

INLEIDING

Hans Moors en Jonneke Stans

Dit boek is precies op tijd. Ook al gaat het in de kern over een tijdloze kwestie. Hoe de opvattingen van burgers een plek kunnen krijgen in politieke afwegingen, is een vraagstuk zo oud als de democratie. Eerst ging het erover welke mannen dan die burgers waren. En of die wel in dezelfde mate geschikt waren. Moest je eigenlijk niet voldoende geschoold zijn, maatschappelijke status hebben en vanwege je financiële positie over een zekere mate van onafhankelijkheid beschikken die politieke beïnvloeding zoveel als mogelijk beperkte? Het recht om je stem te laten horen, of – zoals de Fransen het zo beeldend uitdrukken: *le droit de cité* – bleef in beperkte kring. Daar is zo'n 2.000 jaar mee geoefend, eigenlijk nooit op landelijke schaal, maar tot ruim anderhalve eeuw geleden vrijwel altijd in stadstaten en op regionale schaal.

Vertegenwoordiging

In de tweede helft van de negentiende eeuw begon de staatkundige organisatie van Europa zijn huidige vorm te krijgen. De democratiseringsprocessen die overal gaande waren, kregen een landelijke focus. Het ontstaan van politieke partijen, de vakbeweging en allerlei vanuit sociale en levensbeschouwelijke motieven georganiseerde belangenorganisaties speelden daar een rol in. Het werd steeds duidelijker dat grote groepen mensen zich bij landelijke verkiezingen niet vertegenwoordigd voelden, en dat gevoel kwam via politieke lobby's en partijen almaar scherper tot uitdrukking. Democratisering en participatie gingen gepaard met politieke en sociale emancipatie. Meedoen betekende: kunnen beschikken over het recht om als

burger van een land je opvatting te kunnen laten horen. Daarom was het verankeren van het algemeen kiesrecht in de grondwet en wetgeving zo'n belangrijke eerste stap.

Met gestage druk van onderaf voerde Nederland in 1917 het actief algemeen kiesrecht voor mannen in, en twee jaar later ging dat ook voor vrouwen gelden. In Nederland lagen beide momenten trouwens dicht bij elkaar. In andere Europese landen kregen mannen eerder, vrouwen later een politieke stem (bijvoorbeeld: Frankrijk 1848–1944; België 1918–1948; Duitsland 1871–1918; Verenigd Koninkrijk 1918–1928).

Maar ook binnen dat democratische politieke systeem, waarin de evenredige vertegenwoordiging van alle burgers wettelijk is vastgelegd, blijft participatie om aandacht vragen. Want dat je vertegenwoordigd bent in het bestuur van Nederland, de provincie, het waterschap, of de gemeente waar je woont, betekent niet automatisch dat je jouw ideeën en opvattingen kunt meegeven, of dat volksvertegenwoordigers precies weten wat er in jouw omgeving speelt. De afstand tussen burgers en hun vertegenwoordigers in stad en land is best groot. Ondanks alle mogelijkheden om snel te reizen, te communiceren, informatie op te halen en uit te wisselen.

Participatie

Mee mogen doen is niet hetzelfde als mee kunnen doen én mee willen doen. Vertegenwoordiging valt niet samen met participatie. Integendeel, zelfs in ons democratische systeem van evenredige vertegenwoordiging van iedere Nederlandse burger kunnen mensen heel makkelijk het gevoel krijgen dat besluitvorming buiten hen om plaatsvindt, en dat ze eigenlijk niet meedoen als het over belangrijke zaken van algemeen maatschappelijk belang gaat.

Natuurlijk vragen overheden geregeld aan burgers wat ze van iets vinden. Dat gebeurt op lokale en regionale schaal veel vaker dan landelijk. Een mooi voorbeeld van dat laatste was de Brede Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, die vooral over kernenergie moest gaan (1982-1984). Afdgewongen door de milieubeweging, georganiseerd door de overheid, uitgevoerd onder een slecht politiek gesternte, en eigenlijk al bij voorbaat in het politieke pak genaaid. In het hele land werden gesprekken georganiseerd, de commissie-De Brauw vatte alles samen in een omvangrijk tussen- en eindrapport, maar veel *Anklang* kreeg het niet bij het kabinet-Lubbers I (1982-1986). Dat negeerde de conclusies, want bij de raadpleging was niet vooraf vastgelegd wat de status van de uitkomsten en adviezen uit alle gesprekken was. Bovendien bleek na de welbekende affaire van een actiegroep die inbrak in het ministerie van Economische Zaken en diverse documenten openbaar maakte (waarvan kamerlid Wijnand Duyvendak deel had uitgemaakt, maakte hij in 2008 bekend), dat het kabinet eigenlijk allang besloten had tot de bouw van nieuwe kerncentrales. Er kwam geen nieuw beleid, ondanks het advies van de commissie-De Brauw: Nederland moest aan de kerncentrales. Twee jaar later kwam de druk letterlijk van buiten: nadat reactor 4 van de kerncentrale in Tsjernobyl explodeerde (26 april 1986), greep het kabinet terug op het advies van de commissie-De Brauw en zag het voorlopig af van de bouw van nieuwe kerncentrales.¹ Sindsdien is eigenlijk nooit meer (op het Burgerforum Kiesstelsel (2006)² en

1 Hagendijk, R. P., & Terpstra, A. (2004). Technology, risk and democracy: The Dutch nuclear energy debate (1981-1984). *STAGE (Science, Technology and Governance in Europe) Discussion Paper*, 12.

2 Het Burgerforum kiesstelsel werd ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en telde 140 leden. In de herfst van 2006 adviseerde het Burgerforum om te gaan experimenteren met de instelling van burgerfora die burgers een rol geven in de beleidsvoorbereidende fase, en kiezers voortaan te laten stemmen op ofwel een partij, ofwel een specifieke kandidaat, terwijl de evenredige vertegenwoordiging zou blijven, maar de voorkeurdrempel moest verdwijnen. Een laatste advies luidde dat restzetels voortaan zouden moeten worden verdeeld volgens de methode van de grootste overschotten. In april 2008 liet het kabinet-Balkenende IV (2007-2010) weten geen reden te zien om het advies van het Burgerforum over te nemen.

wat halfslachtige pogingen tot referenda na) op grote schaal advies gevraagd aan de Nederlandse bevolking.

Wel is de overheid blijven zoeken naar manieren om de samenwerking met inwoners te intensiveren. En te streven naar een gelijkwaardig partnerschap, een beetje naar het model dat sinds de oprichting van de waterschappen vanaf de dertiende eeuw geleidelijk was gegroeid: een vorm van publieke en private samenwerking om voor een ingewikkeld en zeer belangrijk publiek vraagstuk (eerst vooral waterveiligheid, later ook beschikbaarheid van drinkwater) gezamenlijk praktische en duurzame oplossingen te organiseren. Dat blijkt echter niet zo simpel. Want hoe rust je zo'n samenwerking toe met een mandaat dat mensen het gevoel geeft dat er echt iets met hun adviezen gebeurt? En hoe doe je dat op enige schaal, als de belangen wat groter (en daarom dikwijls abstracter) zijn dan de eigen achtertuin van burgers wier opvattingen je wilt meenemen, terwijl je je als overheid daar ook weer niet 100% op kunt vastleggen?

Bovendien zijn burgers de afgelopen decennia heel langzaam maar gestaag minder van hun overheden gaan houden. Naarmate we de afgelopen tien jaar wat meer ervaring opdeden met wat de 'participatiesamenleving' is gaan heten, is dat er niet beter op geworden. In de troonrede van 2013 formuleerde koning Willem-Alexander een aantal redenen waarom 'participatie' het sleutelwoord van de toekomst zou worden. Mensen zijn mondiger en zelfstandiger dan vroeger, geholpen door allerlei informatie- en communicatietechnologie. En de verzorgingsstaat zoals we die hadden opgebouwd, zo sprak de koning, was niet meer te betalen. Dus we moesten een beetje meer voor onszelf en vooral voor elkaar gaan zorgen. Veel mensen ervoeren dat als een vrijbrief voor de overheid om de verzorgingsstaat verder af te bouwen, zich meer terug te trekken en van een afstand te sturen op hoofdlijnen van beleid.³

3 Teeuwen, N., Van den Wijngaart, M., & Moors, H. (2014). *Blijven we een fatsoenlijk land? Gemeenten en de verzorgingsstaat*. Boom Lemma.

Meningsverschillen

Hoe de samenhang precies in elkaar steekt, is moeilijk om te duiden. Maar in het afgelopen decennium is het vertrouwen in de politiek stevig gekelderd. Dat uitte zich in lage opkomstcijfers bij met name de lokale en regionale verkiezingen. Maar ook in het gevoel dat meningsverschillen almaar scherper lijken te worden; dat polarisatie toeneemt. Mensen maken zich zorgen over hoe het met Nederland gaat.

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) houdt dat sinds 2008 in de gaten met het zogenoemde Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB). Tijdens de coronapandemie ging het vertrouwen sterk op en af.⁴ Ook de afgelopen jaren was het vertrouwen in de politiek erg beweeglijk. Het nam rond de verkiezingen van november 2023 toe, maar daalde onmiddellijk weer gedurende de lange formatieperiode. Er heerst onvrede. Mensen vinden dat de politiek weinig bereikt. Meer dan tevoren bestaan er zorgen over de slechte samenwerking in kabinet en parlement, zo blijkt uit de meest recente COB-uitkomsten. Zelfs mensen die stemmen en zich tot de aanhang van de coalitiepartijen rekenen, blijken bezorgd hierover.⁵

Verder ervaren mensen ook meer dan eerder conflict, ongenoegen en onrust in de samenleving. Conflict tussen bevolkingsgroepen, bijvoorbeeld. Dreiging ervaren mensen vooral van andere culturele groepen, en die wordt toegeschreven aan het gegeven dat zij meedelen in de schaarste aan publieke middelen, zoals een woning, werk

4 Voor een overzicht: Van Bochove, M., Moors, H., & Schijvenaars, T. (2022). Polarisation en de pandemie: hielp corona tegenstellingen creëren en uitvergroten? In P. Dekker (Red.), *Politieke polarisatie in Nederland*. Wereldvenster. Zie ook: Moors, H., & Van den Wijngaert, L. (2024). Een ballet van onwelgevallige boodschappen: Een analyse van pluralisme op sociale media in coronatijd. In H. I. M'hamdi, A. Rotteveel, V. Rerimassie, & B. Haverkamp (Red.), *Maatschappelijke meerstemmigheid onder druk: Waarborgen van pluralisme tijdens een gezondheids crisis* (pp. 109-132). Boom.

5 SCP – Burgerperspectieven 3 – 2024: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2024/12/30/burgerperspectieven-2024-bericht-3>.