het maatschappelijke wantrouwen. Voor een adequaat functionerende samenleving is vertrouwen cruciaal. Politici en bestuurders moeten zich groepen weten om de relatie met de gemeenschappen van burgers en maatschappelijke instellingen te herstellen en hun vertrouwen te herwinnen.

Voor ons is de urgentie onbetwistbaar. Maar een oplossing is niet gemakkelijk gegeven. Het gaat in ieder geval om vernieuwing van de politieke én de maatschappelijke democratie. Daartoe zijn ideeën en initiatieven aanwezig, zo bleek uit het voorgaande. Hoeveel behartenswaardigs er ook

gebeurt, het huidige verrommelde proces van vernieuwing leidt echter eerder tot articulatie van onbehagen dan tot vitalisering. We moeten daarom ons gezamenlijk leerproces organiseren en tot een nieuw sociaal contract komen tussen burgers, maatschappelijke ondernemingen en overheid. Zonder zo'n leerproces en sociaal contract is te verwachten dat de onvrede zal blijven schuren tot een volgende ondoor-dachte systeemingreep plaats vindt.

De inzet is hoog en dat moet ook zo zijn. Betrokkenheid bij de publieke zaak of bij maatschappelijke instellingen in het semi-publieke terrein ontstaat alleen als er daadwerkelijk iets te beïnvloeden is. De politieke democratie is nodig voor wezenlijke beslissingen over de richting van de ontwikkeling van de samenleving. Daarvoor zijn bestuurders nodig met

visie en durf. Daarom is een pleidooi voor meer directe democratie zeer goed verdedigbaar, onder meer door meer publieke figuren op inhoudelijke programma's te kiezen. Of door referenda te organiseren over die wezenlijke kwesties. Toonde het referendum over Europa juist niet fantastisch aan dat er over ook zulke ingewikkelde onderwerpen heel goed een publiek debat kan ontstaan? Europa was voor even dichterbij dan voorheen. Maar evengoed verdedigbaar is een ander beperkter representatief stelsel met kleinere en krachtiger raden, dat een intensief gesprek mogelijk maakt met burgers en middenveld. Ook daar is in de praktijk ervaringen mee opgedaan. Hoe dan ook zal de burger vaker opgezocht moeten worden om keuzes voor te leggen en moeten we in het verlengde van onze ervaringen leren en afspreken hoe dat te doen.

En zo is het ook met de versterking van de maatschappelijke democratie. De praktijk laat vele voorbeelden zien

van ruimte voor gemeenschapsvorming door burgers en maatschappelijke ondernemingen. Over traditionele sectorale grenzen heen ontwikkelen zich vanuit de professionele logica vaak innovaties voor het oplossen van ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken. Door verbinding van kinderopvang en onderwijs, van zorg en onderwijs, van corporaties en wijksturing, van werk en inkomen. Allerlei vaak ruimtelijk geconcentreerde vormen van innovaties ontstaan zoals leerparken en sportboulevards. De politiek faciliteert die verbindingen soms ruimtelijk, maar ook door financiële regelingen, door ruimte te geven en door regelgeving hierop af te stemmen, door zelfbeheer te faciliteren, door vestiging van sterke maatschappelijke ondernemingen te bevorderen.

En ook hier zijn ideeën: InAxis heeft in dat kader bijvoorbeeld repertoires voor regelreductie uitgebracht, met recep-

ten voor zo'n aanpak zoals: certificering binnen de sector, naming, shaming and faming, vertrouwen als uitgangspunt, harde sanctionering bij overtreding. Nu is echter geen sprake van systematische bevordering van maatschappelijke democratisering. Nog op teveel plekken is er ongecontroleerde samengebalde publieke zeggenschap en dreigt nieuwe ongecontroleerde macht te ontstaan. We moeten leren hoe met die macht om te gaan.²¹

Politieke partijen, politici, bestuurders, woningcorporaties, zorginstellingen, welzijnsorganisaties en onderwijsinstellingen moeten hun nieuw sociaal contract afsluiten met burgers om het ontzield stelsel van democratie te vitaliseren. Daarbij kunnen we voortbouwen op wat al loopt en hoeven we variëteit en het experiment niet te schuwen.

²¹ Zie Martijn van der Steen & Mark van Twist: Repertoires voor regelreductie. De goede bedoelingen voorbij. Uitgave van InAxis. Den Haag, mei 2008.

Nieuwe arrangementen dienen daarbij wel zo te worden opgezet dat we er van leren. De eerste opgave is daarom die van verdiepende gesprekken. Over gedeelde problemen, over tevredenheid en ontevredenheid, over nieuwe verhoudingen, over rechten en plichten, over nieuwe, innovatieve arrangementen. Kortom, over nieuwe coalities voor een vitale maatschappelijke en politieke democratie; als uitdrukking van een nieuw sociaal contract tussen alle betrokkenen

We hebben een eerste aanzet gegeven in de analyse, nu moet de volgende stap gezet. De Vereniging voor Bestuurskunde, de Vereniging van Gemeentesecretarissen en het Huis voor de Democratie zullen een initiatief nemen om gesprekken te voeren met partners, om te zien hoe de door ons gevoelde urgentie in daden kan worden omgezet. We reiken onze hand uit. Wie pakt hem aan?



Literatuur

Bestuursakkoord rijk en gemeenten. *Samen aan de slag!* Juni 2007.

Mark Bovens en Anchrit Wille: *Waar bleef het vertrouwen in de overheid?* In: Bestuurskunde, 2006, nr. 4.

Taco Brandsen, Wim van der Donk en Patrick Kenis: *Meervoudig bestuur, publieke dienstverlening door hybride organisaties.* Uitgeverij Lemma. Den Haag, 2006

CBS: *Nationaal Kiezersonderzoek 2006.* Den Haag, 2008.

Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen: *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen.* September 2007

Commissie Gemeentelijke Dienstverlening: *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten.* Juni 2005.

Commissie Gemeentewet en Grondwet: *De eerste overheid.* Juni 2007.

Commissie Positie wethouders en raadsleden: *Van werklust naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken.* Mei 2008.

Commissie Toekomst Lokaal Bestuur. *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015.* Juni 2006.

Daadkracht: *Het gemeenteraadslid. Onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsliden.* April 2008.

P.H.A. Frissen: *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Van Gennep. Amsterdam, 2007

Herman van Gunsteren: *Vertrouwen in de democratie*. Van Gennep. Amsterdam, 2006

Frank Hendriks. *Waar kwam de argwaan vandaan?* In: *Bestuurskunde*, 2006, nr. 4.

Frank Hendriks: *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam University Press. Amsterdam, 2006.

InAxis: *Help! Een burgerinitiatief*. April 2007.

Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten: *Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*. 4 juni 2008.

Kennedy, J.C: *Crisis en vernieuwing*. ROB-lezing 2003.

SGBO: *Afgetreden raadsleden. Motieven en ervaringen*. Juni 2006.

Martijn van der Steen & Mark van Twist: *Repertoires voor regelreductie. De goede bedoelingen voorbij*. Uitgave van InAxis. Den Haag, mei 2008.

Roel in 't Veld: *De vloek van het succes. Over de ontwikkeling van democratie*. 2007.

Vereniging voor Bestuurskunde & Vereniging van Gemeentesecretarissen: *Sterke gemeenten binden. Een bijdrage aan de visieontwikkeling op de toekomst van lokaal bestuur*. Mei 2006.

Vereniging voor Bestuurskunde & Vereniging van Gemeentesecretarissen: *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht. Pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen*. Mei 2007.

Herman Tjeenk Willink: *Algemene beschouwingen*. In: Jaarverslagen Raad van State. 2002, 2003 en 2007.

Deelnemers discussiebijeenkomsten VB en VGS

Gabrielle Haanen *Heerlen*

Frank Hendriks *Universiteit van Tilburg*

Jan Kerkhof *Nunspeet*

Jan Koldeweid *Wierden*

Jos van der Knaap *Wijchen*

Ineke Lissenberg *Ridderkerk*

Marcel Meijs *Enschede*

Marie-Louise Muijen *Voorheen Ministerie van BZK, thans NBBE.*

Mirko Noordegraaf *Universiteit Utrecht*

Miriam Oosterwijk *Rhenen*

Cees Paardekooper *WagenaarHoes Organisatieadvies*

Carlo Post *Binnenmaas*

Herman Sietsma *Provincie Utrecht*

Geert Schmitz *Helden*

Jan Schrijver *Ministerie van BZK, Universiteit van Amsterdam*

Mark van Twist *NSOB, Radboud Universiteit Nijmegen*

Roel in 't Veld *Huis van de Democratie, Hogeschool Inholland*

Henk Wesseling *Dordrecht*

Rien Fraanje *Berenschot*