

De vierde D revisited

Afscheidscollege Thorbecke-leerstoel

Job Cohen

30 november 2018

1. Inleiding

Op 9 januari 2015 hield ik in het Groot Auditorium in Leiden mijn oratie. Nu, bijna vijf jaar later zijn wij hier bijeen voor mijn officiële afscheid als bekleeder van de Thorbeckeleerstoel. Ik droeg mijn oratie op aan mijn vader, die sinds zijn studententijd verknocht is geweest aan de Leidse universiteit en daar als student, hoogleraar en rector magnificus ook alle redenen toe had. Hij zou, laat ons zeggen, verbaasd zijn geweest als hij had kunnen zien dat dit afscheid niet in Leiden, maar in Den Haag plaats vond. Toch zijn daar goede redenen voor. De eerste is de meest praktische: het Groot Auditorium was al bezet - teken dat het goed gaat met de universiteit. De tweede reden is substantiëler: de Haagse vestiging is een deel van de universiteit geworden, met nu al een aantal beeldbepalende gebouwen in het centrum van de stad en ongeveer een kwart van haar studenten op terreinen die zowel voor de universiteit als voor het regeringscentrum en voor de stad van recht en vrede zo belangrijk zijn. En, by the way, wij zijn hier bijeen op loopafstand van de plaats waar ik eind jaren negentig mijn kamer als staatssecretaris van justitie had. Mooie plek dus voor een afscheidscollege - en misschien iets dat navolging verdient voor diegenen die de Haagse politiek verruilen voor een hoogleraarschap - in welke vorm dan ook.

Een afscheidscollege waarin decentrale democratie en burgerparticipatie opnieuw centraal zullen staan. Opnieuw, want mijn oratie ging over de stand van de lokale democratie en de rol die burgerparticipatie daarin speelde. En ja, ik realiseer mij dat er over de 'democratie' op dit moment belangrijker onderwerpen om de aandacht vragen dan lokale democratie. Maar die onderwerpen behoorde niet tot mijn leeropdracht, en daarom zult u het vanmiddag moeten doen met de stand van de lokale democratie. Dat was mijn vierde D: de eerste D's hingen samen met de decentralisatie van drie wezenlijke taken naar de gemeenten: jeugdzorg, maatschappelijke dienstverlening en arbeidsparticipatie. Toen al was duidelijk dat dat een gigantische operatie zou worden en dat het tijd zou kosten voordat die

nieuwe structuren soepel zouden gaan functioneren. In die transitie zitten we nog steeds. Dat geldt zeker ook voor de transitie die beoogt om mensen die daartoe zelf niet onmiddellijk in staat zijn, aan werk te helpen. Als voorzitter van Cedris, dat in de afgelopen jaren zijn missie heeft aangepast aan die veranderende omstandigheden en nu niet langer branche-organisatie van sociaal werkbedrijven is, maar landelijke vereniging voor sociale werkgelegenheid en reïntegratie, kan ik die operatie het beste overzien. Daar is heel veel in beweging gezet, maar de resultaten zijn bepaald nog niet om over naar huis te schrijven, zoals enkele rapporten van de afgelopen maanden hebben laten zien.¹ Tot mijn vreugde zet het huidige kabinet onder leiding van staatssecretaris Van Ark zich in om hier verbeteringen tot stand te brengen - al zal dat zonder extra financiële middelen naar ik vrees niet lukken; en dat geldt niet alleen voor de arbeidsparticipatie.

2. Het Huis van Thorbecke

Een van de naar het leek meest overtuigende argumenten voor deze decentralisaties was dat gemeenten het dichtst bij de burger staan en dus het best maatwerk kunnen leveren. Dat argument heeft in de afgelopen jaren zijn overtuigende kracht nog niet bewezen. Dat heeft twee redenen. De eerste is dat kleine gemeenten zichzelf nogal eens te klein vonden om deze taken zelfstandig te kunnen aanpakken, en als gevolg daarvan ook op deze gebieden gemeenschappelijke regelingen in het leven riepen. Uit democratisch oogpunt valt daar nogal wat op af te dingen, want het betekent dat besluitvorming terzake plaats vindt in onderhandeling tussen de betrokken wethouders c.q. burgemeesters van de deelnemende gemeenten en raadsleden daar verder maar weinig invloed op kunnen uitoefenen. Bij andere gemeenten is een andere weg gevolgd, die van samenvoeging, om op die manier gemeenten van voldoende omvang te creëren die deze, en andere, taken kunnen uitvoeren. Dat was natuurlijk al een richting die al veel eerder was ingeslagen. Afgelopen zomer heb ik samen met mijn echtgenote een mooie fietstocht door Nederland gemaakt, waarbij wij ondermeer Medemblik aandeden, van oudsher een stad met stadsrechten. Voordat wij daar arriveerden, fietsten wij door allerlei dorpen die nu bij de gemeente Medemblik horen. Dus heb ik maar eens opgezocht wat allemaal onderdeel is van deze gemeente. Welnu, Medemblik omvat naast de oude stad de dorpen Abbekerk, Andijk, Beningbroek, Hauwert, Lambertschaag, Nibbixwoud, Midwoud, Onderdijk, Oostwoud, Op-

¹Vgl. het rapport van het SCP, *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet* van 5 september jl., en het rapport van het CAOP, *Dienstverbanden en arbeidsvoorwaarden doelgroep Participatiewet* van 13 september jl.

perdoes, Sijbekarspel, Twisk, Wadway, Wognum en Zwaagdijk (d.w.z. Zwaagdijk-Oost en Zwaagdijk-West), zestien in getal dus - als u meegeteld hebt. Of kijk, maar nu vanuit het perspectief van de provincie, naar Groningen, dat met ingang van het komend jaar nog maar uit acht gemeenten bestaat. Dat waren er in 1940 nog 57 en in 2004 25. Tja, ga dan maar eens betekenis geven aan de uitspraak dat de gemeente het orgaan is dat het dichtst bij de burger staat. Waar nog eens bijkomt dat op initiatief van het vorige kabinet de wettelijke regeling die gemeenten de gelegenheid bood om deelgemeenten, stadsdelen en dorpsraden in te stellen en hen eigen bevoegdheden toe te delen, is afgeschaft - om bestuurlijke drukte tegen te gaan. Weliswaar is het nog steeds mogelijk voor gemeenten om dergelijke organen in het leven te roepen, maar de uitgewerkte regeling die in het oorspronkelijke artikel 87 van de Gemeentewet lag, is er dus niet meer. Ik heb dat altijd jammer gevonden: de fijnmazige structuur die daardoor bijvoorbeeld in Amsterdam bestond, heeft de stad geen windeieren gelegd. Ik noem twee voorbeelden: ten eerste de herontwikkeling van het terrein van de Westergasfabriek, dat nu ondermeer een belangrijke plaats in het Nederlandse medialandschap speelt, was anders nooit tot stand gekomen; ten tweede, in tijden van spanning in de stad was het meer dan welkom dat stadsdeelbestuurders heel precies de temperatuur in hun stadsdeel kenden en aldus naar bevind van zaken konden handelen. Ja, een dergelijke extra bestuurslaag vraagt om goede afspraken met het hogere bestuursniveau over de vraag wie nu wat doet, en het vraagt er bovendien om om die afspraken met regelmaat te herijken en te bevestigen, zodat het gevaar dat verschillende bestuursorganen zich op hetzelfde terrein begeven, vermeden wordt. Dat is in het verleden zeker niet goed gegaan en heeft het gevoel van bestuurlijke drukte aanzienlijk versterkt.

Waar leiden deze observaties toe? Ten eerste zien we dat samenwerking op een hoger niveau dan de oorspronkelijke gemeenten op tal van terreinen - zeker niet alleen de domeinen die ik hiervoor genoemd heb, maar ook allerlei andere, denk aan veiligheidsregio's en economische samenwerkingsverbanden - noodzakelijk is geworden en daarom tot stand is gebracht. Die vormen van samenwerking hebben hetzij geleid tot samenvoeging van gemeenten, hetzij tot allerlei gemeenschappelijke regelingen. Is bij heringedeelde gemeenten in ieder geval nog sprake van een democratische structuur met een gemeenteraad die het beleid bepaalt en controleert, bij gemeenschappelijke regelingen is dat, als gezegd, niet werkelijk het geval. In de tweede plaats kan geconstateerd worden dat door het toegenomen belang van regionale samenwerking het huis van Thorbecke - zijn naam mag in dit afscheidscollege toch zeker niet achterwege blijven - niet meer zo'n sterk fun-

dament heeft als lange tijd het geval is geweest. Het gebied tussen provincie en gemeente heeft enorm aan bestuurlijk belang gewonnen, en dat is ten koste gegaan van dorpsniveau en stadsdeelniveau voor onderwerpen die met de menselijke maat te maken hebben. In beide gevallen is er een probleem: de regionale structuur is onvoldoende democratisch ondersteund, en voor het grondniveau, het dorp, het stadsdeel en de deelgemeente bestaat al helemaal weinig bestuurlijke belangstelling, terwijl die laatste juist een belangrijke rol kunnen spelen bij kwesties die kleiner zijn dan de maat van de in omvang toegevoegde gemeenten.

Ik weet het, iedereen die zich een beetje op dit terrein begeeft, wordt heel erg moe als er gepleit wordt voor een structuurverandering, want dat is al zo vaak geprobeerd en zo vaak mislukt. Zeker, eenvoudig is dat niet. Richard van Oevelen, een van mijn studenten uit de afgelopen jaren, heeft in zijn masterscriptie fraai beschreven hoe allerlei pogingen om de bestuurlijke structuur van ons land meer in overeenstemming te brengen met de hier gesignaleerde ontwikkelingen, bedacht en gestrand zijn.² Toch blijft de vraag urgent, of de wirwar aan regelingen niet dringend aan opschoning toe is. Die wirwar creëert precies die bestuurlijke drukte, die nu net een van de redenen was om de wettelijke regeling van artikel 87 Gemeentewet af te schaffen. En het is niet alleen bestuurlijke drukte, het leidt er ook toe dat allerlei maatschappelijke partners, zoals zorgverleners en werkgevers, maar ook individuele burgers niet weten waar ze aan toe zijn of verdwalen in het doolhof aan regelingen die met de beste bedoelingen zijn opgesteld. En bovendien het gevoel hebben dat ze machteloos zijn in een bestuurlijke wereld waar ze onvoldoende invloed op kunnen uitoefenen. Leuk is het niet, gemakkelijk evenmin, maar mij lijkt het onvermijdelijk dat het huis van Thorbecke meer dan alleen een nieuwe lik verf krijgt.

Uit het voorafgaande valt af te leiden dat het er voor raadsleden niet altijd eenvoudiger op is geworden. Ik besprak al hun lastige positie bij gemeenschappelijke regelingen, terwijl door de toegenomen omvang van gemeenten de afstand tussen raadsleden en hun achterban gegroeid is. Weten zij voldoende van hun achterban? Wie is hun achterban? Zijn dat, zoals in Medemblik, hun medebewoners uit Oostwoud of Abbekerk, of zijn het de partijgenoten van de politieke groepering waar zij uit zijn voortgekomen? Of soms de één, en dan weer de ander? Waar nog eens bij komt dat die politieke groeperingen ook niet meer

² R.D. van Oevelen, *De provincies in het nauw, Hoe een gebrek aan betekenis, aandacht en samenhangende visie het middenbestuur in de problemen brengt*, Weert, 2016.

de stevigheid hebben die zij enkele decennia geleden nog wel hadden. Ik herinner me uit de jaren zeventig dat een vergadering van de Partij van de Arbeid in Oegstgeest altijd wel een man of zeventig, tachtig op de been bracht, terwijl die partij in die bepaald niet grote gemeente al niet tot de grootste behoorde. Zulke bijeenkomsten waren natuurlijk een uitstekend klankbord voor de raadsleden, maar als zij er nog zijn, dan vervullen zij niet meer de functie van stut en steun van raadsleden. Zij moeten hun radar van elders halen.

3. Twee vormen van burgerparticipatie

Het verbaast dan ook niet dat aandacht voor burgerparticipatie ook vanuit de hoek van gemeentebestuurders en gemeenteraadsleden krachtig is. Burgerparticipatie, dat was dan ook het thema dat ik vier jaar geleden in mijn oratie besprak. Ik citeer daaruit het volgende: “En dus zien wij op talloze fronten activiteit en initiatief. Activiteit van politici, maar evenzeer van burgers. Burgers die toch, ondanks hun vermoeide gevoel ten opzichte van het huidige functioneren van de democratie (term die ik leende van de onvolprezen David van Reybrouck), wel degelijk mee willen doen - of misschien wel juist daarom. Burgers die, als ze ontevreden zijn over landelijke partijen, met lokale lijsten meedoen aan verkiezingen (een fenomeen dat de afgelopen paar jaar verder versterkt is³). Burgers die wel degelijk een bijdrage willen leveren aan hun eigen leefomgeving en daartoe allerlei activiteiten ontplooiën. Omgekeerd, volksvertegenwoordigers die hun best doen om initiatieven van de bevolking bij het beleid te betrekken.”

Hoe heeft die burgerparticipatie zich de afgelopen jaren ontwikkeld? Daarover schreef Joost Westerweel, zeer gewaardeerde promovendus bij de Thorbecke-leerstoel, met mijn medewerking, een mooi overzichtsartikel, waaraan ik in het vervolg het een en ander ontleen.⁴ In navolging van het SCP is het goed om, bij gebreke van een sluitende definitie van burgerparticipatie, onderscheid te maken tussen twee verschillende vormen ervan. Bij de eerste vorm gaat het om *beleidsbeïnvloedende* participatie, bij de tweede om *zelfredzame participatie*, of wel *doe-democratie* of *burgerbestuur*, waarbij op dit moment het *right to*

³ Vgl. Gerrit Voerman en Simon Otjes, *Terugkeer van de lokale partij*, in: Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek (eindred.), *Een goede raad, stand van de lokale democratie na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018*.

⁴ J. Westerweel en M.J. Cohen, *Burgerparticipatie op gemeentelijk niveau, overzicht van recente ontwikkelingen*, in: Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek (eindred.), a.w.

challenge midden in de belangstelling staat, het recht om het bestuur uit te dagen om een bepaalde taak in burgerbeheer te nemen.

3.1. Beleidsbeïnvloeding ...

Ik bespreek eerst de beleidsbeïnvloedende participatie, waarvan de G1000, die een belangrijke rol speelde in mijn oratie, een mooi voorbeeld is geworden. Begonnen als burgerinitiatief, onafhankelijk van de overheid, heeft die zich onder leiding van Harm van Dijk ontwikkeld tot een professioneel instrument dat daadwerkelijk invloed op dat overheidsbeleid wil en kan uitoefenen. In een onderzoek naar de resultaten van de eerste in Nederland gehouden G1000-en - dat ik in mijn oratie al aankondigde - kwamen wij tot de conclusie dat het naar onze mening verstandig zou zijn om bij de voorbereiding van een G1000 (1) duidelijk te zijn over de uitgangspunten van de G1000 – specifiek of algemeen –, (2) duidelijk te zijn voor wie de resultaten bedoeld zijn – zelf aan de slag of de lokale politiek beïnvloeden –, (3) tevoren zo veel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over de selectie van de te behandelen onderwerpen, en, ten slotte, (4) zo mogelijk informatie vooraf te verschaffen over de thema's, waardoor tijdens de bijeenkomst(en) dieper op een onderwerp of onderwerpen kan worden ingegaan.⁵

Dat is nadien ook gebeurd en heeft zijn vruchten afgeworpen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit een G1000 in Enschede over de viering van oud en nieuw en het afsteken van vuurwerk. Deze G1000 heeft geresulteerd in een burgerbesluit dat door de gemeenteraad is overgenomen en voorstellen behelst voor de wijze waarop in de stad met vuurwerk wordt omgegaan en, zo is mij verteld, geleid heeft tot minder overlast rond oud en nieuw. En de G1000 in Steenwijkerland over de vraag hoe deze gemeente energieneutraal kan worden gemaakt, heeft geresulteerd in een burgerbesluit met een aantal voorstellen terzake die aan de burgemeester zijn aangeboden. Wanneer ik zie welke G1000-en er in verschiet liggen - met dank aan Harm van Dijk die mij daarover inlichtte -, dan wordt die weg verder bewandeld. Zo wordt er in nauw overleg met de gemeente een G1000Heerenveen voorbereid; is in Brabant, op instigatie van GS, een Voedsel1000 in voorbereiding, gericht op het hele professionele landbouw- en natuurveld; en worden de mogelijkheden van een Zorg1000 onderzocht om burgers te betrekken bij de keuzes die op dit terrein gemaakt

⁵ Geerten Boogaard en Ank Michels (eindredactie), Job Cohen, Peer Smets, Harmen Binnema en Marloes Vlind, *G1000, Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag 2016, p. 104

moeten worden - om een drietal activiteiten te memoreren die de organisatie van G1000.nu onderhanden heeft.

Met nadruk wil ik hier ook aandacht besteden aan de procedurele kanten van de G1000. Enerzijds concludeerden wij in ons eerder genoemde onderzoek dat het nog niet zo eenvoudig is om daadwerkelijk een goede afspiegeling van de bevolking aan tafel te krijgen: loting is, zo concludeerde ik al in mijn oratie, weliswaar een interessant middel, maar de daadwerkelijke realisatie daarvan is bepaald lastig, zo zagen wij ook in ons onderzoek. Dat vergt heel veel energie, terwijl succes lang niet altijd verzekerd is - iets dat uiteraard ook geldt voor andere vormen van burgerparticipatie. Anderzijds kan niet anders dan met grote waardering gekeken worden naar de wijze van werken die bij iedere G1000 gehanteerd wordt. Uitgangspunt daarbij is de *dialogo*, en niet het *debat*: zoek naar overeenkomsten, niet naar verschillen. Probeer de dialoog zo goed mogelijk voorbereid aan te gaan; laat zo mogelijk deskundigen tevoren informatie aanreiken. Kijk niet wie het beste en het sterkste zijn argumenten ter tafel kan brengen, maar zoek *common ground*, zoek gemeenschappelijkheid. Sta open voor argumenten en standpunten van de ander, probeer ze zo goed mogelijk te begrijpen - wat uiteraard niet hoeft te betekenen dat die standpunten gedeeld worden. Ik citeer de conclusies van ons onderzoek:

“Kortom, de *processen* die aan een G1000 ten grondslag liggen, bieden een uitstekende basis om de kloof tussen burgers en bestuur aan te pakken. Wanneer bijeenkomsten georganiseerd worden die ten doel hebben om burgers serieus te betrekken bij onderwerpen die voor hen van belang zijn, dan zijn de hier beschreven kenmerken essentieel voor die organisatie. De organisatoren zullen de nodige tijd en energie moeten steken in het laten deelnemen van juist die groepen die dat niet uit zichzelf zullen doen, zij zullen het grote belang van deelname moeten benadrukken, een belang dat alleen maar erkend zal worden als er resultaten geboekt worden. En tijdens die bijeenkomsten zullen zij er uitdrukkelijk op moeten toezien dat dan *alle* deelnemers tot hun recht komen: de taalvaardigen, maar ook diegenen die dat minder zijn; degenen met een grote mond, maar ook degenen die met meer bescheidenheid acteren. In die zin is het fenomeen van de G1000 precies op tijd in ons land ontwikkeld. De eerste ervaringen ermee, en de bestudering van het fenomeen waarvan wij in deze bundel verslag doen, leiden tot enkele bijstellingen die juist in de komende tijd buitengewoon welkom kunnen zijn. De urgentie van de vluchtelingencri-

sis,⁶ de op tal van plaatsen in de media gesignaleerde boosheid van een forse groep burgers, de noodzaak om die aan te pakken, vragen om procedures die ons kunnen helpen. De aanpak volgens de G1000 biedt daarvoor zeker handvatten.^{“7}

Ik sta hier iets uitvoeriger bij stil, omdat dit een aanpak is die een veel bredere impact kan hebben dan alleen een vorm die gebruikt wordt bij het betrekken van burgers bij beleid. Juist in een tijd waarin tegenstellingen in de samenleving scherp naar voren komen, verdient het aanbeveling om niet de scherpte van die tegenstellingen op te zoeken, maar, opnieuw, te zoeken naar *common ground*. Op dit moment is het niet de vluchtelingencrisis die in het centrum van de belangstelling staat - die kan trouwens zo maar weer komen -, maar de discussie over Zwarte Piet. De roep om dialoog - nee, géén debat - tussen voor- en tegenstanders klinkt hier harder dan ooit tevoren - zeker na de intocht van Sinterklaas in het weekend van 17-18 november jl. Zie de fraaie column van Tommy Wieringa in NRCH van dat weekend, zie ook Tom Jan Meeus in zijn rubriek *Haagse invloeden*, opnieuw in NRCH, maar nu van afgelopen zaterdag, waarin hij zich afzet tegen de zgn. algoritme-democratie: “het algoritme waarmee nieuwe media conflict en radicaliteit belonen, en saaiheid en beschaving afstraffen”.

Het is nu net een maand geleden dat Wim Kok, van wie ook ik een groot bewonderaar was, overleed. Hij was een meester in het zoeken naar die gemeenschappelijkheid. In veel van de commentaren naar aanleiding van zijn overlijden werd die verbindende kracht gememoreerd, waarbij er ook op werd gewezen dat die tijd achter ons ligt. Het mag zo zijn, maar laat de herinnering aan Wim Kok er een zijn dat het zoeken naar gemeenschappelijkheid de samenleving heel veel goeds kan brengen. En ja, dan is het van het allergrootste belang om werkelijk *alle* stemmen in de samenleving te horen. Ik haal nog steeds graag het belangrijkste woord aan dat mijn kabinetschef uit de tijd dat ik burgemeester van Amsterdam was, mij met regelmaat in het oor fluisterde: *aandacht*. Aandacht voor de ander, luisteren. Aandacht, precies dat woord is de kern van een dialoog.

In ditzelfde spoor past ook *Code Oranje*,⁸ het enkele jaren geleden gelanceerde initiatief waarvan Bert Blase wel als aanvoerder genoemd mag worden en dat enkele weken gele-

⁶ De resultaten van dit onderzoek verschenen in 2016.

⁷ a.w. p. 107.

⁸ Zie www.codeoranjedemocratie.nl

den nieuwe energie is ingeblazen. Code Oranje bepleit de inschakeling van burgerinitiatieven op grote schaal om gemeentelijk beleid te schragen en richting te geven. De uitgangspunten ervan zijn vergelijkbaar, zoals blijkt uit het eerste uitgangspunt: *verschillen van inzicht zijn even waardevol als de vaardigheid dit verschil vruchtbaar te maken*. Maar Code Oranje heeft, als gezegd, aanzienlijk meer pretentie, want het wil het huidige politieke stelsel, met politieke partijen als kern, hervormen: niet deze partijen, maar het soort burgerinitiatieven waarmee de afgelopen jaren ervaring is opgedaan moeten leidend worden voor het ontwikkelen van beleid. Besluiten komen tot stand met behulp van burgerjury's, van burgerbegrotingen, burgertoppen, burgerbesluiten, referenda, wijkcoöperaties, maatschappelijke akkoorden, gebruik van e-democratiereferenda, kortom met optimale benutting van (ervarings)deskundigheid en kennis van bewoners. Code Oranje gaat vervolgens nog een stap verder, want het wil op deze basis meedoen met verkiezingen. Het is daarmee, zoals het zelf zegt, geen gewone politieke partij, maar "eerder te omschrijven als een beweging, die wil laten zien dat het anders kan. Anders dan we tot nu toe in de politiek gewend zijn. Code Oranje bestaat uit een actieve groep mensen: ieder met zijn of haar opvattingen en ideeën. We verschillen daarin allemaal van elkaar. Er is geen overkoepelend orgaan (de 'partij') dat voor ons de (politieke) standpunten bepaalt. Wel delen we met elkaar de overtuiging dat we onze verschillen kunnen overbruggen én dat we bij ieder vraagstuk de samenleving betrekken." Of de pretentie dat alle vraagstukken, ook die waarover opvattingen scherp uiteenlopen, aldus te overbruggen zijn, valt te bezien. Maar het neemt niet weg dat hier sprake is van een omvattende benadering waarin het type burgerparticipatie-initiatieven dat de afgelopen jaren een zekere wasdom heeft bereikt, een plaats kan krijgen.

Kortom: op het gebied van beleidsbeïnvloedende participatie is de afgelopen jaren het nodige gebeurd - waarbij ik mij realiseer dat ik zeker niet aan alle initiatieven recht heb gedaan. In ieder geval wil ik hier nog het programma *Democratic Challenge* noemen, het initiatief van BZK en de VNG dat beoogde om experimenten op het gebied van de lokale democratie te verzamelen, te bundelen en te ondersteunen, hetgeen geleid heeft tot de aanmelding van zo'n 150 programma's - sommige succesvol, veel andere weer minder, waarbij de relatie met het gemeentebestuur niet onbelangrijk bleek; ook hierop kom ik in het vervolg nog terug. Zonder die band kost het opzetten en voortzetten van initiatief veel tijd, energie, kennis en geld, en het is natuurlijk niet eenvoudig om dat vol te houden.⁹ En

⁹ Zie J. Westerweel en M.J. Cohen, *a.w.*

ook voor wie het wel wil volhouden, is het niet eenvoudig: natuurlijk komen er binnen groepen mensen die iets willen bereiken, tegenstellingen aan de oppervlakte, en lang niet altijd blijken die overbrugbaar - wat tot gevolg kan hebben dat het initiatief geen vervolg krijgt. Zo berichtte Nieuwsuur precies een week geleden dat in Vlaardingen een democratisch experiment mislukt was door ruzie in de fractie van de grote winnaar van de verkiezingen.¹⁰

3.2. ... en beleidsbeïnvloeding

Laat ik, voordat ik overga tot de bespreking van de tweede vorm van burgerparticipatie, eerst nog een heel andere vorm van beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie bespreken - al was het maar omdat ik daar, in ander verband, zelf bij betrokken ben. Deze vorm van beleidsbeïnvloeding door burgers wordt geïnitieerd door het OFL, het bij wet¹¹ ingestelde Overlegorgaan voor de Fysieke Leefomgeving, dat zich inzet voor een goede dialoog tussen samenleving en Rijksoverheid ten aanzien van complexe vraagstukken over de fysieke leefomgeving. Dat OFL is geen nieuw initiatief, wel een voor de hand liggende procedure om ervoor te zorgen dat grote en complexe ingrepen in de fysieke wereld niet halverwege op enorme weerstand van burgers stuiten. Beter heel goed en desnoods langdurig voorbereid, dan halverwege gestrand. Het OFL opereert onafhankelijk, op verzoek van de minister of uit eigen beweging, voert overleg en adviseert de minister. Ik geef een paar voorbeelden van onderwerpen waar het OFL zich nu mee bezig houdt: waterveiligheid, waarbij burgers en stakeholders actief betrokken worden bij het Deltaprogramma; mobiliteitsproblemen - bijv. de vraagstukken rond Schiphol en Lelystad; of de overgang naar een circulaire economie - bijv. hoe te komen tot gasloze wijken. Het OFL brengt burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheid bijeen om mee denken en te werken aan toekomstig beleid van de Rijksoverheid.

In dit kader ben ik betrokken bij de totstandkoming van de Nationale Omgevings Visie, een integrale lange termijn visie voor een duurzame fysieke leefomgeving. Vier opgaven staan daarbij centraal: duurzaam economisch groeipotentieel, ruimte voor klimaat en energietransitie, sterke, leefbare en klimaatbestendige steden en regio's met voldoende ruimte om

¹⁰ <https://nos.nl/l/2260376>.

¹¹ Wet overleg infrastructuur en milieu, wet van 11 december 1996, houdende regels betreffende advies en overleg over het beleid inzake verkeer en waterstaat. De daarbij behorende naam OIM is onlangs gewijzigd in OFL.

te wonen, te werken en te bewegen, en als vierde een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Abstracte vragen, die niettemin op termijn voor individuele burgers van wezenlijke betekenis zijn. Hoe daar burgers bij te betrekken? Gekozen is voor een geheel andere manier van burgerparticipatie dan tot nu toe besproken: het onderzoeksbureau Motivaction is verzocht om onderzoek te doen aan de hand van het door hen ontwikkelde Mentality-model,¹² dat mensen groepeert rond clusters van sociale milieus, die bij elkaar een afspiegeling van de samenleving vormen.¹³ Met dit model als basis heeft Motivaction een steekproef gedaan onder 1600 Nederlanders van 16 tot 75 jaar. Uit de resultaten van hun onderzoek komt naar voren dat de meeste Nederlanders de inrichting van Nederland in de komende decennia belangrijk vinden, met name als het om hun eigen buurt of gemeente gaat. Over allerlei onderwerpen bestaat overeenstemming - het belang van voldoende schoon water, schone lucht, rust en ruimte. Een ruime meerderheid wil meer aandacht voor verduurzaming. Maar burgers zijn sterk verdeeld over de vraag of vooral bestaande stedelijke regio's moeten worden uitgebouwd of dat er nieuwe stedelijke regio's gecreëerd moeten worden. In vervolg op dit onderzoek werden op vier verschillende plaatsen in het land een beperkt aantal burgers, bij elkaar zo'n honderd, opnieuw op representatieve wijze gerecruteerd op basis van dit Mentality-model, bijeen gebracht, waarbij zij spraken over onderwerpen als woningmarkt, een duurzame stad, mobiliteit en toerisme. Bij andere bijeenkomsten kwamen vergelijkbare, maar aan de plaats van samenkomst aangepaste onderwerpen ter sprake. De resultaten van dit onderzoek en van deze gesprekken worden gebruikt als onderliggend materiaal om bij de voorstellen voor de Nationale Omgevingsvisie te kunnen bouwen op opvattingen die in de bevolking leven.

Waar het mij in dit verband om gaat, is in de eerste plaats om te laten zien dat burgers ook op een heel andere, en op zichzelf niet minder doeltreffende manier kunnen bijdragen aan de vormgeving van beleid, en in de tweede plaats om er op te wijzen dat met behulp van dit soort methoden mogelijk is om een evenwichtige samenstelling te realiseren - iets dat, zoals wij gezien hebben, bij andere vormen van burgerparticipatie niet altijd gemakkelijk te bereiken is. En natuurlijk valt hierbij op te merken dat dit soort vormen van het betrekken

¹² Motivaction research and strategy is een marktonderzoeksbureau dat zich bezig houdt met het zoeken naar en vinden van motieven en drijfveren achter gedrag. Zie motivaction.nl.

¹³ Het model kent acht zgn. *mentality-milieus*, te weten: de traditionele burgerij, de moderne burgerij, nieuwe conservatieven, postmaterialisten, postmoderne hedonisten, gemaksgewoonten, opwaarts mobielen en kosmopolieten.

van burgers bij tal van maatschappelijke onderwerpen zeker niet nieuw is. Maar dragers voor een door burgers vormgegeven samenleving zijn het zeker.

3.3. Doe-democratie

Tot zover een aantal impressies ten aanzien van uiteenlopende initiatieven om burgers bij overheidsbeleid te betrekken; sommige nog redelijk in ontwikkeling, andere die al kunnen bogen op de nodige ervaring. Nu over naar de tweede categorie die het SCP onderscheidde, de zelfredzame participatie, doe-democratie of burgerbestuur, waarbij het *right to challenge*, het recht om het bestuur uit te dagen om een bepaalde taak in burgerbeheer te nemen, zelfs in het regeerakkoord terecht is gekomen: “in overleg met gemeenten zal gekeken worden naar de mogelijkheid om (...) 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”.

Dat burgers het initiatief hebben genomen en dergelijke taken gewoon en in de regel vrijwillig uitvoeren, is op tal van plaatsen en op tal van terreinen het geval. Soms gebeurde dat al jaren - het zal niet verbazen dat voorbeelden daarvan vooral te vinden zijn in kleine, hechte gemeenschappen die van oudsher gewend waren om hun eigen boontjes te doppen. Vaker gebeurt dat in de afgelopen jaren hetzij noodgedwongen, omdat de overheid zich terugtrok - de economische crisis en de ontwikkeling van wat inmiddels de participatiemaatschappij heet, gingen hier hand in hand -, hetzij uit eigen initiatief omdat mensen daar plezier aan beleefden en meenden het beter te kunnen dan de overheid. Buurthuizen of zwembaden die gesloten dreigden te worden, werden in eigen beheer genomen, buurtzorg werd georganiseerd, wijkbedrijven opgericht, windmolen-coöperaties opgericht, buurtbeheer georganiseerd, enz., enz.

Over deze initiatieven is al heel veel gezegd en geschreven¹⁴ - vaak op een aanstekelijke manier, want een mens wordt vanzelf enthousiast over al die veelal onbezoldigde initiatieven die bovendien ook nog eens heel veel vrije tijd opslurpen. Zelf las ik met veel plezier het verslag van Marcel Ham en Jelle van der Meer, die in 2015 onder de titel *De onder-*

¹⁴ Het verslag *Right to challenge, een voorstudie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland* van Willemien den Ouden, Geerten Boogaard en Esmee Driessen, geschreven in opdracht van het ministerie van BZK, geeft een uitvoerig overzicht van de inmiddels verschenen literatuur.

nemende burger een beschrijving maakten van de ontwikkeling van een elftal van deze initiatieven.¹⁵ Uit hun verhalen rijst een aantal opvallende punten op. Niet voor niets zit in de titel van hun verslag het woord *ondernemend*: vrijwel alle initiatieven drijven op enkele individuele personen met niet alleen een ondernemende geest, maar ook een ondernemende achtergrond. Vaak zijn het gepensioneerden, die zich, met al hun ervaring, op deze manier voor de samenleving inzetten, er veel tijd in stoppen, en met gezag ten opzichte van de overige personen die aan het initiatief meewerken, de zaak verder brengen. Alle initiatieven krijgen te maken met de gemeente - logisch, want het gaat om taken die zij van die gemeente overnemen. Daarbij willen de initiatiefnemers liefst onafhankelijk opereren, maar dat lijkt een onbereikbaar ideaal. Zonder subsidie, zeker bij de start, lukt dat niet, maar later evenmin. En om de zaak financieel rond te maken is zakelijk inzicht noodzakelijk. Dat hebben deze initiatiefnemers meestal; zo niet, dan ziet het er voor het initiatief niet best uit. Deze ondernemende geest wil nogal eens - nee, zeker niet altijd - strijden met de instelling van ambtenaren, die, niet onlogisch, vanuit een heel ander perspectief naar de wereld kijken. En samenwerking, in ieder geval overleg met de gemeente, en dus met ambtenaren, is er eigenlijk altijd bij. En dan willen de werelden van regelgeving en financiering nog wel eens botsen. Ham en Van der Meer formuleren dat stevig: "De meeste hoofdpijn komt van wat een 'ambtenarencultuur' wordt genoemd, een houding die een mix is van wantrouwen, neerbuigendheid, controle in plaats van meedenken, onbekendheid met een dienende rol, bezorgdheid bij het loslaten (...). Goede tweede in de lijst van ergernissen is de bureaucratische cultuur waarbij de procedures belangrijker zijn dan inhoud en voortgang, gemeentediensten tegenstrijdige posities kiezen of in reorganisatie zijn." Het mag duidelijk zijn: dit is het perspectief van de initiatiefnemers, en niet voor niets voegen Ham en Van der Meer daaraan toe: "Uit de gretigheid waarmee de kritische verhalen over de gemeente verteld worden kregen we ook wel eens de indruk dat ze goed uitkomen, ter creatie van een boze buitenstaander voor intern gebruik."¹⁶

Een ander punt betreft de organisatievorm van deze initiatieven. Drie mogelijkheden springen in het oog: verenigingen, stichtingen en coöperaties. Stichtingen zijn het meest in trek, en lijken ook te passen bij het feit dat de initiatieven, als gezegd, vaak draaien om een beperkt aantal initiatiefnemers, die de lijnen uitzetten, de zaken runnen en met hun

¹⁵ Marcel Ham en Jelle van der Meer, *De ondernemende burger, De woelige wereld van lokale initiatieven*, in: Tijdschrift voor sociale vraagstukken, uitgegeven door Movisie (2015).

¹⁶ a.w., p. 136.

autoriteit conflicten of tegenstellingen oplossen. Ham en Van der Meer zeggen daarover het volgende: “Dit is een bedrijf en dat kan je niet democratisch leiden, is de samenvatting. Dat betekent niet dat er geen verantwoording is, maar die is informeel, niet vastgelegd in regels, behalve de wettelijk minimale. De doe-democratie is niet zo democratisch. De achterban vraagt er niet om, het democratisch wantrouwen is ingeruild voor op gezag gebaseerd vertrouwen. Het risico is een gebrek aan tegenspraak, zeker in het geval van een kleine kring van gelijksoortige leiders of bij een door de achterban bewierookte leider.” Wel de stichting, niet de vereniging, want die is maar lastig... toch een interessante observatie bij het bespreken van deze vormen van doe-democratie. Ik kom daar zo op terug. Dan de derde vorm, de coöperatie. Ik citeer opnieuw Ham en Van der Meer: “Feitelijk zijn het bedrijven met leden die ook eigenaar zijn. Een coöperatie mag winst maken, te gebruiken voor nieuwe investeringen of om uit te keren aan de leden. De leden bepalen de doelen, voelen zich verbonden door de gedeelde financiële belangen. De coöperatie is populair vanwege het democratische karakter en de sterke onderlinge solidariteit, maar de keerzijde is de neiging tot uitsluiting. Een coöperatieve woonwijk bijvoorbeeld bedenkt zich nog wel een keer als er zich een nieuwe bewoner meldt die werkloos is. En wanneer zorg hoofdzakelijk geleverd wordt door coöperaties, zullen zieke en dus dure burgers in de kou komen te staan. Voor een inclusieve, solidaire samenleving zijn coöperaties een risico.”¹⁷ Dat kan dus een gevoelig punt zijn, want het gaat bij deze vormen van doe-democratie immers om het overnemen door burgers van collectieve voorzieningen, en die zijn er in beginsel voor alle burgers, niet voor een gedeelte.

Zo zien we dat er, naast alle aantrekkelijkheden van deze vormen van doe-democratie, ook obstakels zijn, niet alleen van praktische, maar ook van juridische aard. Die laatste zijn grondig in kaart gebracht in een studie van mijn collega's Willemien den Ouden, Geerten Boogaard en Esmee Driessen, die in opdracht van BZK de mogelijkheden hebben onderzocht van een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven. Ik noem, samengevat in mijn woorden, de belangrijkste obstakels die zij signaleerden.

- Hoe verhoudt een burgerinitiatief zich tot de democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordiging? Ondergraaft een versterking van de rechtspositie van initiatiefnemers de positie van de gemeenteraad en is dat wel wenselijk? Zo niet, hoe krachtig kan een initiatief zijn, wanneer de volksvertegenwoordiging niet meewerkt of halverwege afhaakt?

¹⁷ Idem.

- Tot nu toe ontbreken gevalideerde instrumenten die een claim op representativiteit van een burgerinitiatief kunnen onderbouwen. En die instrumenten kunnen nodig zijn wanneer een burgerinitiatief een overheidstaak wil overnemen. Representeren de initiatiefnemers de bevolking waar het hun initiatief betreft?
- Het economisch bestuursrecht wil eerlijke concurrentie waarborgen en concurrentievervalsing tegengaan; dat kan op gespannen voet komen te staan met burgerinitiatieven die economische activiteiten omvatten.
- Overheidsfinanciering van initiatieven kan lastig zijn wanneer onduidelijk is of dergelijke initiatieven volgens het subsidierecht wel gesubsidieerd mogen worden.
- Tenslotte: overheden zijn gebonden aan de eisen van de democratische rechtsstaat; als deze niet gelden voor burgerinitiatieven, dan komen waarden als democratische legitimatie, verantwoording afleggen aan de gemeenschap, transparantie en rechtsbescherming in het gedrang.

Om al deze redenen vragen de auteurs zich af of een algemene wettelijke regeling op dit moment wel verstandig of zelfs mogelijk is - dat laatste mede vanwege de veelheid van verschillende vormen die burgerinitiatieven kunnen aannemen en de bij iedere verschillende vorm behorende regelingen. “Zo heeft” aldus de auteurs, “een energiecoöperatie van burgers onder andere te maken met voorschriften van en vergunningen gebaseerd op het omgevingsrecht, de exploitant van het buurtzwembad met de Wet Hygiëne en Veiligheid Badinrichtingen en Zwemgelegenheden en de Europese zwemwaterrichtlijn. Burgers die de buurtspeeltuin willen beheren hebben te maken met de veiligheidsvoorschriften voor speeltoestellen en bijbehorende toezichthouders en burgerinitiatieven die zich bezighouden met het alloceren van publieke budgetten voor het wijkwerk worden al snel geconfronteerd met het subsidierecht. Zeker niet in al deze bijzondere regelcomplexen zal worden besloten tot een bijzondere positie of minder stringente eisen voor burgerinitiatieven. (...) Het belang dat ‘burgerinitiatieven de ruimte moeten krijgen’ zal steeds moeten worden afgewogen tegen de belangen die door deze regelcomplexen worden beschermd.”

De auteurs denken daarom eerder aan een regeling die de rechtspositie van initiatiefnemers faciliteert, zoals het recht op toegang tot het bestuur, aan een recht op ondersteuning door het ambtelijk apparaat of aan de wettelijke verankering van een dienstbaarheidsbeginsel - geen overbodige luxe als we het verhaal van Ham en Van der Meer nog eens voor de geest halen. Maar de auteurs vinden het voor dit soort bepalingen eigenlijk nog een beetje vroeg. Eerst maar eens verder experimenteren, van elkaar leren, prakti-

sche handelingsperspectieven ontwikkelen en ondersteuning bieden, zoals “de één-loket-aanpak: één aanspreekpunt in de ambtelijke organisatie, waar initiatiefnemers zich kunnen melden en van waaruit verder - en met zo kort mogelijke lijntjes - wordt begeleid. Ondersteuning wordt geboden, zowel in de vorm van advies over de toepasselijke regelgeving en eisen waaraan initiatieven moeten voldoen, als in de vorm van een ‘helper’ binnen de overheidsorganisatie. Deze contactpersoon kan voorkomen dat initiatiefnemers in een organisatorische doolhof verdwalen en kan de weg wijzen naar financiële ondersteuning door de overheid. Het delen van dergelijke *best practices* en daarop gebaseerde en uitgeschreven concrete handvatten voor initiatiefnemers en ambtenaren die hen willen ondersteunen, lijkt een aantrekkelijke en relatief eenvoudige wijze van faciliteren” aldus de auteurs.

4. Conclusies

De vierde D revisited: drie onderwerpen heb ik de revue laten passeren. Ik begon met het uitspreken van mijn zorgen over de groeiende omvang van gemeenten. Natuurlijk, die groei begrijp ik heel goed: de toegenomen en toenemende taken van gemeenten vragen om een omvang die langzaam maar zeker regionale vormen aanneemt. Maar nu dat het geval is, heeft dat twee consequenties. De eerste is dat het democratische gat dat gemeenschappelijke regelingen nu kennen, opgelost wordt. De tweede is dat de groei van gemeenten ten koste gaat van die activiteiten en die taken die eigenlijk veel beter op een kleinere schaal uitgeoefend kunnen worden. Dorpsniveau, wijkniveau, stadsdeelniveau: mijn pleidooi zou zijn om ook, of liever opnieuw, op die niveaus formele democratische structuren in te voeren. Leidt dat tot een extra bestuursniveau? Misschien. Leidt dat tot extra bestuurlijke drukte? Ik geloof er niets van. Wanneer helder bepaald wordt welk niveau wat doet, en wanneer er daadwerkelijk op wordt toegezien dat het ene niveau zich niet gaat bemoeien met het andere, dan is die heldere structuur te prefereren boven de wirwar aan regelingen die we nu kennen. Werk aan de winkel voor BZK, en ... voor mijn opvolger!

De lastige positie van gemeenteraadsleden - de groei van gemeenten, hun toegenomen taken en de afgenomen kracht van een achterban - en de toegenomen behoefte van burgers om zich te bemoeien met het wel en wee in hun gemeenten heeft de burgerparticipatie de afgelopen jaren een nieuwe impuls gegeven. Ik besprak twee vormen van beleids-

beïnvloedende participatie en vormen van participatie waarin burgers taken van de overheid hebben overgenomen.

Laat ik voorop stellen dat ik, ondanks de vragen die bij beide vormen gesteld kunnen worden, die toegenomen burgerparticipatie toejuich. Burgers die zich met hun omgeving bemoeien, dat is goed voor de samenleving. Het betekent wel dat die burgers ook moeten zien dat die invloed er daadwerkelijk is, dat er met hun bemoeienis iets gedaan wordt, want anders is het middel erger dan de kwaal: burgers die teleurgesteld afhaken, dat kan de bedoeling niet zijn. Dat is tegelijkertijd gemakkelijker gezegd dan gedaan. Het vraagt delicate afstemming tussen degenen die overheidsbevoegdheden hebben en uitoefenen en burgers die daar nu juist invloed op willen uitoefenen. Wij zagen al dat burgers nogal eens moeite hebben om met de juiste instanties in aanraking te komen en dat ambtenaren niet altijd staan te juichen als burgers als het ware hun werk willen overnemen. En raadsleden, die nu eenmaal gekozen zijn om beleid vast te stellen, kunnen geconfronteerd worden met opvattingen die ze nu net niet willen. Delicate afstemming dus, in het besef dat uiteindelijk de bevoegdheden liggen waar ze zijn toegekend: bij de raad of bij BenW, tenzij die bevoegdheden door het bevoegd gezag zijn overgedragen of gemandateerd. De volgende uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in een kwestie waarin een bewonersplatform dat geraadpleegd was over de vestiging van een windpark, is in dit verband volstrekt helder: “(er is) geen wettelijke regel die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor in de omgeving voldoende draagvlak bestaat. Het bevoegd gezag moet een afweging maken tussen het belang dat is gemoeid met het realiseren van het windpark in verband met het streven naar een duurzame energievoorziening en de belangen van de omwonenden. Het ontbreken van draagvlak is in die belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend. Het bestaan van draagvlak is dan ook niet beslissend voor de rechtmatigheid van het besluit van de raad.”¹⁸

Tenslotte twee punten die er naar mijn gevoel uitspringen. Het eerste is het buitengewoon nuttige onderscheid tussen debat en dialoog. Het is een onderscheid dat ons verder kan helpen op de woelige baren van de zee der democratie. Juist in tijden van scherper wordende tegenstellingen lijkt het mij van het grootste belang dat er niet alleen gedebatteerd wordt, maar juist naar elkaar wordt geluisterd. Ik geef toe, ik vertel hier niet iets nieuws, en

¹⁸ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2018:3067>

gelukkig ben ik niet de enige die daar dringend aandacht voor vraagt. De Zwarte Piet-discussie schreeuwt erom, en gelukkig zijn er in dit verband succesvolle initiatieven; kijk naar de intocht van Sinterklaas in Zaanstad en de dialoog in Leeuwarden. Bovendien is het onderwerp vanmiddag ook aan de orde geweest op de Bestuurdersdag van de VNG, waar onder leiding van wethouder Winnie Prins van Zeewolde een sessie is gehouden over het gebruik van Deep Democracy: mond dicht en ‘superluisteren’: besluitvorming met aandacht en waardering voor andere opvattingen.¹⁹

Ten tweede. Bij nogal wat voorbeelden van initiatieven waarin burgers taken van de overheid overnemen, blijkt het belang van initiatiefnemers, die zelf over bestuurlijke en zakelijke expertise beschikken en er zo in slagen een achterban te organiseren en die mee te nemen. Dat is op zichzelf niet zo verrassend, want zonder die eigenschappen gaat het niet lukken. Wat wel opvalt, is dat het bij zulke initiatieven nogal eens niet zo democratisch toe gaat: de initiatiefnemers ontwikkelen zich tot mensen met gezag, en beslissingen worden op basis daarvan vaak en petit comité genomen: liever een stichting dan een vereniging, want die verenigingsstructuur kan maar lastig zijn en het tempo eruit halen... Ja, dat herkennen democraten wel, maar het blijft een beetje wonderlijk om dit soort initiatieven dan onder de titel ‘doe-democratie’ terug te vinden. En juist bij dergelijke initiatieven lijkt het van belang om van meet af aan de representativiteit van het initiatief goed in het oog te houden: het is mooi als burgers initiatieven nemen, maar wanneer zij taken van de overheid overnemen, dan moet de inclusiviteit ervan wel gewaarborgd zijn.

5. Tot slot

Ik merk dat ik een paar belangrijke aanbevelingen van mijn huidige collega's aan het herhalen ben. Ik ga ze missen, die collega's, met wie het zo goed toeven is. Geerten Boogaard, wetenschappelijk, bestuurlijk en op zijn manier ook politiek talent, Joost Westerweel die aan een mooi proefschrift over institutioneel staatsrecht en burgerparticipatie werkt, Richard van Oevelen en Laurens Raijmakers die als Thorbecke-fellows mede vorm hebben gegeven aan de leerstoel, en natuurlijk Wim Voermans en Willemien den Ouden, die ruimte boden en activiteiten stimuleerden. Joop van den Berg, met wie ik al jaren een band van samenwerking en vriendschap deel, die de afgelopen jaren vrolijk en nuttig geïn-

¹⁹ Zie het interview met Winnie Prins in VNG-magazine van 9 november 2018, *Deep Democracy geeft zwijgers een stem*.

tensiveerd is - mede door de gezamenlijke redactie, met Hans Vollaard en Geerten Boogaard in de hoofdrol, van ons standaardwerk - nietwaar? - over de gemeenteraad. Maar ook mijn collega's bij de VNG, in het bijzonder Rogier van der Wal die de afgelopen jaren zo hard gewerkt heeft aan het verbinden van wetenschap en gedecentraliseerd bestuur, en Jantine Kriens die het veelkoppige VNG op koers houdt. En de studenten, op colleges en bij practica, die mooie, maar ook minder mooie opstellen schrijven, slimme vragen stellen en in hun verenigingen urgente maatschappelijke onderwerpen aan de orde stellen en bespreken.

Terugkijkend, wil ik hier tot slot ook graag noemen Tim Koopmans en Hans Daalder, beiden nog aanwezig bij mijn oratie, die, ieder op hun manier, een belangrijke rol in mijn wetenschappelijke ontwikkeling hebben gespeeld. Dat geldt nog het meeste voor mijn eerste baas, Hans Crombag, die er opnieuw tot mijn spijt vandaag niet bij kan zijn, maar die afgelopen dinsdag, samen met Willem Albert Wagenaar, eerder Rector Magnificus van deze universiteit, centraal stond in het congres *Geheugens om nooit te vergeten*. Hans Crombag heeft mij leren schrijven - en als het vandaag het aanhoren waard was, dan hebt u dat aan hem te danken.

Ik besluit met de woorden waarmee, jaren geleden, Tim Koopmans afscheid nam van de universiteit, waarbij hij zich afvroeg wat hem in zijn Leidse periode was overkomen. *J'ai veilli*, zei hij - en zo is het ook mij vergaan. Ik ben ouder geworden, en ik heb het geluk gehad in mijn werkzame leven mijn talent te kunnen ontwikkelen en de expertise die ik aldus heb opgebouwd, op uiteenlopende terreinen te kunnen gebruiken.

Je talent zo te mogen en te kunnen ontwikkelen - dat gun ik iedereen.

Ik heb gezegd.

