

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

## Bedreigt de participatie-samenleving het voortbestaan van politieke partijen?

*Niet de burger moet aansluiten bij initiatieven van de overheid, maar andersom. Dit vraagt om een bescheidener rol van de centrale overheid, een die past bij de verplaatsing van traditionele machtscentra naar Brussel, marktpartijen en decentrale overheden. Om aansluiting te kunnen vinden bij maatschappelijke vernieuwingsbewegingen zal de politieke partij meer een maatschappelijke beweging moeten worden en minder een bestuurlijke organisatie. Nog niet elke partij is klaar om deze beweging te maken.*

---

door *Jan Jacob van Dijk*

---

De auteur is gedeputeerde voor de provincie Gelderland en bijzonder hoogleraar christelijk-sociaal denken over economie en maatschappij aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

DE LAATSTE DECENNIA staat de participatiesamenleving volop in de schijnwerpers. De kloof tussen burgers en bestuurders is te groot, volgens velen. Door burgers meer verantwoordelijkheid en ruimte te geven, zou die kloof kleiner worden. De verzorgingsstaat moest plaatsmaken voor de participatiesamenleving. Iedereen was voor, niemand was tegen, er leken geen nadelen aan te zitten. Nu, na jaren van praktijk, blijkt dat er wel enkele gevolgen zijn, waar niemand aan gedacht had. Een van die gevolgen betreft de rol van de politiek in het algemeen en die van de partij in het bijzonder. In deze bijdrage wil ik op dat vraagstuk ingaan. Allereerst volgt een beschrijving van de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Daarna zal aan de hand van de opvattingen van Naím en Bovens duidelijk worden dat de ontwikkeling naar een participatiesamenleving past in een bredere

trend. In de slotparagrafen hoop ik duidelijk te maken welke gevolgen dit heeft voor de politiek en de politieke partijen.

#### VAN BURGERPARTICIPATIE NAAR OVERHEIDSPARTICIPATIE

De trend naar een grote invloed van de overheid op het dagelijks leven van de burger startte al aan het einde van de negentiende eeuw. De eerste sociale wetgeving kwam in 1874 met het Kinderwetje van Van Houten, maar ook op andere terreinen groeide al voor 1940 de overheidsrol: het onderwijs, de volkshuisvesting en andere sociale wetgeving. De grote vlucht kwam pas na de Tweede Wereldoorlog. De ondertekening van allerlei internationale verdragen zorgde voor een verdere vergroting van de greep van de Nederlandse staat op veel meer beleidsterreinen. Nederlandse ingezetenen kregen zo recht op goed onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting, bescherming, werk, enzovoort. Zoals in veel andere landen werd de overheid hiervoor verantwoordelijk. Daarmee groeide de rol van de overheid aanzienlijk ten koste van het traditionele maatschappelijke middenveld. In de jaren negentig werd de overheid ook verantwoordelijk voor het natuurbeleid en voor landschapsbeleid, en daarmee ook voor een goede ruimtelijke ordening. Kortom: de rol van de (rijks)overheid groeide van een kleine overheid naar de belangrijkste speler in het maatschappelijk leven van burgers.

Aan het einde van de twintigste eeuw groeide de kritiek op die dominante rol. Op veel terreinen kwam de burger in aanraking met de overheid, vooral in een belemmerende rol. Zeker als het ging over de ruimtelijke ordening ergerden veel burgers zich aan het overheidsbeleid. De ene groep vond de overheid te ruimhartig – denk aan de aanleg van wegen tegen de zin van natuurorganisaties in –, aan de andere kant was de regelgeving te knellend, zeker als het ging om de ontplooiing van economische activiteiten.

De dominante rol van de overheid geeft veel burgers het gevoel dat ze geen eigenaar zijn van hun eigen leven. Aan de andere kant zijn de verwachtingen van veel burgers over de overheid hooggespannen. Ze verwachten een bijna perfect gedrag van de overheid, want Vadertje Staat kan al hun problemen oplossen. En doordat dit juist niet zo is, terwijl politici en bestuurders dat vaak wel claimen, holt het vertrouwen van de burgers in de overheid achteruit.

De overheid was zich bewust van deze groeiende onvrede, zeker in het post-Fortuyn tijdperk. Om daar een einde aan te maken betrok de overheid steeds vaker de directbetrokkenen bij de ontwikkeling van het beleid. Op officiële wijze, via de zogeheten inspraakprocedures, maar ook op in-

formele wijze, door burgers een rol te geven bij de beleidsontwikkeling voordat definitieve plannen werden gepresenteerd. De goede resultaten met de laatste methode maakte dat adviesorganen pleitten om de burger structureel meer te betrekken bij het overheidsbeleid.<sup>1</sup> Onder het motto van burgerparticipatie werd in Nederland op grote schaal geëxperimenteerd met allerlei manieren om de burger te betrekken bij het overheidsbeleid. Het vervelende was dat de burgers het toch niet al te zeer vertrouwden. Het irriteerde hen dat de overheid het initiatief had en dat burgers daarop konden aansluiten.<sup>2</sup> Vandaar dat diezelfde adviesorganen vanaf 2010 een nieuw begrip introduceerden: de overheidsparticipatie. Overheden zouden moeten aansluiten bij burgerinitiatieven in plaats van andersom. Dat was een nieuwe rol voor veel bestuurders: afwachten waarmee de

*De overheid nieuwe stijl wil ruimte bieden aan de samenleving en doet niet alleen een beroep op haar verantwoordelijkheid, maar juist ook op haar creativiteit*

burgers zouden komen en alleen op hun verzoek actie ondernemen.

Is hiermee alles gezegd? Nee. Diverse gemeenten en provincies hebben hun bestuursstijl veranderd. In plaats van een dominante rol van de overheid treedt de overheid bescheiden op. De overheid nieuwe stijl wil juist ruimte bieden aan de samenleving en doet niet

alleen een beroep op haar verantwoordelijkheid, maar juist ook op haar creativiteit. Zo worden juist geen concrete oplossingen besproken met de burgers, maar wordt iedereen uitgenodigd om allereerst gezamenlijk te bezien welk vraagstuk om een oplossing vraagt. Zo heeft de gemeente Beuningen aan haar burgers gevraagd hoe zij menen dat de klimaatverandering tot staan kan worden gebracht. Op basis van appeltaartgesprekken zijn burgers actief bezig geweest met het opstellen van een lokale energievisie. In plaats van de discussie te beginnen over de plaatsing van enkele windmolens, daagde de gemeente de burgers uit om na te denken over de vraag hoe de energievoorziening er in 2035 uit zou zien, wetende dat fossiele brandstoffen dan niet meer beschikbaar zijn. Deze breedgedragen visie werd unaniem door de gemeenteraad aangenomen. Dergelijke initiatieven zijn er op vele plaatsen geweest. Een mooie ontwikkeling om daarmee nijpende kwesties op te lossen met tegelijkertijd een grote mate van draagvlak.

#### UITHOLLING VAN TRADITIONELE MACHTSCENTRA

Deze trend past in een ontwikkeling waarin de centrale macht steeds kleiner wordt ten gunste van andere machtscentra. De macht van nationale

regeringen verplaatst zich naar verschillende niveaus. Aan de ene kant de uitholling in de richting van de Europese instellingen, aan de andere kant naar de decentrale overheden. Daar komt bij dat de uitvoering steeds minder in handen komt van departementen, maar steeds meer bij zbo's of marktpartijen komt te liggen. Denk aan de zorgverzekering, waar zorgverzekeraars de uitvoering ter hand nemen. Via het sluiten van vele akkoorden en pacts heeft de huidige demissionaire regering een aantal grote hervormingen doorgevoerd. Vaak waren daar de decentrale overheden (natuurpact) of marktpartijen nauw bij betrokken (woonpact). Veel maatschappelijke organisaties regelen zaken, soms op een traditionele wijze, soms op een vernieuwende wijze.<sup>3</sup>

Deze trend sluit aan bij de opvattingen van Naím en Bovens. De Venezolaanse econoom Moisés Naím heeft in zijn boek *Het einde van de macht* beschreven hoe zijns inziens de macht verschuift van centrale machtscentra naar decentrale overheden.<sup>4</sup> Hij voorspelt dat de huidige machtsstructuren zullen verdwijnen, en nieuwe zullen er totaal anders uitzien. Nieuwe dominante spelers zullen meer moeite hebben om hun dominantie vast te houden. Bovendien zullen ze minder macht hebben dan hun voorgangers. Naím meent dat dit niet alleen in het bedrijfsleven zichtbaar is; tussen landen en in de politiek zal eenzelfde trend waarneembaar zijn. De nationale invloed zal afnemen ten gunste van decentrale overheden.

De Utrechtse bestuurskundige Mark Bovens sprak in 1995,<sup>5</sup> en in 2005 opnieuw,<sup>6</sup> over de verplaatsing of verspreiding van de politiek. Hij bedoelde daarmee dat politiek Den Haag aan macht inboette. Ze moet ruimte afstaan aan anderen: Brussel, marktpartijen of decentrale overheden. Volgens Bovens zou deze ontwikkeling gevolgen kunnen hebben voor de representatieve democratie. Binnen de representatieve democratie zijn duidelijke spelregels en voorwaarden afgesproken, gebaseerd op democratische waarden. Deze voorwaarden zijn: het *afspiegelingsbeginsel* (alle relevante belangen en publieke dienen in voldoende mate in kaart te zijn gebracht en bij de beraadslagingen te zijn betrokken), het *transparantiebeginsel* (voor buitenstaanders dient helder te zijn hoe het proces verloopt en wat de inzet is, wie de deelnemers zijn en wat voor belangen, standpunten en gegevens zij hebben), het *meerderheidsbeginsel* (politieke besluitvorming dient uiteindelijk teruggevoerd te kunnen worden op de instemming van een meerderheid van de burgers) en de *publieke verantwoording* (bij de afronding van het proces dienen er adequate verantwoordingsarrangementen te zijn).<sup>7</sup> Als gevolg van de verplaatsing van de politiek komen deze voorwaarden in gevaar. Wil de verspreiding van de democratie zorgvuldig plaatsvinden, dan moet op een juiste manier invulling worden gegeven aan deze beginselen.

## GEVOLGEN VOOR DE DEMOCRATISCHE RECHTSORDE

Als burgers steeds vaker buiten de volksvertegenwoordigende organen hun zaken regelen, dan mist dat zijn uitwerking niet op de democratische rechtsorde. Voor een deel is het een antwoord op de groeiende vraag naar meer grip op de eigen woon- en werkomgeving. Met een mooi woord: mensen willen meer regelcapaciteit. Ze willen zelf kunnen bepalen hoe ze wonen, hoe hun landschap eruitziet en op welke manier de leefbaarheid overeind blijft. Ze hebben de overheid vaak nog wel nodig, maar ze willen aan het roer staan en niet aan de leiband lopen van diezelfde overheid. Om aan die wens tegemoet te komen hebben de overheden de cocreatie geïntroduceerd. Deze werkwijze leidt er echter wel toe dat als de samenleving een oplossing heeft gevonden, de ruimte voor het bestuur, de politiek en de volksvertegenwoordiging tot vrijwel nul is gereduceerd. Natuurlijk, in theorie kan het bestuur of de volksvertegenwoordiging het voorstel afwijzen of amenderen, maar daarmee verdwijnt dan op slag het vertrouwen in dergelijke processen.<sup>8</sup> Om die reden zal in de praktijk het voorstel van de samenleving vrijwel zonder slag of stoot worden aangenomen.

Hollen we hiermee de macht en invloed van de volksvertegenwoordiging en daarmee ook die van de politieke partij uit? Het antwoord op die vraag is: ja. Maar er is een vraag die we daar direct achteraan moeten stellen: Is dat erg? Over het antwoord daarop lopen de meningen uiteen. Volgens historicus en politicoloog Arnout Maat zou het een zegen betekenen voor de democratie als de invloed van politieke partijen zou afnemen.<sup>9</sup> Daartegenover maakt de Ierse politicoloog Peter Mair zich juist grote zorgen over de afnemende invloed van politieke partijen. Volgens hem kan de westerse democratie niet zonder een stevig partijpolitiek systeem. Mocht de positie van politieke partijen verzwakken, dan zal dat zijn weerslag hebben op de kracht van de democratische rechtsstaat.<sup>10</sup>

Is een grotere rol voor de samenleving dan onwenselijk? Nee, integendeel. Ten eerste past het in de tijdgeest: er is behoefte aan meer eigenaarschap van de samenleving bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Daarnaast zorgt meer ruimte voor de samenleving bij de beleidsbepaling voor een soepeler uitvoering, omdat er steeds meer een beroep op de samenleving wordt gedaan. Het voorbeeld van Beuningen met zijn energievisie kan duidelijk maken waarom het zo belangrijk is dat de samenleving een actieve rol krijgt. Het gebruik van minder fossiele brandstoffen leidt tot andere methoden van opwekking van energie: wind, zon, biomassa, enzovoort. Een overheid kan dat via vergunningen mogelijk maken, maar inwoners, energiecoöperaties en ondernemers moeten dit wel zelf regelen. Dan is het handig dat zij ook bij de opstelling van zo'n

energievisie worden betrokken. Dat geldt ook voor de besparingen binnen huishoudens en bedrijven. Als ze meegedacht hebben, zal de uitvoering veel soepeler gaan.

#### NOODZAKELIJKE VOORWAARDEN, MAAR VOLDOENDE?

Maar als de samenleving zo'n visie heeft opgesteld, wat blijft dan nog de rol voor de politiek? Kan zij het plan nog afwijzen? Eigenlijk niet. De vraag is of een maatregel politiek draagvlak heeft of draagvlak in de samenleving. Die vraag wordt steeds pregnanter als steeds vaker zaken buiten de politiek om geregeld zullen worden.

Voor het cocreatieve proces zijn vooral Bovens' meerderheids- en afspiegelingsbeginselen van belang. Laten we aan de hand van de casus Beuningen kijken hoe invulling aan deze voorwaarden gegeven zou moeten worden.

Bij het afspiegelingsbeginsel moet geborgd zijn dat alle belangen deelnemen aan de gesprekken. De selectie van deelnemers is cruciaal om te kunnen beoordelen of het een door de samenleving gedragen oplossing is. Dat klinkt gemakkelijker dan het is. Want op een of andere manier zal er een selectie plaatsvinden, hetzij door de potentiële deelnemers zelf door niet mee te doen, hetzij door de initiatiefnemers door sommige partijen niet uit te nodigen voor dit proces. Het laatste is nog het makkelijkst op te lossen, maar als een groep mensen geen vertrouwen heeft in dit proces of het moedwillig wil saboteren, dan wordt het lastig om aan deze voorwaarde te voldoen.

Maar mocht aan deze voorwaarde zijn voldaan, dan komt de volgende voorwaarde: het meerderheidsbeginsel. Als de deelnemers beseffen dat zonder windmolens de energietransitie niet zal slagen, maar ondertussen een paar mensen tegen zijn, omdat zij aanvoelen dat de molens voor hun deur komen te staan, hoe gaat men daar dan mee om? Telt iedere stem even zwaar? Ook deze voorwaarde lijkt logisch en makkelijk vervulbaar, maar ze is in de praktijk lastig in te vullen.

Laten we ervan uitgaan dat aan deze voorwaarden is voldaan, dan rijst nog een nieuw knelpunt. Stel dat één van de voorstellen de isolatie van woningen betreft, en dat burgers daarvoor een subsidie ontvangen van de gemeente. Het voorstel vanuit de samenleving gaat de gemeente veel geld kosten. De gemeenteraad kan er eigenlijk geen afstand meer van nemen, maar hiermee is het budgetrecht van de raad overgedragen aan de samenleving. Het draagvlak van de samenleving heeft de democratische en politieke legitimatie uitgehold.

Er is nog een belangrijke vraag waar een antwoord op moet komen, wil

cocreatie een goede bijdrage leveren aan een participatiesamenleving – want de voorwaarden van Bovens zijn dan wel noodzakelijk, maar niet voldoende. De vraag is wat de motivatie is om het proces van cocreatie aan te gaan. Als cocreatie slechts een kunstje is om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen, dan zal het lastig worden om deze doelstelling te realiseren, want inwoners voelen het ragfijn aan als het om een trucje gaat. Als het niet een echt gevoelde overtuiging van de overheid is om burgers verant-

*Als het niet een echt  
gevoelde overtuiging van  
de overheid is om burgers  
verantwoordelijkheid te geven,  
dan zullen de inwoners er niet  
in trappen*

woordelijkheid te geven, zullen de inwoners er niet in trappen. Zij zullen het gevoel hebben dat de volksvertegenwoordiging hen alleen gebruikt als dat haar goed uitkomt. Met andere woorden: ze zal de uitkomst overnemen als dat haar past. Maar wat doet ze als de uitkomst haar niet past?

Accepteert ze dan wel de uitkomst,

omdat het een plan van de samenleving is? Alleen als de volksvertegenwoordiging aangeeft dat ze de voorstellen vanuit de samenleving zal volgen, zal de samenleving tijd en energie in dit proces willen steken. Anders niet.<sup>11</sup>

#### ROL POLITIEKE PARTIJEN

De worsteling met wat de grotere rol voor de samenleving voor gevolgen heeft, blijft niet beperkt tot de volksvertegenwoordigende organen, maar heeft nadrukkelijk ook gevolgen voor de politieke partijen. Welke functies zijn nog daarvoor nog weggelegd?

Naast de rekruteringsfunctie is voor politieke partijen vooral ook de articulatiefunctie van belang: de partij als de plek waar de diverse belangen en opvattingen vanuit de samenleving bij elkaar komen. Van oudsher was het juist de partij die ervoor zorgde dat diverse belangen bij elkaar kwamen, waarna er namens de partij een coherent standpunt werd ingenomen in de besturen en volksvertegenwoordigende organen. Maar als dit nu steeds vaker wordt geregeld buiten de politieke circuits om, verdwijnt deze articulatiefunctie.

Tenzij deze rol op een andere manier ingevuld zou worden. Dat kan door in de politieke arena ruimte te scheppen voor deze processen. Door ervoor te zorgen dat de overheid de opdracht geeft om bij diverse maatschappelijke vraagstukken dergelijke processen op te starten. Door eventueel financiële en tijdsaders mee te geven. Eventueel door prioritering



aan te brengen. Maar ook kunnen politieke partijen maatschappelijke bewegingen ondersteunen – in ieder geval door er contact mee te houden. De politieke partij zal meer een maatschappelijke beweging moeten worden en minder een bestuurlijke organisatie.

Daarnaast is er nog een functie voor de politieke partij in de participatiesamenleving. Wie zorgt er voor samenhang tussen de diverse cocreatieve processen? En wie zorgt voor de samenhang in de uitkomsten van de cocreatieve processen? Niet elke uitkomst van een cocreatief proces is goed. Politieke partijen moeten beoordelen of de uitkomsten passen in het bredere verhaal. Om dat goed te kunnen doen moeten partijen zelf een perspectiefrijk verhaal schrijven. Zonder een dergelijk verhaal zullen ze speelbal van de samenleving worden. En laten we helder zijn: nog (lang) niet iedere partij is klaar om serieus mee te doen aan een participatiesamenleving.

#### Noten

- 1 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: RMO, 2013.
- 2 Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob, 2012.
- 3 Jan Jacob van Dijk, 'Het middenveld is dood. Lang leve het middenveld!', in: Govert Buijs en Jan Hoogland (red.), *Ontzuilde bezieling. Transformatie van burgers en maatschappelijke organisaties*. Den Haag: Boom Bestuurskunde, 2016, pp. 85-96.
- 4 Moisés Naim, *Het einde van macht. Hoe macht verschuift van directiekamers naar start-ups, van paleizen naar pleinen en van west naar oost*. Amsterdam: Carrera, 2015.
- 5 Mark Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1995.
- 6 Mark Bovens, 'De verspreiding van de democratie', *B en M. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij* 32 (2005), nr. 3, pp. 119-127.
- 7 Bovens 2005.
- 8 Zie bijvoorbeeld de documentaire *De onderstroom* over de mogelijke plaatsing van windmolens in Friesland.
- 9 Arnout Maat, *De participatie. Over de verstrekkende macht van onze politieke partijen*. Soesterberg: Aspekt, 2016.
- 10 Peter Mair, *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. Londen: Verso, 2013.
- 11 Een slecht voorbeeld is de nota *De doe-democratie* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, waarin gesteld wordt dat vanuit bezuinigingsoverwegingen de doe-democratie een alternatief is voor overheidsbeleid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van BZK, 2013).