



ESSAYS OVER HET
UITDAAGRECHT

Uitdagen en uitgedaagd worden

DEMOCRATIE
in actie



ESSAYS

Uitdagen en uitgedaagd worden

DEMOCRATIE
in actie

Auteurs:
Jan Terlouw
Daan Roovers
Paul Schnabel



VOORWOORD

BENUT DE KRACHT VAN DE SAMENLEVING

De lokale gemeenschap is de spil van de democratie. Er is geen plek waar inwoners directer te maken hebben met keuzes die van invloed zijn op hun leefomgeving dan in de dorpen en steden waar ze wonen. Die democratie staat niet stil, maar is voortdurend in beweging. Inwoners zijn mondiger geworden, ze zijn hoger opgeleid dan vroeger, hebben andere vaardigheden en wensen en stellen daarmee andere eisen aan politiek en bestuur. De gemeente op haar beurt verandert mee. Lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders zoeken daarbij volop de verbinding met inwoners, bijvoorbeeld in het faciliteren van lokale initiatieven.

Want die initiatieven zijn er steeds meer. Inwoners willen steeds vaker invloed uitoefenen op hun bestuur of overheidstaken zelfs helemaal overnemen. Mensen willen vaker dan één keer in de vier jaar hun stem laten horen. En dat is geweldig, want meedenken en meedoen leidt tot betere resultaten.

Lokale volksvertegenwoordigers en bestuurders zien steeds meer taken op zich afkomen. Gemeenten staan voor grote maatschappelijke uitdagingen, zoals de vorming van de Regionale Energie Strategieën, de invoering van de Omgevingswet en de transitie naar aardgasvrije wijken. Deze toename van taken maakt het werk van raadsleden zwaarder en diverser.

Om hierop een antwoord te bieden moeten we deze opgaven als overheid samen met inwoners oppakken. Democratie maken we samen. Een vitale lokale democratie is een democratie waarbij burgers zich gehoord voelen en meedoen. Het is daarom mooi om te zien dat er steeds meer instrumenten ontstaan die daarbij helpen. Denk aan vormen van online participatie. Of aan het uitdaagrecht (ook bekend als Right to Challenge). Hierbij kunnen inwoners hun gemeente uitdagen om gemeentelijke taken (en budget) over te nemen om hun buurt te verbeteren. Dat proces kan soms best wel schuren. Het inpassen van maatschappelijke initiatieven is vaak tijdrovend en kan daardoor ook frustrerend zijn. Daar staat tegenover dat bewoners beter betrokken willen zijn, verantwoordelijkheid willen dragen en invloed willen hebben op de kwaliteit van hun straat, buurt of gemeente. Het kabinet wil stimuleren dat gemeenten ruimte bieden aan deze lokale initiatieven. Hoe ze dat precies aanpakken is maatwerk: elke gemeente kan zelf kiezen óf en onder welke voorwaarden zij het uitdaagrecht invoert.

Inmiddels doen meer dan 130 gemeenten iets met het uitdaagrecht, omdat zij de meerwaarde zien van de aanpak.

In deze essaybundel laten drie prominente denkers en oud-bestuurders hun licht schijnen over dit uitdaagrecht in heden, verleden en toekomst. Schrijver, oud-Tweede Kamerlid en minister Jan Terlouw roept de overheid op haar burgers weer te gaan vertrouwen. Volgens hem ondervinden burgers een verstikkende regelgeving. Terlouw noemt het uitdaagrecht een gezonde gedachte, waarbij vertrouwen het cement van samenwerking is. In een vergelijking tussen het referendum en het uitdaagrecht noemt hij het eerste de mogelijkheid voor burgers om te zeggen: 'ik weet het beter', waar het uitdaagrecht hen de mogelijkheid geeft om te zeggen: 'ik kan het beter'.

Filosoof, docent en Denker des Vaderlands Daan Roovers pleit voor een overheid die haar betrokken burgers beloont, in de vorm van het uitdaagrecht. Volgens Roovers heeft de markt grote delen van voorheen publieke taken overgenomen en is het zaak dat de burgers hun stem weer terugkrijgen. De burger is een gelijkwaardige gesprekspartner van de overheid, zegt ze. Maar de hoge verwachtingen die bij die verhouding van gelijkwaardigheid passen, brengen ook fricties met zich mee. Volgens Roovers moeten we radicaal anders durven te denken en het uitdaagrecht uitbreiden van publieke taken naar publieke doelstellingen. Socioloog en oud-directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau Paul Schnabel gaat tot slot in op het onderscheid tussen de Britse voorloper van het uitdaagrecht, het Right to Challenge, en de Nederlandse situatie. In ons eigen land benoemt hij de verschillen in decentrale en centrale thema's waar burgers met het uitdaagrecht meer of minder invloed op hebben. Burgers hebben niet op alle terreinen evenveel right to challenge, zegt hij. In zijn ogen vraagt het heft bij burgers in eigen handen duwen van de overheid een zorgvuldige afweging in de mate waarin dat mag gebeuren.

Vertrouwen is daarbij het toverwoord. Door elkaar ruimte, vertrouwen en waar nodig een helpende hand te bieden, kunnen burgers samen én met de overheid mooie dingen voor hun buurt, gemeenten en daarbuiten doen. Maar, eerlijk is eerlijk, met vertrouwen alleen zijn niet opeens alle hobbels weggenomen. Dan nog vraagt het veel van initiatiefnemers. Laten we de kracht van de samenleving benutten en met elkaar de uitdaging aangaan de lokale democratie nog mooier te maken. Door met elkaar in gesprek te gaan, bijvoorbeeld tijdens het congres Uitdaagrecht op 10 december, door in gemeenten aan de slag te gaan en van elkaar te leren. Ik wens u veel leesplezier en inspiratie!

Kajsa Ollongren,
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	4
JAN TERLOUW	8
DAAN ROOVERS	16
PAUL SCHNABEL	24

JAN TERLOUW

OVERHEID, VERTROUW DE BURGER!

Hoe is het gesteld met de relatie tussen de overheid en haar burgers?
Vertrouwen ze elkaar? Zijn er in een veranderende wereld ook veranderingen
nodig in ons systeem van parlementaire democratie?

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw werden verschillende politieke partijen opgericht, met onder meer het doel de burger dichter bij het politieke bestuur te brengen. Er werden voorstellen gedaan om een districtenstelsel in te voeren in het kiessysteem, om in het land de minister-president en in gemeenten de burgemeester rechtstreeks te laten kiezen, om het referendum in te voeren.

Er is weinig van terecht gekomen.

In 2015 is de mogelijkheid geopend om een raadgevend referendum aan te vragen over bepaalde wetsvoorstellen en verdragen. In 2019 is het alweer afgeschaft. Weliswaar ligt in de Tweede Kamer een initiatiefvoorstel om het opnieuw in te voeren en adviseerde de Staatscommissie Parlementair Stelsel in 2018 om een correctief bindend referendum mogelijk te maken, maar het staat te bezien of dat ook werkelijk zal gebeuren.



*Jan Terlouw (1931)
is schrijver, oud-Tweede Kamerlid
en oud-minister voor D66.*

Er is nog steeds geen gekozen burgemeester, al bepaalt tegenwoordig meestal wel de gemeenteraad wie de burgemeester van de gemeente zal zijn. Politieke besturen op alle niveaus organiseren geregeld hoorzittingen, om burgers de gelegenheid te geven hun wensen en opvattingen kenbaar te maken over een bestuurlijk voornemen. Dikwijls verschijnen daarbij dan tegenstanders van het voornemen. Wanneer die dan toch hun zin niet krijgen, hoor je de klacht: ze luisteren niet. Er is natuurlijk wel geluisterd, maar de beslissing is anders uitgevallen. Zelden krijg je te horen: het besluit is niet naar mijn zin, maar mijn argumenten zijn wel gehoord. Zouden hoorzittingen het vertrouwen van de burgers in de politiek echt versterken? Daar kun je vraagtekens bij zetten.

Al met al moeten we vaststellen dat er de laatste zestig jaar weinig is veranderd in de formele relatie tussen burger en bestuur.

Toch zien politiek en samenleving en hun relatie er heel anders uit dan een halve eeuw geleden. De burger is mondiger geworden. De individuele ontplooiing is toegenomen. De idealen van de Franse revolutie zijn gedeeltelijk verder verwezenlijkt, zeker als het gaat om vrijheid en gelijkheid. Broederschap blijft het stiefkind. De burger is autonoom, heeft anderen minder nodig. Er is een gezondheidsdienst bij ziekte, Netflix voor amusement, een koelkast en een bezorgdienst voor maaltijden, internet voor aankopen. Tegelijkertijd zien we de nadelen van die individualisering. De meeste mensen zijn geen rasindividualisten. We hebben elkaar nodig. We spreken niet voor niets over een samenleving. In het coronatijdperk is er zeer geleden onder eenzaamheid. Ouderen in verzorgingshuizen mochten niet meer worden bezocht door hun dierbaren en leden daar onder. Hoeveel ouderen zijn er die alleen zijn overgebleven en ook zonder corona een eenzaam leven leiden?

Toen ik een kind was, stond er op iedere boerderij wel een rieten stoel achter de kachel waarop een oude moeder of een bejaarde oom haar of zijn laatste jaren doorbracht. Ze bleven erbij horen. Achter de verwarming in een moderne flat is geen plaats meer voor een rieten stoel. Toenemende welvaart en vereenzaming lijken hand in hand te gaan.

Toen ik enkele jaren geleden publiekelijk sprak over afnemend vertrouwen in de samenleving (als metafoor geen touwtjes meer uit de brievenbus), kwamen daar verrassend veel reacties op. Het werd beaamd en tegengesproken, er werd over gediscussieerd en over gepreekt, statistici vonden wel en geen bewijs.

Die vele reacties verrasten me, maar eigenlijk zijn ze niet verrassend. Een samenleving is gebaseerd op vertrouwen. Zonder vertrouwen functioneert er vrijwel niets. Durf je naar een ziekenhuis als je de medici niet vertrouwt? Durf je je kinderen naar school te sturen als je de leraren niet vertrouwt?

Durf je je spaargeld naar een bank te brengen als die bank onbetrouwbaar wordt geacht? Je vertrouwt dat het voedsel dat je koopt schoon is, dat de auto waarin je rijdt veilig is, dat als je door groen rijdt, het stoplicht in de zijstraat op rood staat.

Je vertrouwt ook je overheid. Althans, daar gaan we van uit. Een van mijn sterkste herinneringen aan de Tweede Wereldoorlog, die ik als kind mee-maakte, is dat de overheid niet te vertrouwen was. De overheid hield zich niet aan de wet. Een onbetrouwbare overheid geeft een zeer onveilig gevoel.

Neemt in deze tijd het vertrouwen van de burgers in de overheid af? Misschien in het tegengestelde het geval. Misschien vertrouwt de overheid zijn burgers minder dan vroeger. Burgers ondervinden een verstikkende regelgeving. In de zorg gaat nu zo'n veertig procent van de kosten naar administratie.

In het dorp waar ik als kind woonde, was één wijkverpleegster. Ze had een grote autonomie. Zij besloot wie er met een beenwond naar de arts moest en wie door haar zelf werd verbonden. Zij besloot dat ze een pak koffie voor een eenzame meneer ging kopen en dat ze een half uurtje bleef koffiedrinken omdat hij dat nodig had. Er zal best eens iets fout zijn gegaan. Maar in het algemeen was iedereen blij met de autonome wijkverpleegster. Zoiets is nu niet meer mogelijk. Nu moeten de bezigheden van iedere vijf minuten worden verantwoord en worden genoteerd.

Zo gaat het in tal van sectoren. Verstikkende regelgeving. Het is prachtig dat we de wet hebben, een van de mooiste verworvenheden van de mens. De wet beschermt de vrijheid van de burgers. Maar verstikkende regelgeving beknot die vrijheid, smoort initiatieven, verzwakt het gevoel van verantwoordelijkheid. Naar mijn gevoel zijn ook evaluaties achteraf aan het doorslaan. Kunnen we na een brand nog precies bepalen of een brandweerman zich aan de regels heeft gehouden? Of het verstandig was om zich aan de regels te houden? Waren de evalueerders erbij? Kunnen ze het echt beoordelen? Of leiden al die evaluaties ertoe dat de brandweerman tijdens de brand meer aan de regels denkt dan aan het blussen?

Ik heb in mijn leven gemerkt dat mijn medewerkers het best presteerden als ik ze maximale verantwoordelijkheid gaf. 'Dat kun je best' werkt veel beter dan 'denk eraan dat je je aan de regels houdt'.

Ik heb veel baat gehad bij mijn slagzin 'het hebben van plichten is een recht.' Wie plichten heeft, wie verantwoordelijkheid mag dragen, hoort erbij. Natuurlijk gaat er soms iets verkeerd. Dat is leerzaam. Maar voor de medewerker is het motiverend als hij wordt vertrouwd. Velen van ons zullen hebben ervaren dat een bureau, een afdeling, een school, een bestuur waar wantrouwen heerst, slecht functioneert. Vertrouwen is het cement van samenwerking.

Het huidige kabinet heeft een conceptwetsvoorstel naar het parlement gestuurd dat beoogt in de Gemeentewet het 'uitdaagrecht' te regelen.

Het uitdaagrecht geeft gemeenten de bevoegdheid om de uitvoering van hun beleid uit handen te geven aan bewoners. Het betreft alleen taken die volledig een lokale bevoegdheid zijn.

Invoering van een uitdaagrecht is een gezonde gedachte, vind ik. Als burgers een bepaalde taak die de gemeenschap betreft beter kunnen uitvoeren dan de overheid, vertrouw hem ze dan toe. Burgers dagen de overheid uit: wij kunnen dit beter en efficiënter. Je zou het ook een vertrouwensrecht kunnen noemen, waarmee de overheid zegt: 'ofschoon het onze taak is, vertrouwen we het u, als burger, toe'.

Hoe staat het met de relatie tussen de volksvertegenwoordiger en zijn kiezers? Ik heb de indruk dat politici tegenwoordig meer dan vroeger proberen te laten zien dat ze niet méér zijn dan de burger, dat ze dicht bij de mensen staan. Maar een gekozen politicus neemt gedurende vier jaar wel een heel bijzondere positie in. De bevolking heeft besloten dat hij of zij een tijd lang gaat bepalen hoe de samenleving wordt ingericht. Dat is heel eervol. Een politicus heeft het vertrouwen van de bevolking gekregen en hoort uit te stralen dat te beseffen en waar te maken.

Maar het is best ook een lastige positie voor de volksvertegenwoordiger. Enerzijds is hij de burger dankbaar voor zijn stem en zijn vertrouwen. Anderzijds heeft die burger hem met gezag bekleed, een gezag dat hij ook over die burger moet uitoefenen, soms met maatregelen waar die burger het niet mee eens is.

Het is vanwege die gecompliceerde positie dat ik als politicus nooit heb meegedaan aan televisiespelletjes, hoewel het me vaak is gevraagd. Ik vond dat het in strijd was met het gezag dat de burgers me voor een bepaalde tijd hadden gegeven, ik wilde geen afbreuk doen aan de bijzondere positie die een gekozen politicus heeft. Natuurlijk begrijp ik heel goed dat je daar anders over kunt denken. Je kunt vinden dat je je moet laten zien, dat je niet meer wilt lijken dan anderen, dat je publiekelijk een spelletje durft te verliezen. Ik heb daar niet voor gekozen. 'U hebt me aangewezen om gedurende een zekere periode beslissingen voor u te nemen, ik speel in die periode geen spelletjes met u.' Ik dacht en denk nog steeds dat die houding het vertrouwen tussen overheid en burger eerder dient dan schade doet. Een bewijs ervoor heb ik niet, misschien is het tegenovergestelde het geval.

Terug naar het uitdaagrecht. Er is een groot verschil met het referendum. Een adviserend referendum geeft burgers de mogelijkheid om een oordeel uit te spreken over iets wat die overheid doet.



Een correctief referendum kan die beslissing zelfs ongedaan maken. Tegenstanders van referenda betogen dat de burger op die manier de plaats inneemt van gekozen volksvertegenwoordigers. Dat is natuurlijk zo, maar voorstanders zeggen dat de overheid soms de weg kwijt is, niet meer scherp ziet wat de burgers vinden. En ook dat valt niet te ontkennen. Door het uitdaagrecht krijgt een gemeentebestuur de mogelijkheid om burgers hun zin te geven als ze zeggen iets beter te kunnen dan de overheid. Ze menen het plantsoen beter te kunnen onderhouden. Ze kunnen het sportveld beter beheren. 'Oké,' kan het gemeentebestuur zeggen, 'laat maar zien. We geven je de financiële middelen'. Het referendum geeft de burger de mogelijkheid om te zeggen 'ik weet het beter', het uitdaagrecht geeft de mogelijkheid om te zeggen 'ik kan het beter'.

Het uitdaagrecht zal iets, maar niet veel van het vertrouwen van de burger in de politiek herstellen. Er is meer nodig. De Belgische schrijver David van Reybrouck pleit voor een beraad van 150 door loting aangewezen burgers, die met voorstellen komen die zonder aanpassingen worden overgenomen door de regering, of ongewijzigd worden voorgelegd aan het parlement of aan de bevolking¹. Bezwaar: de rol van de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers wordt uitgeschakeld.

De Franse president Macron heeft het mijns inziens beter gedaan. Een representatieve groep van 150 deelnemers, die eerst goed zijn voorbereid, heeft 149 aanbevelingen gedaan om de Franse uitstoot van broeikasgassen te verlagen, waarvan Macron er 146 heeft overgenomen. Het gaat om de invoering van een zogenaamde deliberatieve democratie.

Bij politieke besluitvorming in het huidige systeem spelen factoren als partijbelang, voorgeschiedenis, het verdedigen van belangen, sympathie of antipathie voor lijsttrekkers en tal van andere factoren nu eenmaal een rol.

Allemaal factoren die met de uitstoot van broeikasgassen weinig of niets van doen hebben.

Bestuurders die burgers het vertrouwen geven om mee te beslissen, krijgen niet alleen hulp van burgers, maar ook hun vertrouwen, schreven Daan Roovers en Evan Rovers in een belangwekkend artikel in de NRC.²

Steeds vaker worden er vraagtekens gezet bij het functioneren van de parlementaire democratie. Voldoet de democratische rechtsstaat nog aan de voorwaarden die je eraan moet stellen?

1 David Van Reybrouck, Tegen verkiezingen

2 Daan Roovers en Eva Rovers, NRC 4/7/20

Controleert de onafhankelijke rechterlijke macht zichzelf voldoende? Is het ambtelijke apparaat volstrekt objectief en integer? Laten wetenschappelijke instituties hun adviezen beïnvloeden door de politiek? Negeren volksvertegenwoordigers wetenschappelijke adviezen vanwege een partij-politiek of persoonlijk belang? Helaas zijn dit gerechtvaardigde vragen, zoals de recente politieke berichtgeving laat zien. Niet bepaald bevorderlijk voor het vertrouwen van burgers in hun overheid.

De totstandkoming van de democratische rechtsstaat is van enorm belang geweest voor de vooruitgang van de publieke moraal. Niet de dominante religies kunnen het afschaffen van de slavernij op hun conto schrijven. Evenmin de gelijkberechtiging van homoseksueliteit of die van vrouwen. Het zijn verworvenheden van de democratische rechtsstaat, die in de laatste paar honderd jaar zijn gerealiseerd.

In die rechtsstaat kiezen burgers hun vertegenwoordigers. De gekozenen moeten verantwoording afleggen voor hun daden en besluiten. Vooral belangrijk is dat ze afzetbaar zijn. Hun verkiezing is tijdelijk. Ze moeten openlijk het debat aangaan met politieke tegenstanders over wat ze rechtvaardig vinden. Op die manier kan de burger blijven volgen wat er wordt besloten en waarom. Dan kan de vertrouwensbasis in stand blijven.

Democratie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Steeds vaker hoor je tegenwoordig de vraag of de parlementaire democratie zoals wij die kennen nog adequaat is in deze tijd.

Tot voor kort was in de politiek links-rechts een simpele tegenstelling. Rechts: weinig overheidsbemoeiing op sociaal-economisch gebied. Links: veel overheid. Hoe is dat nu? Wat betekent de tegenstelling links-rechts op het gebied van klimaatverandering? Op het gebied van nationaal-internationaal? De exponentiële groei van wetenschap en technologie heeft grote veranderingen tot gevolg gehad. Wat is het effect van de sociale media? Wat is de invloed van nepnieuws, bijvoorbeeld op de uitslag van verkiezingen? Hoe komt het dat meer ouders hun kinderen niet willen laten vaccineren en kunnen we daar iets aan doen? Willen we daar iets aan doen?

Bijna alle grote problemen van de huidige tijd hebben een mondiaal karakter gekregen, zoals het vluchtelingenprobleem, het klimaatprobleem, de coronauitbraak, de enorme kapitaalaccumulatie bij weinigen. Maar de politiek is nog grotendeels nationaal. Wat betekent dat voor de volksvertegenwoordiging? Burgers zijn mondiger geworden, maar de mogelijkheden om ze te beïnvloeden zijn ook sterk toegenomen. Redenen genoeg om serieus na te denken over de vormgeving van democratie in de huidige samenleving.

Naar mijn mening is daarbij het begrip vertrouwen het sleutelwoord. Het uitdaagrecht getuigt van vertrouwen van de overheid in de burger.

Voer ook het referendum weer in.

Als de burgers vertrouwen dat de overheid hun aanbeveling serieus neemt, is een correctief referendum voldoende, anders moet het een bindend referendum zijn. Ik denk dat vooral ook belangrijk is dat overheden duidelijk maken waarom bepaalde beslissingen worden genomen. Daarvoor is nodig dat, meer dan tegenwoordig het geval is, wordt gedebatteerd over politieke uitgangspunten, waarbij opvattingen over wat rechtvaardig is centraal moeten staan. Rechtvaardig tegenover belanghebbenden, tegenover minderbedeelden, tegenover de natuur, tegenover de nog ongebornen.

Burgers moeten hun overheden vertrouwen. Maar ik denk dat daarvoor in de eerste plaats nodig is dat politici de burgers vertrouwen. Hou op met gedetailleerde regelgeving. Beperk evaluaties tot die gevallen waar het echt nodig en nuttig is.

Democratie heeft in ons land (en in vele andere) vorm gekregen in een stelsel waarin volksvertegenwoordigers voor vier jaar worden gekozen. Dat heeft het nadeel dat die volksvertegenwoordigers en hun politieke partijen al gauw weer bezig zijn met hun herverkiezing. Problemen voor de korte termijn krijgen daardoor meer aandacht dan die voor langere termijn. Toch pleit ik niet voor essentiële verandering van het stelsel, want het is het minst slechte dat we kunnen bedenken, zoals vaak is gezegd.

Evenwel, oplossingen voor problemen op de langere termijn lijken steeds dringender te worden. Beste voorbeeld: de verontrustende stijging van de temperatuur, die in de 22ste eeuw grote problemen gaat veroorzaken. Het is daarom zeer gewenst om te experimenteren met burgerparticipatie, burgers die niet kampen met de kortetermijnvisie van volksvertegenwoordigers, omdat zij niet herkozen hoeven te worden. Overheid, vertrouw de burgers. Geef ze een uitdaagrecht om mee te denken over de toekomst. Het zou het vertrouwen tussen overheid en burger en omgekeerd weer sterker kunnen maken en de onvermijdelijke zwaktes van de parlementaire democratie kunnen verminderen.



DAAN ROOVERS

VAN PUBLIEKE TAKEN NAAR PUBLIEKE DOELSTELLINGEN

'Wat is politiek?', vroeg ik mijn oudste zoon, tijdens het overhoren voor zijn proefwerk geschiedenis. 'Politiek betekent: het leven als actief burger in de stadstaat. Het woord is afgeleid van het Griekse polis, wat stadstaat betekent', zo dreunde hij het correcte antwoord op. 'Ik dacht eigenlijk dat politiek iets met de regering betekende', mompelde hij voordat we dieper in het ontstaan van de democratie doken.

De eenvoudige en elegante definitie uit het geschiedenisboek stamt uit de Griekse oudheid en legt de basis van politiek bij de burger, niet bij een regeringsvorm. Geen woord over bestuur, macht of regelgeving. Alles wat wij nu in de 21ste eeuw onder politiek verstaan - Den Haag, een kabinet, Europese regelgeving - het zijn, als je de oorsprong van het woord even tot je laat doordringen, allemaal artefacten van uit de kluiten gewassen politieke gemeenschappen.



*Daan Roovers (1970)
is filosoof, docent publiekfilosofie
aan de Universiteit van Amsterdam
en Denker des Vaderlands.*

Politieke instituties zijn nooit een doel op zichzelf geweest, maar kunstgrepen die in dienst staan van een zelfbesturende gemeenschap.

Het Athene uit de oudheid, waar de democratie ontstond, was uiteraard een heel andere samenleving dan de onze. Het was een directe democratie, waar stemgerechtigde mannen, dat wil zeggen een 'vrijgestelde klasse' (alleen mannen, en alleen van een bepaalde klasse), het politieke handwerk per toerbeurt onder elkaar verdeelden, een soort politieke dienstplicht. Wie bij de volksvergadering aanwezig was, mocht meebeslissen. Een groot verschil met onze tijd was dat de volksvergadering een stadstaat bestuurde - een stad ter grootte destijds van zo'n 300.000 mensen, waarin slechts ongeveer 50.000 mensen de status van 'burger' hadden. Deze democratieën verdwenen een paar eeuwen na hun ontstaan, en als we met zevenmijlslaarzen verder door de geschiedenis stappen zien we in de tijd van de Verlichting, na de Franse Revolutie, de representatieve democratie ontstaan: de gekozen volksvertegenwoordiging. In de eeuwen daarna zal de democratie zich verder verfijnen en worden uitgebreid met onder andere het ontstaan van politieke partijen, grondrechten en algemeen kiesrecht. Met name de gigantische schaalvergroting van politieke gemeenschappen tot samenlevingen van tientallen miljoenen burgers heeft een enorme proliferatie aan instituties en bestuurslagen veroorzaakt. Zo sterk dat we politiek nu in de eerste plaats associëren met de instituties, en de actieve betrokkenheid van de burger naar de achtergrond verdrongen lijkt.

Maar het tij lijkt te keren. De afgelopen jaren staat actief burgerschap weer volop in de belangstelling. Politieke partijen van links tot rechts omarmen begrippen als participatie en burgerinitiatieven. Ook ondersteunende adviesraden zien de oplossing voor diverse maatschappelijke problemen in meer burgerbetrokkenheid - zie een aantal recente adviezen van onder meer de Raad voor Openbaar Bestuur, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en Raad voor Maatschappelijke Ondersteuning. Een van de instrumenten om burgerinitiatieven mee aan te jagen én te honoreren is het uitdaagrecht - geïnspireerd op het Britse Right to Challenge. In 2017 vindt het uitdaagrecht voor het eerst zijn weg naar de officiële voornemens van een nieuw kabinet. In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* noteert de coalitie van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie de afspraak om via het uitdaagrecht 'burgers en lokale verenigingen de mogelijkheid [te] geven om een alternatief voorstel in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving'. Een actievere betrokkenheid van de burgers op lokaal niveau kent brede politieke steun. In drie van de verkiezingsprogramma's (CDA, D66 en CU) wordt het uitdaagrecht genoemd - in één adem met zeggenschap, participatie en democratische vernieuwing. De VVD noemt het uitdaagrecht niet expliciet maar vraagt wel meer ruimte voor 'bewonersinitiatieven'.

Kortom, een breed gedragen wens (ook onder andere partijen in de Tweede Kamer, waaronder de PvdA en GroenLinks) zonder echte tegenstanders. En dus stuurt de minister van Binnenlandse Zaken in oktober 2019 een brief naar de Kamer met het voorstel om het uitdaagrecht te verankeren in de Gemeentewet.

Het is zonder twijfel een belangrijke ambitie om burgers meer verantwoordelijkheid te gunnen in hun directe leefomgeving. De 21ste-eeuwse burger is mondig en wordt niet graag gepasseerd in de besluitvorming die zijn leefwereld betreft. Al kiest niet iedereen de weg van de actieve inspraak, er is weinig begrip voor lokale bestuurders die het gesprek met burgers uit de weg gaan en beslissen met hun rug naar de bewoners. Waarom zou een lokale overheid deze betrokkenheid niet belonen en meer verantwoordelijkheden uitbesteden aan burgers? We willen méér democratie (en minder politiek), zoals het SCP in 2015 al vaststelde, en nu lijkt het moment aangebroken om die wens te verzilveren. Het uitdaagrecht biedt die kans aan actieve bewoners.

Laten we, alvorens in te gaan op de specifieke mogelijkheden van het uitdaagrecht, nog even inzoomen op de Nederlandse traditie van samenwerken tussen burgers en overheid. Die overlegcultuur is in Nederland van oudsher sterker dan in de ons omringende landen. Al vanaf de middeleeuwen, in de 13e eeuw toen in Noord-Holland de eerste stukken land werden drooggelegd, ontstond noodgedwongen een overlegcultuur tussen burgers onderling. Volgens historicus Herman Pleij ligt hier de basis van ons latere politieke poldermodel: het overleg tussen bestuurders en samenleving over de inrichting van het land. De verhouding tussen burger en overheid is zeker in Nederland al snel een driehoeksverhouding geworden waarin de derde poot werd gevormd door het bedrijfsleven. We hebben, in onderling overleg, in het verleden niet alleen grote delen van het land drooggelegd, maar de laatste decennia ook akkoorden gesloten tussen werkgevers en werknemers.

De polder krijgt een steeds zwaarder takenpakket. De afgelopen drie decennia is de terugtrekkende overheid verregaande samenwerkingen aangegaan met woningcorporaties, zorgverzekeraars, vakbonden etcetera. Met de uitbesteding van de uitvoering van afspraken (het bouwen van woningen, het inkopen van zorg) ging overigens vaak ook een groot deel van de rechtstreekse zeggenschap verloren. Waar de kleine overheid de afgelopen jaren het onbetwiste ideaal leek, en het maatschappelijk middenveld gedomineerd werd door marktpartijen, heeft de markt grote delen van voorheen publieke taken overgenomen. (Dat hoor je ook terug in het taalgebruik. Zelden spreekt nog iemand over volkshuisvesting - tegenwoordig gaat het vooral over 'de woningmarkt'.) De precieze verhoudingen zijn complex, maar de private sector heeft hoe dan ook in de afgelopen decennia een hoofdrol in politieke beslissingen opgeëist.

Het is veelzeggend dat het 'poldermodel' tegenwoordig in de Dikke Van Dale omschreven wordt als 'het Nederlandse economische bestel waarin overleg tussen sociale partners en een gematigde loonontwikkeling centraal staan'. Niet de politiek, maar de economie staat centraal.

De poldertraditie is geleidelijk aan van gesprekken tussen burgers onderling overgegaan in gesprekken tussen overheid en bedrijfsleven en belangenorganisaties. Het uitnodigingsbeleid van de klimaattafels weerspiegelt de moderne polder, waarin in de eerste plaats gesproken wordt met een lange lijst van vertegenwoordigers van bedrijven en belangenorganisaties, en niet zozeer met burgers. Dat die burger protesteert als de uitkomsten van dit beraad worden doorberekend en naar hun doorgeschoven - zoals met de enorme verhoging van de energieprijzen gebeurde - mag dan niet verbazen. De burger was daar aan tafel even buiten beeld, en daarmee verdween ook het zicht op het publieke belang. Luister in de politiek vooral naar raadgevers zonder directe belangen, hield Aristoteles de volksvergadering niet voor niets voor.

In dezelfde decennia dat de overheid steeds meer taken afstootte, heeft de burger zich sterk geëmancipeerd. Burgers zijn hoger opgeleid, hebben dankzij de digitale revolutie de beschikking over veel informatie, bouwen gemakkelijk netwerken op en hebben de gelegenheid hun opvattingen te delen en wereldkundig te maken. Deze horizontalisering van maatschappelijke verhoudingen vertaalt zich in een meer horizontale verhouding tussen burger en politiek. De burger is een gelijkwaardige gesprekspartner van de overheid. Die verhouding tekent zich ook af in de steeds hogere verwachtingen die burgers van de overheid en andere instanties hebben - ook wel 'normatieve ophoging' genoemd. Het uitdaagrecht past in die verhouding van gelijkwaardigheid en wederzijds hoge verwachtingen. Maar die hoge verwachtingen brengen ook fricties met zich mee.

Burgerinitiatieven worden gezien als mogelijke oplossing van verschillende problemen: overbruggen van de kloof tussen burger en politiek, en van de kloof tussen burgers onderling. Beslissingen en initiatieven die 'van onderop' komen, hebben meer draagvlak in de samenleving en brengen mensen samen. Ze versterken de lokale democratie. Wat kan het uitdaagrecht precies betekenen voor de kracht van die lokale democratie? Ik wil graag drie relevante aandachtspunten uitlichten.

Ten eerste zet het uitdaagrecht de verhouding van de lokale politiek ten opzichte van andere overheden op scherp.



Vanuit de gedachte dat ieder politiek insituut en elke bestuurlijke laag per definitie een artefact is, is elke vorm van teruggeven van politieke verantwoordelijkheid aan de burgers toe te juichen. De decentralisatie, die al zo'n dertig jaar gaande is, schaalt zoveel mogelijk verantwoordelijkheid af naar de oorspronkelijke bestuurbare omvang van de stadsstaat (circa 30.000-60.000 bewoners), en dat betekent een sterke impuls voor de lokale democratie. Maar de complexiteit van het uitdaagrecht schuilt erin dat veel lokale projecten inmiddels onlosmakelijk verbonden zijn met provinciale, landelijke of Europese richtlijnen, en er dus gemakkelijk conflicten ontstaan. Zoals de plaatselijke windmolen, die na een lange lobby van enthousiaste initiatiefnemers veel draagvlak heeft maar uiteindelijk vanwege een provinciaal besluit niet solitair geplaatst mag worden. Of het wijkzwembad dat draait op een vereniging van vrijwilligers en in de problemen komt door de Europese veiligheidseisen. Hier loert een van de grootste bedreigingen van het uitdaagrecht: regelrechte frustratie. Burgers die, soms uit onvrede, maar vaak uit enthousiasme zich verenigen, hun mouwen opstropen en na maanden, soms jaren touwtrekken en lobbyen met hun vingers tussen de deur van andere bestuurslagen komen. Allemaal praktische bezwaren, ik weet het, maar als deze aan het einde van een maandenlang traject ineens opdoemen, zullen ze uiteindelijk op de betrokkenheid van de burger een volstrekt averechts effect hebben.



Een tweede aandachtspunt is de verhouding tussen burgerinitiatieven en andere ondernemingen. Actief burgerschap gaat over meepraten en meedoen, maar in het specifieke geval van uitdaagrecht gaat het meestal over meedoen: over het overdragen van de uitvoering. Maar als een initiatief alléén gericht is op uitvoering, lijkt 'burgerinitiatief' in veel gevallen een mooi woord voor privatisering³: de gemeente wil ergens vanaf, een groep burgers neemt het over. Daarbij kom je dan ook al snel in de knoop met bijvoorbeeld concurrentievervalsing, zoals het wijkbedrijf dat door burgers wordt gerund, en dan concurreert met een horecaondernemer op het gebied van zaalverhuur. Of, ook in deze categorie, maar opportunistischer: de vorm van *challenging* die een gemeentelijke bezuiniging aan het zicht onttrekt, zoals Dierenweide uit Bergschenhoek. De gemeente vond het onderhoud aan de plaatselijke dierenweide te grootelijk worden en wilde deze sluiten. Een bewonersinitiatief heeft met behulp van een aantal sponsors het beheer en onderhoud van de weide kunnen overnemen.

³ Lage drempels hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans, 2018, p. 156

Prachtig dat het dierenpark is gered, maar de motivatie om dit af te stoten was in eerste instantie een economische. Hoewel het hier gaat om een burgerinitiatief is het wel erg eufemistisch, misschien zelfs cynisch, om dit als een voorbeeld van uitdaagrecht of een vorm van democratische vernieuwing naar voren te schuiven.

Ten derde wil ik de naar mijn idee interessantste en meest vruchtbare richting bespreken waarin het uitdaagrecht zich in de toekomst zou kunnen bewegen: de uitbreiding van *challenges* naar domeinen waar de publieke sector, naar het idee van de burgers, verantwoordelijkheid laat liggen. Een sprekend voorbeeld daarvan trof ik in Breda. Het in 2018 opgerichte initiatief De Vrije Uitloop bestaat uit 'scharrelondernemers', die vanuit de bijstand hun eigen bedrijfje proberen op te bouwen onder de vleugels van een coöperatie. De gemeente is inmiddels toegetreden als 'sociaal aandeelhouder' en er zijn aangepaste afspraken over sollicitatieplicht en terugbetaling van de uitkering. De situatie is: de gemeente doet iets níet, waarvan bewoners vinden dat het nodig is. De bewoners zetten het op, en de gemeente participeert in tweede instantie.

Ook de gemeentelijk dorpsmolen waar in diverse gemeenten enthousiasme voor bestaat, is hiervan een goed voorbeeld. Als burgers ontevreden zijn over het tempo waarmee energiebedrijven verduurzamen, waarom dan niet het recht in eigen hand nemen en zelf gaan bouwen? Hier nemen burgers niet zozeer taken van de overheid, maar van het bedrijfsleven over. De lokale overheid kan hen hierbij ondersteunen. Met name als er publieke belangen op het spel staan, zoals CO₂-reductie of toegang tot de arbeidsmarkt, zouden gemeenten burgers moeten uitdagen om taken die de gemeente níet uitvoert, vervreemd heeft of te lang laat liggen te challengen. Burgers zouden dan, zowel financieel als beleidsmatig, geholpen kunnen worden in het heroveren van de zeggenschap en de uitvoering van deze functies.

Gevraagd naar de toekomst van het uitdaagrecht denk ik dat we radicaal anders moeten durven te denken. In plaats van burgers alleen maar als uitvoerders te zien die evengoed het gezamenlijke veld kunnen maaien, of als ondernemers die gaan concurreren met andere ondernemers en aanbieders, zou ik willen opperen om het uitdaagrecht uit te breiden van publieke taken naar publieke *doelstellingen*, die nu vaak in private handen liggen, bijvoorbeeld op het gebied van klimaat en arbeidsmarktparticipatie.

Beperk het uitdaagrecht in de lokale context tot lokale vraagstukken, maar breid de reikwijdte radicaal uit tot publiek-private contexten: daar waar nu gaten vallen en nieuw terrein te veroveren valt.

Het bewonersinitiatief in het uitdaagrecht zou een gevoel voor timing en momentum moeten ontwikkelen om precies in te springen op de momenten dat de private sector terrein braak laat liggen. Zo vergroten we de publieke zeggenschap in plaats van haar te beperken.

Ik denk niet dat het zinvol is – een uitzondering daargelaten – om via het uitdaagrecht publieke taken feitelijk te privatiseren. Het is een veel uitdagender opdracht om met hulp van het lokale bestuur datzelfde uitdaagrecht op te rekken tot een instrument dat private uitvoerders van publieke taken onder publieke zeggenschap krijgt.

Voor Aristoteles is een van de belangrijkste kenmerken van de democratische vrijheid 'dat men om de beurt wordt geregeerd en zelf regeert'. Maar het kost ook wat. Zo'n burger moet veel vrije tijd hebben, en dat is niet iedereen gegeven. Daarbij moet die burger beschikken over de benodigde capaciteiten om de lokale politiek te doorgronden – een aanwijzing dat het uitdaagrecht vooral de hogeropgeleiden zal aanspreken – en aldus een bestaande kloof zal versterken, een gevaar dat niet lichtzinnig genegeerd moet worden. En vervolgens moet die burger ook nog eens zin en interesse hebben om zich met lokaal beleid bezig te houden. Ook dat is geen vanzelfsprekendheid. Het uitdaagrecht is een uitvloeisel van de 'doe-democratie' – het mede-uitvoeren. Maar de brede agenda van actief burgerschap gaat niet alleen over doen, maar ook over beslissen. Daarvoor zijn andere aangewezen instrumenten, zoals gelote burgerpanels of vormen van referenda. Het uitdaagrecht, zoals nu opgevat, is geen panacee voor het vergroten van de burgerbetrokkenheid; het is hooguit een schroevendraaier, maar die volstaat niet om het hele huis te verbouwen.

De ambities om de betrokkenheid van de burger te stimuleren verdienen krachtige ondersteuning. Niet alleen in de uitvoering of facilitering, maar met name ook in het onderzoeken en oprekken van de grenzen van de zeggenschap. Als het lokale (en landelijke) bestuur openstaat voor verbreding van de agenda van het uitdaagrecht en andere burgerinitiatieven, dan worden wij in de toekomst weer actieve burgers in de stad(staat) in de oorspronkelijke zin. Voor de toekomst van de democratie hoop ik dat we deels het spoor terug volgen van de oude Grieken: denk bij politiek niet langer aan Den Haag, aan Mark Rutte of aan de burgemeester. Denk aan uw eigen actieve leven.

Bronnen:


- ◆ Politica, Aristoteles
- ◆ De bal bij de burger; Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving, Evelien Tonkens.
- ◆ Erasmus en het poldermodel, Herman Pleij
- ◆ Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken.
- ◆ Overspannen democratie; Hoge verwachtingen, paradoxale gevolgen, Gijs van Oenen
- ◆ Meer democratie, minder politiek, SCP
- ◆ Right to challenge, studie Universiteit Leiden



PAUL SCHNABEL

HET HEFT IN EIGEN HAND

Het heft in eigen handen nemen, dat is misschien wel de beste vertaling van het veel heroïscher klinkende 'Right to Challenge'. Wat in het Verenigd Koninkrijk onder deze noemer in de Localism Act van 2011 is opgenomen, klinkt wel als een echte uitdaging, maar in de uitwerking blijkt het allemaal toch heel wat minder heroïsch uit te pakken. Stichtingen, vrijwilligersorganisaties en mogelijk ook individuele burgers kunnen van een gemeenteraad de kans krijgen taken uit te voeren die tot dan toe door de gemeente zelf werden uitgevoerd. Ook maakt de wet het mogelijk aan lokale gemeenschappen het recht van eerste koop toe te kennen, als een particuliere voorziening die in het belang van de gemeenschap is, verkocht dreigt te worden en mogelijk moet plaatsmaken voor een commercieel aantrekkelijker doel. Het kan dan gaan om het voortbestaan van een buurtwinkel, een café, een bibliotheek, een sportveld of een speelplaats voor kinderen. Bijna altijd zal het dan gaan om de enige voorziening op dat gebied in het dorp of de buurt. De lokale gemeenschap wordt dan de nieuwe eigenaar of beheerder en neemt de uitvoering van de activiteit in eigen regie.

A portrait of Paul Schnabel, a middle-aged man with glasses, a beard, and a suit, smiling. The portrait is partially obscured by a large white diamond shape that contains text.

*Paul Schnabel (1948)
is socioloog, oud-Eerste Kamerlid
en voormalig directeur van het
Sociaal en Cultureel
Planbureau (SCP).*

Wat meteen opvalt is dat de Localism Act niets specifiek regelt, maar alleen aangeeft dat voortaan iets kan en mag, wat tot dan toe misschien niet verboden was, maar kennelijk niet gebeurde. Opvallend is verder dat de wet uitgaat van de situatie waarin de overheid of de markt de aanbieder van diensten is en nu ruimte geschapen wordt voor een alternatief, gevormd door de lokale gemeenschap en wat in Nederland traditioneel het maatschappelijke middenveld wordt genoemd. Ten slotte valt op dat het begrip 'localism' wel de aanwezigheid van ideologisch gedachtegoed suggereert, maar de wet zelf toch vooral een bestuurskundig karakter heeft en meer gericht is op het bevorderen van decentralisatie dan op het versterken van 'community empowerment'. Anders gezegd, het betreffende hoofdstuk van de wet draagt wel die naam, maar de artikelen gaan over de bevoegdheden van de 'relevant authority' en dat is meestal de gemeenteraad. Eerder dan van een 'uitdaagrecht' is er voor de lokale gemeenschap sprake van een 'voordrachtrecht', dat de gemeenteraad wel verplicht te reageren op het gebruik ervan, maar niet tot het volgen van de voordracht.

Localism in Nederland

De Localism Act schijnt niet bepaald een succes te zijn en lijkt ook in opzet en reikwijdte ver achter te blijven bij wat in Nederland aan decentralisatie tot stand is gekomen in een situatie waarin het lokale bestuur toch al bij wet en traditie over een behoorlijk grote en groeiende mate van autonomie beschikte. Een aansprekend voorbeeld is hier het welzijnsbeleid, dat al ruim voor de eeuwwisseling vrijwel volledig voor de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur is gekomen. In de naam van het ministerie van VWS is altijd nog het begrip welzijn opgenomen, maar de tijd dat de minister in eerste instantie welzijn in de portefeuille had en de volksgezondheid de taak was van een staatssecretaris ligt ver achter ons. Voor de volksgezondheid alleen al zijn twee ministers nodig en ook de staatssecretaris is vooral met gezondheidsvraagstukken bezig. Het deel van de volksgezondheidsportefeuille dat vooral op zorg ('care') en individueel welzijn betrekking heeft, is met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning ook tot een vooral gemeentelijke verantwoordelijkheid gemaakt. Op het gebied van de sociale zekerheid is ook al ruim vijftien jaar geleden de bijstand tot een gemeentelijke verantwoordelijkheid gemaakt, zowel wat betreft het budgettaire beheer als de discretionaire bevoegdheid in de uitvoering. De Participatiewet heeft de taak van de gemeenten nog weer verder verruimd en de gemeente ervoor verantwoordelijk gemaakt dat iedereen die kan werken ook aan de slag gaat en waar nodig ondersteund wordt. De verantwoordelijkheid houdt overigens niet in dat de gemeenten ook een grote mate van vrijheid hebben. Er zijn regels voor de uitvoering en het budget wordt per gemeente door het Rijk vastgesteld. De in de jaren vijftig en zestig opgebouwde verzorgingsstaatarrangementen waren uitgesproken centralistisch van karakter.

Anders dan in het Verenigd Koninkrijk met zijn National Health Service, die ook nu niet geraakt wordt door de Localism Act, gold dit centralisme overigens juist niet de gezondheidszorg. Die stuurde en stuurt zich op geleide van een financiering via verzekeringen voor een belangrijk deel zelf aan. Wonen, onderwijs, welzijn en sociale zekerheid werden tot op grote hoogte wel door het Rijk ontwikkeld, gefinancierd en uitgevoerd. Voor wonen en welzijn geldt dat niet meer en dat wordt inmiddels voor het wonen alweer zo betreurd, dat de roep om een nationaal volkshuisvestingsbeleid en een minister van Volkshuisvesting bij de vorming van een volgend kabinet wel niet meer genegeerd zal kunnen worden. De uitvoering van de AOW is zowel wat betreft de premie-invordering als de uitbetaling van het pensioen nog steeds volledig centraal geregeld en wordt ook nationaal uniform uitgevoerd. Dat geldt ook voor de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag. De complexiteit van de regeling en de toetsing op dat laatste gebied heeft onbedoeld duidelijk gemaakt dat centralisatie op nationale schaal in feite alleen goed te realiseren is als de regels en de toetsingsgrondslagen eenduidig, simpel en robuust zijn. Dat is bij uitstek zo bij de AOW: hetzelfde pensioen voor iedereen vanaf een bepaalde leeftijd die als volwassene vijftig jaar legaal in Nederland gevestigd is geweest.

Maatwerk en ongelijkheid

Decentralisatie past bij maatwerk, zowel op het niveau van het individu als van de lokale gemeenschap. Dat is ook het motto geweest van het decentralisatiebeleid, al werd de effectiviteit van het streven wel ongelukkig onder druk gezet door de politieke overtuiging dat de uitvoering lokaal ook weer nationaal opgeteld tot lagere uitgaven zou leiden. Zoals gebruikelijk werd de beoogde lokale effectiviteitswinst ook al meteen nationaal als bezuiniging ingeboekt. Ideologisch is de gedachte dat decentralisatie maatwerk mogelijk maakt de tegenvoeter van het centralistische principe dat verzorgingsstaatarrangementen bij uitstek in het teken moeten staan van het vermijden van ongelijkheid in de uitoefening en toekenning van rechten. Premie- en belastingheffing gebeuren bij iedereen op grond van dezelfde centraal vastgestelde regels, maar decentralisatie maakt tot op zekere hoogte ook in gelijke en vergelijkbare gevallen ongelijkheid mogelijk op grond van keuzes die de lokale overheid maakt.

De wenselijkheid of onwenselijkheid daarvan blijft een punt van politieke en maatschappelijke discussie, dat meestal van zijn scherpte ontdaan wordt door de mate van de mogelijke verschillen te beperken. Centraal wordt dan de mate van decentrale vrijheid vastgelegd en dat kan weer per onderwerp verschillen. Op het gebied van het welzijn is in Nederland de vrijheidsgraad van de gemeente groter dan op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning en zelfs veel groter dan op het gebied van de sociale zekerheid.

Anders gezegd, op het gebied van de sociale zekerheid is er heel weinig ruimte voor het Right to Challenge, op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning al weer meer en op het gebied van het welzijn, inclusief cultuur, wonen, sport en vrije tijd, in principe juist veel. Daar wordt ook in de praktijk meer het heft in eigen handen genomen en krijgt men zelfs door de overheid het heft in eigen handen geduwd.

De participatiesamenleving

Dat niet de burger de uitdager is, maar de overheid, is nooit uitdagender onder woorden gebracht dan in 2013 in de troonrede, waarin het kabinet Rutte I bij monde van de net aangetreden koning Willem-Alexander zijn plannen ontvouwde. 'De klassieke verzorgingsstaat verandert langzaam maar zeker in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving'. Deze passage werd toen door velen gezien als de aankondiging van het einde van de verzorgingsstaat. Zo ver is het nooit gekomen, bijna tien jaar later beslaan de voorzieningen van de verzorgingsstaat net als in 2013 nog altijd ongeveer 70% van de inmiddels ruim 335 miljard euro aan uitgaven op de rijksbegroting. Dat neemt niet weg dat inmiddels al veertig jaar geprobeerd wordt de groei van de uitgaven voor de verzorgingsstaat aan banden te leggen. Dat gebeurt op veel verschillende manieren. De duur en de hoogte van uitkeringen kan worden beperkt, de drempel voor de toegang tot voorzieningen kan worden verhoogd, het eigen risico en de eigen bijdragen kunnen worden opgevoerd, instellingen moeten meer eigen inkomsten verwerven, subsidies worden geschrapt. Dat is allemaal al meerdere malen gebeurd en daar zal het zelfs los van de opvang van de gevolgen van de coronacrisis niet bij blijven, zolang de financieringsbehoeften van de verzorgingsstaat structureel hoger blijven dan de groei van de economie.

De noodzaak te bezuinigen verandert in een wenselijkheid, wanneer de overtuiging groeit dat het ook beter is de burgers meer zelf verantwoordelijk, ook financieel, te laten zijn voor hun welvaart en welzijn. Al lang wordt er niet meer gesproken over verzorging 'van de wieg tot het graf' en als dat al gebeurt is dat niet meer in positieve zin. De stap van de 'klassieke verzorgingsstaat' – en 'klassiek' is hier een eufemisme voor 'van de wieg tot het graf' – naar de 'participatiesamenleving' is dan snel gezet. Met deze term wordt niet alleen de verantwoordelijkheid van de overheid verplaatst naar de individuele burger, maar ook tot een gedeelde verantwoordelijkheid van en voor de samenleving gemaakt.



Het in het beleid nooit verder uitgewerkte begrip 'omgeving' is in dit verband in het bijzonder interessant, omdat het zowel gelezen kan worden als een wat abstracte aanduiding voor de kring van gezin, familie en vrienden, maar ook als een verwijzing naar een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid. Ook daarin is plaats voor 'participatie' in de vorm van mantelzorg, vrijwilligerswerk, particulier initiatief of inzet voor de lokale democratie. Van een wettelijke verplichting is geen sprake, al zijn er op lokaal niveau wel wat pogingen in die richting gedaan, bijvoorbeeld om burens te verplichten voor elkaar als mantelzorgers op te treden. Wel is de overheid zich geleidelijk op een aantal terreinen gaan 'ontplichten', zowel om de nagestreefde bezuiniging te kunnen realiseren als ruimte te scheppen voor nieuwe particuliere initiatieven. Burgers kunnen zich daar individueel of collectief voor inzetten, maar het kunnen ook stichtingen of ondernemingen zijn. De terugtrekkende overheid is dan zelf de uitdager geworden, die de samenleving oproept om de kansen te pakken.

Participatie in de praktijk

Er zijn voorbeelden te over die laten zien dat de participatiesamenleving niet alleen allang bestaat, maar zich ook ontwikkelt en dat minstens ten dele in reactie op het terugtreden van de overheid. Mede dankzij de sociale media zijn in heel Nederland buurtpreventie-apps werkzaam, die door burgerinitiatieven tot stand zijn gekomen en geen steun van de overheid nodig hebben of zelfs maar willen hebben. In de cultuursector zijn de gesubsidieerde instellingen niet alleen zelf actief geworden in het aanboren van financieringsbronnen buiten de overheid, maar individuele burgers treden meer en meer als mecenas op. De overheid helpt daar een beetje bij met het toekennen van een beperkt belastingvoordeel, maar het zijn organisaties als het Prins Bernhard Cultuurfonds en zijn Huis van het Mecenaat die de aanstaande mecenas helpen op een goede manier hun goede doel te vinden. Voorlinden en MORE zijn musea opgericht en in stand gehouden door rijke particulieren, het Singer Laren is als museum, beeldentuin en theater afhankelijk van een grote kring van vrienden. Bibliotheken, sportverenigingen, buurthuizen en scholen zijn voor veel werk geheel of gedeeltelijk afhankelijk van de inzet van vrijwilligers. De keerzijde van de medaille van de inzet om niet door vrijwilligers is dat zij plaatsen innemen die eerder of elders door professionals bezet worden. Begrijpelijk dat door hen vrijwilligerswerk als oneerlijke concurrentie gezien kan worden.



Op het eerste gezicht opmerkelijk is dat in Nederland op het gebied van het wonen weinig echt particulier initiatief bestaat. Slechts zelden kan de toekomstige bewoner zelf als opdrachtgever optreden. Zeker in de Randstad is dat zelfs voor de rijksten minder een uitdaging dan een uitputtingsslag en waar, zoals in delen van Almere en Amsterdam-Oost die mogelijkheid ook minder rijken geboden wordt, zijn de vrijheidsgraden heel beperkt. Tussen de verzelfstandigde woningcorporaties en de projectontwikkelaars is geen ruimte gekomen voor meer particulier opdrachtgeverschap. En inderdaad, soms wordt in een dorp de laatste winkel of het enige café opengehouden door de lokale gemeenschap, maar dat komt, ondanks de aandacht die dat soort initiatieven landelijk trekken, toch maar weinig voor. Het is teveel werk voor te weinig mensen en het kost te vaak veel meer dan het opbrengt.

Helemaal aan de andere kant van de samenleving zien we hoe een organisatie als de Voedselbanken Nederland, gevormd door vrijwilligers en gesteund door supermarkten en voedselproducenten, een heel eigen en van de overheid onafhankelijk beleid ter ondersteuning van arme huishoudens voert. In tegenstelling tot wat wel gezegd wordt dat het een schande is dat er voedselbanken nodig zijn, is het juist een zegen dat er lokaal snel en efficiënt zonder onvermijdelijk bureaucratische regelgeving de meest acute nood kan worden gelenigd. De kringloopwinkels zijn de nieuwe warenhuizen voor oude spullen geworden, particuliere initiatieven gedragen door vrijwilligers en mensen met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Overal in Nederland zetten serviceclubs als Rotary, Lions en Kiwi's zich met geld en vrijwilligers in voor goede doelen. In Rotterdam zijn nu meer dan 2.000 straten waar de bewoners gezamenlijk 'Opzoomeren' en ervoor zorgen dat hun straat schoon, veilig en groen blijft. De gemeente steunt deze initiatieven, maar de regie en de uitvoering ligt helemaal bij de bewoners van een straat. In feite dagen zij elkaar uit om verantwoordelijkheid voor hun directe omgeving te nemen. Dat begon al in 1989 in de verpauperde Opzoomerstraat in het Nieuwe Westen van Rotterdam en het is spreekwoordelijk geworden voor het kleinschalige burger- en buurtinitiatief. 'Localism' in de beste zin van het woord.

Selectieve uitdagingen

Het heft in eigen hand nemen is in Nederland in de publieke sfeer vooral mogelijk en ook door de overheid gestimuleerd of soms zelfs noodzakelijk gemaakt in de sectoren van welzijn, cultuur en sport. In de sociale zekerheid kan de individuele burger voor zichzelf financieel extra zekerheden creëren, maar een initiatief als het 'broodfonds' van zzp'ers onderling blijft een marginaal verschijnsel met een voor de individuele zzp'er marginaal resultaat. Het onderwijs is in Nederland in principe vrij, maar in de praktijk is er door de wijze van financiering en de regelgeving heel weinig vrijheid buiten de ruimte die artikel 23 van de Grondwet geeft aan het bijzonder onderwijs.

Eigen verantwoordelijkheid betekent in Nederland zeker niet dat ouders hun kinderen zelf onderwijs mogen geven. Wel wordt van ouders en studenten in toenemende mate verwacht zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de financiering van de studie. In de gezondheidszorg is er vooral in de care-sector (zorg voor gehandicapten, psychiatrische patiënten, chronisch zieken en hoogbejaarden) wel wat meer ruimte voor alternatieven, die inderdaad als een uitdagers aan de reguliere zorginstellingen gezien kunnen worden. Zorgboerderijen, Thomashuizen en hospices zijn daar de meest uitgesproken en aansprekende voorbeelden van. In de praktijk kunnen ook deze initiatieven zich niet of maar beperkt bedruipen zonder bijdragen van de overheid en de verzekeraars. Persoonlijke zorg die ook door personen gegeven moet worden is nu eenmaal duur en inmiddels is ook wel duidelijk geworden dat de in Nederland toch al omvangrijke mantelzorg eerder overbelast dan nog verder belastbaar is. Net als in het geval van de volkshuisvesting lijkt het onvermijdelijk dat de overheid in de verzorging en verpleging van hoogbejaarden het heft weer in eigen handen neemt. Dat is een echte uitdaging in een land waar nu al een op de vijf en over twintig jaar een op de vier inwoners de 65 gepasseerd is.

De toekomst van het vertrouwen

Decentralisatie leidt tot ongelijkheden in de dienstverlening door of namens de overheid. Dat is maatschappelijk en politiek aanvaardbaar zolang de verschillen niet tot benadeling van bepaalde groepen in en tussen gemeenten leiden. Met andere woorden, een voordeel mag hier geen nadeel hebben. Voor het heft in eigen handen nemen geldt mutatis mutandis eigenlijk hetzelfde: wie dat wil doen, zou politiek alleen op steun mogen rekenen als dat op wezenlijke punten (gezondheid, zekerheid, veiligheid) niet tot nadeel of benadeling van andere belanghebbenden leidt. Het heft bij burgers in eigen handen duwen vraagt van de overheid een zorgvuldige afweging in de mate waarin dat mag gebeuren. Het is niet toevallig dat dit het meest gebeurt in sectoren waar de individuele voorkeur een grotere rol speelt dan de noodzaak. Uiteraard heeft de burger individueel of georganiseerd altijd een uitdaagrecht, maar ook dan blijft de overheid lokaal of nationaal gehouden goed af te wegen of het in het licht van de belangen van alle betrokkenen verantwoord is mee te gaan met de uitdaging. De toekomst van vertrouwen ligt in het juiste handelen van de overheid.



De samenleving verandert en de relatie tussen gemeente en inwoners verandert mee. De gemeente is niet meer allesbepalend, inwoners willen meer invloed en zeggenschap op hun leefomgeving. Steeds vaker pakken inwoners op eigen initiatief problemen in hun buurt aan. En vaak kunnen zij dat beter of goedkoper dan hun gemeente. Via het uitdaagrecht kunnen inwoners hun gemeente uitdagen om gemeentelijke taken (en budget) over te nemen om hun buurt te verbeteren.

Een sterke lokale democratie is gebaat bij betrokken inwoners. In deze essaybundel laten drie prominente denkers en oud-bestuurders hun licht schijnen over dit uitdaagrecht.

- ◆ Jan Terlouw (1931) is schrijver, oud-Tweede Kamerlid en oud-minister voor D66.
- ◆ Daan Roovers (1970) is filosoof, docent publieksfilosofie aan de Universiteit van Amsterdam en Denker des Vaderlands.
- ◆ Paul Schnabel (1948) is socioloog, oud-Eerste Kamerlid en voormalig directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).