

Jouke de Vries

Uitdagingen voor de Nederlandse democratie

Lezing voor Alumnikring Zuid-Holland

Den Haag, 4 oktober 2023

De paradox is dat er tegenwoordig meer democratieën in de wereld zijn dan vroeger, maar dat deze democratieën, waaronder enkele van de oudsten, diverse problemen laten zien die onze aandacht behoeven. Opvallend is dat enkele democratieën die eeuwenlang tot de verbeelding spraken zich in verval bevinden, onder andere door de autocratische verleiding die zich altijd voordoet in een democratie, maar lange tijd onder controle kan worden gehouden, als aan de juiste condities voor een stabiele democratie wordt voldaan: economische stabiliteit, stabiele internationale relaties en vertrouwen in de instituties van de staat.

De autocratische verleiding betekent dat een democratie zich ontwikkelt in de richting van een politiek regime waarin minder mensen het voor het zeggen hebben en dat instituties die de macht dienen te beperken onder druk komen te staan. Het is een ontwikkeling van de democratie naar een ander politiek regime. Een dergelijke cyclus werd in het oude Griekenland al vastgesteld.

De condities voor een stabiele democratie staan op dit moment onder druk. Economisch doen zich vele problemen voor en de ongelijkheid in de inkomens en vermogensverdeling neemt mede als gevolg van de globalisering wereldwijd toe. Daarnaast bevindt de wereld zich in een onrustige fase: er vinden grote geopolitieke veranderingen plaats. De invloed van de Verenigde Staten wordt minder, Europa is verdeeld, de legitimatie van de VN neemt af en de BRICS landen denken na over een eigen munt, waardoor de alleenheerschappij van de dollar ter discussie staat en daardoor de positie van de VS. Bovendien staat het vertrouwen in de democratische rechtsstaat ter discussie en worden vertegenwoordigers van de staatsinstellingen door de opkomst van de sociale media overal ter wereld bedreigd en beschimpt. Recente voorbeelden van democratieën in verval zijn de Verenigde Staten (de bestorming van het Capitool) en Israël, waar felle strijd wordt gevoerd over de bevoegdheden van het Hoogerechtshof.

De Nederlandse democratie in verval?

Hoe staat de Nederlandse democratie er voor? Nederland kent een meerpartijenstelsel, waardoor de scherpe kanten van de politiek altijd gepolijst

worden. Maar, ik kan mij niet aan de gedachte onttrekken dat ook de Nederlandse democratie met een aantal uitdagingen wordt geconfronteerd.

“Wicked problems” Moeilijk oplosbare problemen

Tijdens de troonrede van dit jaar werd het zeer duidelijk dat Nederland met een aantal “wicked problems” wordt geconfronteerd. Deze moeilijk oplosbare problemen zijn tijdens het vierde kabinet Rutte niet opgelost. Het geeft de onmacht van de politiek weer. Deze problemen vragen veel tijd en geduld, die de politiek echter niet gegeven wordt. Voorbeelden zijn het asiel- en vreemdelingenbeleid, het gezondheidsvraagstuk, de woningbouw, de stikstof problematiek en het klimaatvraagstuk. De democratie heeft altijd moeite tot besluiten te komen, maar met deze urgente problemen neemt de legitimatie van de democratie af en groeit de autoritaire verleiding binnen de politiek. De nieuwe generatie wil geen oeverloze debatten, maar onmiddellijk actie en resultaten. Vandaar dat alles een crisis wordt genoemd en er openlijk wordt getwijfeld aan de democratie, zelfs in het parlement.

Grote uitvoeringsproblemen in Nederland

Naast moeilijk oplosbare problemen wordt de Nederlandse democratie ook met grote uitvoeringsproblemen geconfronteerd. Als de politiek uiteindelijk een besluit heeft genomen dan ontstaat het volgende probleem, namelijk de uitvoering van het beleid. Het derde kabinet Rutte viel over het toeslagen schandaal en was al in de problemen gekomen doordat de problemen als gevolg van de aardbevingen in Groningen niet werden opgelost. Zowel bij het toeslagen schandaal als bij het dossier Groningen valt op dat de uitvoering de achilleshiel van de Nederlandse democratie is geworden. Het lijkt erop dat de verbinding tussen de politiek en de andere organisatieniveaus onder druk staat of dat de politiek minder gebruik maakt van feedback. Daarnaast worden er vraagtekens geplaatst bij de deskundigheid van ambtenaren, het hoge roulatietempo van ambtenaren of simpelweg het gebrek aan capaciteit. Het ontbreken van deskundigheid in de overheidsbureaucratie is in toenemende mate een probleem. Het vacuüm dat daardoor ontstaat wordt onder andere opgevuld met consultants. De uitgaven daarvoor zijn dikwijls groter dan het bedrag dat nodig is om het probleem op te lossen.

Het verdwijnen van het maatschappelijk middenveld

Een ander probleem dat bij de uitvoering zichtbaar is geworden is dat het maatschappelijk middenveld minder sterk aanwezig is dan in het verleden. Sinds de jaren tachtig zijn diverse tussenorganisaties geprivatiseerd en zijn de schokdempers verdwenen uit de Nederlandse politiek. In het verleden waren er publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties die mede namens de overheid regels

konden uitvoeren. Het is bijzonder lastig voor een minister om afspraken te maken met een sector die niet goed georganiseerd is of door fragmentatie uit elkaar is gevallen. De behandeling van het stikstofdossier laat de erosie van de ooit goed georganiseerde landbouwsector zien. Het publiekrechtelijke Landbouwschap is deels overgegaan in het geprivatiseerde LTO. De sector raakte echter door radicalisering van de achterban steeds verder gefragmenteerd. Met meer radicale organisaties is het lastig om bestuurlijke afspraken te maken. Vandaar dat het stikstofprobleem zo moeilijk is op te lossen en het niet lukt om een Landbouwakkoord te sluiten.

De rechterlijke macht neemt het over

Omdat de politiek niet tot besluitvorming komt en de uitvoering van het beleid niet lukt, komt de rechterlijke macht steeds meer op de voorgrond te staan. Actiegroepen en burgers wenden zich steeds meer tot de rechterlijke macht, omdat in hun ogen de overheid niet levert. De Trias Politica bestaat uit een zorgvuldig evenwicht van de staatsmachten die elkaar in evenwicht dienen te houden. Over recente uitspraken van de rechterlijke macht kan verschillend worden geoordeeld. Aan de ene kant is het goed dat de overheid wordt gecorrigeerd als deze zich niet houdt aan eigen beleid en wetten. Aan de andere kant kan een rechterlijke uitspraak zoals die over Stikstof ertoe leiden dat er via het politieke proces een correctie komt. Naar mijn mening is de opkomst van de BBB onder leiding van Caroline van der Plas een correctie op de rechterlijk uitspraak en heeft dit geleid tot een eclatant succes van de BBB bij de provinciale Kamerverkiezingen.

De terugkeer van de burgerlijke ongehoorzaamheid

Bovenstaande problematiek leidt er mede toe dat er sprake is van een groeiende burgerlijke ongehoorzaamheid, die op haar beurt weer een politieke tegenreactie oproept. De politiek wordt met een aantal grote problemen geconfronteerd die niet eenvoudig zijn op te lossen. Het klimaatprobleem is daarvan het bekendste voorbeeld. Mensen leiden aan klimaatstress en zijn op basis van wetenschappelijk onderzoek de mening toegedaan dat wij snel moeten handelen omdat het anders te laat is voor de planeet. Zij zien dat de parlementaire democratie heel moeilijk tot besluiten kan komen en dat er wordt gedraald met de uitvoering van het beleid. Het klimaatprobleem is echter een complex probleem en dat is voor de democratie bijzonder lastig om snel op te lossen. De betogers kiezen voor geweldloze bijeenkomsten en een kat en muisspel met de politie.

De burgemeester van Den Haag zit met de handen in het haar en wendt zich tot het parlement, dat weinig van zich laat horen. De acties leiden tot tegenacties.

Kabinetscrisis

Bovenstaande ontwikkelingen speelden een belangrijke rol bij de kabinetscrisis van het kabinet Rutte-4. Formeel viel het kabinet over een klein onderdeel van het asielbeleid, maar van meet af aan was er geen vertrouwen tussen de leidende politici en politieke partijen aanwezig. Het kabinet Rutte-4 is nooit aan regeren toegekomen. Eén van de oorzaken lag in de val van het kabinet Rutte-3 over de Toeslagenaffaire. De informatie en formatie van het Vierde kabinet Rutte ging door het wantrouwen tussen de hoofdpersonen bijzonder lastig. Met name de opmerking op één van de formatiedossiers “functie elders” voor Pieter Omtzigt leidde tot politiek tumult. Dit leidde tot het beruchte 1 april debat, waarbij D66 fractieleider Kaag tegenover VVD leider Rutte stelde: “hier scheiden onze wegen”. Maar ze verzuimde definitief af te rekenen met de premier. Na lange onderhandelingen ontstond er een moeizame coalitie, die door beleidsmakelaar Remkes overeind moest worden gehouden. De kabinetscrisis van Rutte-4 leidde tot het politieke einde van Rutte. Het is nog te vroeg om de balans van zijn erfenis op te maken. Geconcludeerd kan worden dat hij als geen ander meerderheden wist te smeden, maar dat hij weinig visie toonde. Beroemd is Rutes uitspraak dat je voor visie naar de oogarts moet, maar het is de vraag of hij geen visie had. De democratie is ook een visie en de markteconomie is een sterke ideologie. Men twijfelde openlijk aan zijn houdbaarheidsdatum en de irritaties over zijn opmerking dat hij over diverse zaken geen actieve herinnering had, namen toe. Ook wilde hij vaak niet terugkijken. Een merkwaardig uitgangspunt voor een premier die ooit geschiedenis studeerde. De problemen hebben niet alleen te maken met de persoon Rutte. Het lijkt er op dat het neoliberalisme en het nieuw public management binnen het openbaar bestuur, de ideologieën die Rutte gedragen hebben en vleugels hebben gegeven, zijn uitgewerkt. De markt blijkt niet altijd efficiënt en kent een duidelijk falen. Er is echter op dit moment nog geen nieuw paradigma voorhanden, waardoor de onzekerheid over de toekomst groot is.

De uittocht uit het Parlement

Sinds de val van het kabinet en de uitgeschreven verkiezingen in november 2023 is er sprake van een exodus uit de Tweede Kamer. Vele Kamerleden hebben aangegeven dat zij vertrekken uit de Kamer en zich niet meer herkiesbaar stellen. Opvallend voor iets wat altijd één van de meest prestigieuze banen in het land was en in andere landen als een baan voor het gehele leven wordt beschouwd en de kroon op de persoonlijke carrière. De volgende redenen worden door de vertrekkende Kamerleden genoemd: de extreme werkdruk die tot overspannenheid leidt, de toenemende bedreigingen en haatmails, de werk-privé-balans die uit het lood is geslagen en het ontbreken van een lange termijnvisie in

de politiek. Het lijkt erop dat de Tweede Kamer een burn-out fabriek is geworden. Het is niet langer een roeping of een eer, maar een gewone baan, waar je na een paar jaar afscheid van kunt nemen.

Oplossingen

Het is verleidelijk tot pessimistische verklaringen te komen over de stand van de Nederlandse democratie. Ik wil echter twee ontwikkelingen noemen die mij ondanks de analyse optimistisch stemmen.

De hergroepering van het politieke midden

De eerste ontwikkeling die mij optimistisch stemt betreft de hergroepering van het politieke midden. Na een intense periode van polarisatie en fragmentatie in de Nederlandse politiek lijken er enige tekenen te zijn van een hergroepering van het politieke midden. Op het politieke spectrum was er in Nederland sinds 2000 veel ruimte op rechts aanwezig; het aantal nieuwe rechtse partijen en afsplitsingen van bestaande partijen nam toe. Aanvankelijk ging de belangstelling vooral uit naar politiek rechts: Fortuyn, Wilders, Verdonk, Baudet, Eerdmans en Van Haga. Deze politici waren uitdagers van de bestaande machten en polarisatie was één van hun instrumenten. Daarna kwamen Caroline van der Plas van de BBB en het kamerlid Pieter Omtzigt op het toneel. Aan de ene kant lieten zij het bestaande systeem op zijn grondvesten trillen, maar aan de andere kant hebben zij ook iets redelijks in zich. Caroline van der Plas lijkt haar organisatie goed op orde te hebben maar het ontbrak haar uiteindelijk aan de politieke wil om door te zetten en koos Mona Keizer als kandidaat minister-president. En Pieter Omtzigt (aanvankelijk politicus zonder partij) zorgde ervoor dat het kabinet het lastig kreeg en probeerde het gezag van de Kamer te herstellen. Hij sloot de PVV uit en koos expliciet voor partijen die willen werken aan het herstel van de rechtsstaat. De VVD gaf echter aan dat samenwerking met de PVV niet onmogelijk was en zelfs Wilders gaf aan te willen regeren over rechts. Hij toonde zijn redelijke gezicht. Voorspellingen over de uitslag van de verkiezingen blijven echter lastig om van de samenstelling van de regeringscoalitie maar te zwijgen.

We kunnen wel vaststellen dat links nooit de meerderheid in de Nederlandse politiek heeft gehad en rechts kwantitatief altijd iets groter was. Het CDA was een typische middenpartij die op coalitieniveau de verschillen tussen de kiezers overbrugde, door na de verkiezingen een keuze te maken voor links of rechts. Er was daarbij weinig electoraal verkeer tussen links en rechts en omgekeerd. Het was vooral stuivertje wisselen op de linker of de rechterflank tussen de verschillende partijen van links of van rechts, waartussen zich een ophaalbrug bevond. Links was in competitie met links en rechts met rechts. Door de opkomst van de BBB en NSC van Omtzigt lijkt er nu uitwisseling via het midden mogelijk

te zijn. Deze partijen die de positie van het Parlement weer centraal stellen zijn aantrekkelijk voor kiezers van links en van rechts.

Leiderschap gevraagd

De tweede reden voor optimisme is de roep naar leiderschap die in de Nederlandse politiek naar voren komt, waarvan het overigens de vraag is of deze doorzet. Het ontbreken van leiderschap en visie is één van de redenen voor vertrek van diverse Kamerleden. Om deze uitdaging nader te duiden wil ik beginnen met een typologie van Keith Grint over problemen, macht en gezag.

-figuur 1-

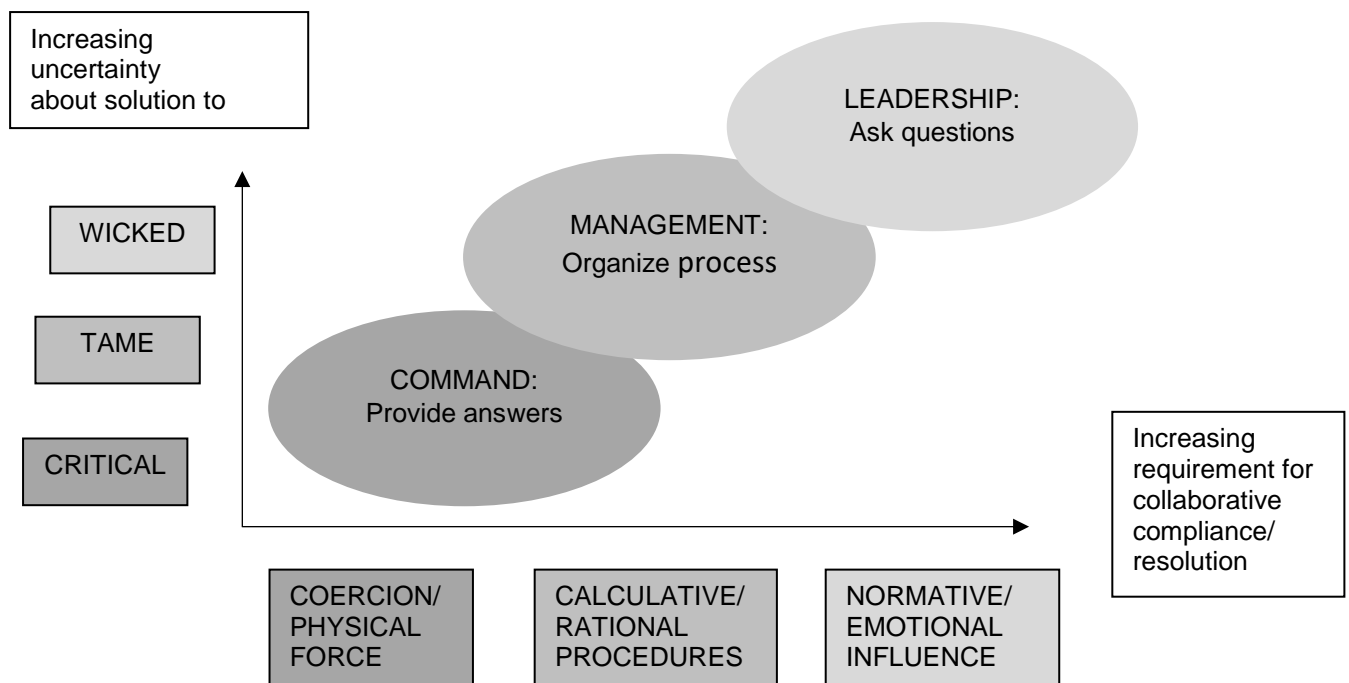


Figure 1.1 Typology of problems, power and authority

Keith Grint, 2008, Leadership, Management and Command: Rethinking D-Day, pag. 16

Op de verticale as wordt de toenemende onzekerheid omtrent de oplossing voor problemen aangegeven. Er wordt een onderscheid gemaakt in drie typen problemen: “wicked problems”, “tame problems” en “critical problems”. Op de horizontale as nemen de vereisten voor samenwerking en leiding geven toe: (1) commando en controle, (2) berekenbare en rationele procedures en (3) normatieve en emotionele invloed. Op de diagonaal worden drie vormen van

leidinggeven weergegeven: (a) commando, (b) management en (c) leiderschap. Bij een kritisch probleem is een commando stijl nodig, bij een getemd probleem hoort een management benadering en bij een complex probleem is leiderschap nodig.

Mijn stelling is dat de politiek zich meestal in het midden bevindt, of beter geformuleerd, de politiek wordt naar het midden getrokken. Dit is de fase van de politiek als management (“managerial politics”). Na perioden van politieke strijd kristalliseren de doelen en de middelen zich geleidelijk uit en is er sprake van een ontwikkeld beleidsparadigma. Dit betekent dat er consensus is over de politieke doelstellingen en de instrumenten om deze te bereiken.

De normale managerial/bureaucratische periode kan worden doorbroken als er een gevoel van urgentie is omdat zich een kritisch probleem voordoet. Covid-19 is een goed voorbeeld. De uitbraak van deze besmettelijke ziekte betekent dat de commandostijl meer wordt geaccepteerd. Mensen komen tot de ontdekking dat de trage organisatie die zij gewend zijn, sneller kan werken en verwachten dit ook. Die instemming is overigens van tijdelijke aard en de kritiek neemt na verloop van tijd toe.

Als er sprake is van een wicked problem, dan is er leiderschap nodig. Het probleem is dynamisch en doet zich over een langere tijd voor. De problemen hebben zich niet eerder voorgedaan. Dit betekent dat er vragen moeten worden gesteld en dat er visie nodig is in de politiek.

Bij getemde of uitgekristalliseerde vraagstukken is de politiek bureaucratisch of “managerial” van aard. Het organiseren van het proces is van belang en dit dient zo effectief en efficiënt mogelijk te gebeuren. Dit is de bureaucrativering van de politiek of de ontwikkeling van de politiek als management. Weber stelt dat deze perioden van bureaucrativering zo nu en dan worden onderbroken of opgeschud. Dan staat er een volkstriebun of een charismatisch politicus op. Zij beginnen de macht scherp te controleren en stellen kritische vragen. We hebben de laatste decennia daarvan verschillende voorbeelden gezien: Fortuyn, Omtzigt, (Leijten) en Caroline van der Plas. Zij schudden de verhoudingen op. De overgang naar een andere periode betekent dat de roep naar leiderschap toeneemt. Het commentaar op het functioneren van het parlement neemt toe. Bij “wicked problems” neemt de legitimatie van het parlement af.

De normale situatie wordt ondersteund door een dominant beleidsparadigma, in dit geval het neoliberalisme in de politiek en het New Public Management in het openbaar bestuur. Elk beleidsparadigma wordt na dertig jaar sleets.

Het obsolete worden van het neoliberalisme en het NPM, werd aangetoond door de volgende casuïstiek:

- (1) Het dossier Groningen
- (2) Het Toeslagenschandaal

Het bleek dat de overheid deze problemen niet kan oplossen of dat het heel lang duurt. Daardoor nam de legitimiteit van het parlement en het openbaar bestuur af. In een dergelijke crisisperiode neemt de roep naar leiderschap toe. Dit is het stellen van vragen, maar ook het aangeven van richting. Ik denk dat wij op dit moment in deze situatie zijn terecht gekomen. Het is dus van belang dat er een nieuwe visie en doelstellingen worden geformuleerd. Een nieuwe paradigma betekent dat er een begin kan worden gemaakt om de crises (de “wicked problems”) op te lossen.

Prof. dr. Jouke de Vries
Voorzitter College van Bestuur van de Rijksuniversiteit Groningen
Hoogleraar Bestuurskunde