

Als het nu eens geen wet of budget is? Sociale rechtvaardigheid door rechtsstatelijkheid en inclusieve democratie

Alex Brenninkmeijer

Wat zou een kabinet van sociale rechtvaardigheid in deze tijd moeten doen? De ‘coronazomer’ van 2020 heb ik gebruikt om over deze vraag na te denken en mijn reactie was uiteindelijk wat dwars: wat als het nu eens geen wet of budget is? Tegen de achtergrond van het parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties dat startte op 15 oktober 2020 vormt dat geen vreemde vraag. Waarom verliezen we steeds de menselijke maat uit het oog?¹

Als Nationale ombudsman concludeerde ik in 2013 dat er te veel wetten en regels zijn, zodanig dat zelfs deskundigen – en wie zijn dat? – vaak het spoor bijster raken. Ook veel Kamerleden ontbreekt het aan tijd, kennis en inzicht om tijdens alle stemmingen een verantwoorde keuze te maken, zeker nu partijen meer en meer versplinteren. Mijn opvolger als Nationale ombudsman verzucht eveneens – in mijn woorden – dat de Haagse wetgevingsmachine dolgedraaid is. De Rekenkamer, waarvan de blik is gericht op de doelmatigheid van beleid, ziet eveneens dat die doelmatigheid vaak tekortschiet. Er is wel beleid, maar het werkt niet. Ik noem als illustratie de vergroening in de landbouw, terwijl de biodiversiteit alleen maar achteruitgegaan is.²

Bij de presentatie van het jaarverslag van de Nationale ombudsman over 2013 stelde ik in de Tweede Kamer voor dat de

Kamerleden het best op hun handen kunnen gaan zitten. Met een vrolijke lach kwam toenmalig Tweede Kamerlid Mei Li Vos (PvdA) – nu senator – mij feliciteren met mijn jaarverslag. Ze stelde de vraag: ‘Maar wat denkt u dat we dan moeten doen?’. Hierin schuilt in mijn visie een lastig probleem. Wetten en budgetten, anders gezegd: beleid en de financiële onderbouwing ervan, zijn dominant in de politieke cyclus, die begint met het opstellen van partijprogramma’s met bijbehorende profileringspogingen, verkiezingsstrijd, stembusuitslag, kabinetsformatie op basis van steeds moeizamere coalitievorming, het sluiten van een gedetailleerd bindend regeerakkoord en vervolgens de uitvoering ervan, met een horizon die veelal korter is dan vier jaar. De dynamiek van de parlementaire democratie ligt besloten in het proces van wetgeven en de opstelling van de jaarlijkse begroting. In de dagelijkse parlementaire praktijk komt daarbij de controle op de regering. Die leidt, mede aangestuurd door mediahypes, tot een massieve stroom spoeddebatten, schriftelijke vragen en moties in een omvang die de Kamervoorzitter hoofdpijn kan bezorgen, maar ook de staatscommissie parlementair stelsel aan het denken heeft gezet.

Scheidend D66-Kamerlid Kees Verhoeven stelt dat Kamerleden wat minder daadkracht zouden kunnen tonen: ‘van Kamerleden wordt nu veel meer dan tien jaar geleden verwacht dat ze op een zichtbare wijze resultaten boeken.’³ ‘Minder daadkracht’ vormt ook voor mij een belangrijke leidraad als het om een analyse van ons openbaar bestuur gaat. Hoe kan de sociale rechtvaardigheid in Nederland vergroot worden? Misschien vormt deze tijd van COVID-19 een lakmoesproef voor die rechtvaardigheid.

Sociale rechtvaardigheid en rechtsstaat

Wat wordt door de COVID-19-pandemie zichtbaar? COVID legt kwetsbaarheden bloot, niet alleen medisch, maar ook economisch en maatschappelijk. En niet alleen lokaal, regionaal of nationaal, maar ook in de verhouding tussen landen. Maar de focus ligt in

deze bundel op ‘Nederland’. In andere bijdragen in deze bundel zal aandacht bestaan voor de economische ongelijkheid die voortvloeit uit de toename van tijdelijke arbeidsverhoudingen en (schijn)zelfstandigheid, daarom laat ik dit onderwerp – in detail – rusten. Wel merk ik op dat het klassieke werknemerschap met flinke juridische waarborgen omgeven is: traditioneel hadden werknemers een sterke rechtspositie die zich ook in rechtsstatelijk opzicht kon vertalen, omdat deze in rechte afdwingbaar is.

De vraag is in hoeverre sociale rechtvaardigheid gerealiseerd wordt met het doorzetten van rechten in welke vorm dan ook. Periodiek onderzoekt het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (wodc) de ‘geschilbeslechtingsdelta’. Het onderzoek geeft inzicht in bepaalde aspecten van de toegankelijkheid en kwaliteit van het rechtsbestel, waarbij opvalt dat steeds minder een beroep op de rechter gedaan wordt.⁴ Inmiddels vindt dit onderzoek ook voor het mkb plaats.⁵ Dit onderzoek is belangrijk, omdat het zicht geeft op de maatschappelijke resultaten van onze rechtsorde.⁶ Dat onze wetgeving bepaalde rechten verleent, is slechts een eerste stap. Worden die rechten ook in praktijk gebracht?

Deze vraag doet denken aan het verschil tussen het rekenkundige ‘koopkrachtplaatje’ dat politiek zo dominant is en wat er echt gebeurt met huishoudinkomens. Onderzoek van het Nibud levert daarom belangrijkere graadmeters op dan van het Centraal Planbureau (CPB). De belangrijkste veronderstelling van nieuwe wetgeving en budget is dat het ook *werkt*. Als zaken compleet uit de hand lopen, volgt een parlementair onderzoek of parlementaire enquête. De Algemene Rekenkamer onderzoekt doelmatigheid en ook ministeries doen soms wettelijk verplicht evaluatieonderzoek. Toch valt op dat de aandacht in parlementair Den Haag primair gericht is op nieuw beleid en onvoldoende op de werkzaamheid van beleid. Een nieuw onderzoek van het wodc naar geschillenbeslechting zou daarom ook toegespitst kunnen worden op de vraag of burgers daadwerkelijk krijgen waar ze krachtens wet- en regelgeving recht op hebben.⁷

Als Nationale ombudsman heb ik mij verdiept in de maat-

schappelijke gevolgen van sommige belangrijke beleidskeuzes die tijdens kabinetsformaties gemaakt zijn. Te denken valt aan de invoering van het toeslagenstelsel met daarbij de verdubbeling van de taak van de – toen goed functionerende – Belastingdienst, die naast innen ook uitbetalingen ging inhouden. Een ander voorbeeld vormt fraudebestrijding via ‘bestandskoppeling’ of ‘bestandsvergelijking’, waardoor inderdaad ‘fraudes’ konden worden ontdekt, maar waarbij op grote schaal onschuldige burgers in de problemen kwamen. Het heeft veel moeite gekost om bijvoorbeeld de gevolgen van de zo bij ZZP'ers opgespoorde ‘fraude’ te herstellen.⁸

De introductie van een streng sanctiestelsel met veel zwaardere straffen bij fraude in het sociale domein met de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving onder kabinet-Rutte I in 2012 heeft eveneens geleid tot grove vormen van sociale onrechtvaardigheid. Omdat het stelsel een politieke keuze was uit het regeerakkoord viel over de werking en rechtvaardiging niet te discussiëren. Mijn gesprekken hierover met de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken, Lodewijk Asscher en Jetta Kleinsma (beiden PvdA), bleken vruchteloos. Pas na uitspraken van de rechter is het stelsel aangepast, maar ondertussen zijn vele mensen onnodig in de financiële problemen gekomen.

Een ander voorbeeld betreft de opstelling van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) bij de inning van boetes. Hoewel er een evident verschil is tussen niet willen en niet kunnen betalen, hanteerde het CJIB jarenlang eenzelfde strafregime, waarbij boete zich op boete stapelde en uiteindelijk – vrij ineffectieve – gijzelingen plaatsvonden.⁹ Ik noem ten slotte slechts het debacle van de kindertoeslagen uitgevoerd door de Belastingdienst, mede aanleiding voor het parlementair onderzoek. Daarbij had aanvankelijk de prompte en directe uitvoering van de toekenningen politieke prioriteit, maar zwaaide het beleid onder grote druk vanuit de Tweede Kamer naar aanleiding van een relatief klein aantal – maar wel ernstige – fraudegevallen om naar harde repressie. Als gevolg daarvan kwamen velen buiten hun schuld in diepe financiële problemen. Het oplossen van de problemen die

hierdoor ontstaan zijn – waarbij de sociale onrechtvaardigheid eraf spat – blijkt een weerbarstig probleem te zijn waar menig politicus de tanden op kapot kan bijten.

Vanuit rechtsstatelijk perspectief is het belangrijk te constateren dat de Raad van State als hoogste bestuurlijke rechter tot oktober 2019 de te drastische en ongefundeerde terugvordering van toeslagen steeds heeft goedgekeurd, omdat de wetgever de Belastingdienst beide handen op de rug gebonden had.¹⁰ Dit is bij uitstek een uitvoeringsprobleem waar alleen in crisissfeer politieke aandacht voor bestaat. Ik zwijg uiteindelijk over de onbehoorlijke afwikkeling van de schadelijke gevolgen van de gaswinning in Groningen, over het op politieke gronden jarenlang negeren van de stikstofnormen terwijl de Raad van State gewaarschuwd had voor de bindende regelgeving over dit onderwerp, over de gevolgen van de problematische uitvoering van de jeugdzorg na de decentralisatie en de ontluisterende omgang met gezinnen met meerdere problemen ('multiproblem gezinnen').¹¹ En ten slotte over de zigzaggende besluitvorming over het tegengaan van chemische verontreiniging met PFAS en de maatschappelijke kosten die daaruit voortvloeiden.

Een belangrijke oorzaak van uitvoeringsproblemen vormt het inboeken van bezuinigingen bij de kabinetsformatie op basis van nog in te voeren nieuw beleid. Destijds heb ik dit bijvoorbeeld waargenomen bij de rechtsbescherming, toen de staatssecretaris van Justitie Nebahat Albayrak (PvdA) een bezuinigingstaakstelling moest realiseren en onder die druk de rechtshulp moest aanpakken, bijvoorbeeld door de – geforceerde – introductie van *mediation*. Deze bezuinigingstaak voor Justitie heeft zich vele begrotingen herhaald en heeft geleid tot weinig evenwichtig beleid als het om rechtsstatelijkheid gaat. Ook het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) werd geconfronteerd met forse bezuinigingen op apparaatskosten, in de veronderstelling dat digitalisering en daardoor vermindering van de contacten met belanghebbenden de uitvoering aanzienlijk voordeliger zouden maken. Toen dit niet bleek te werken, waren de kosten om weer tot effectieve uitvoering te komen hoog. Maar ondertussen waren

vele kwetsbare mensen op de arbeidsmarkt niet of slecht geholpen en stonden hun uitkeringen op de tocht.

Als ik de afgelopen twintig jaar overzie, dan constateer ik dat veel groepen burgers direct of indirect in hun omgeving geconfronteerd zijn met de gevolgen van beleid dat achteraf niet houdbaar bleek, met gebrekkige uitvoering vanwege traagheid of onzorgvuldigheid.¹² Ook jonge mensen worden geraakt; denk bijvoorbeeld aan de problemen van leerlingen in het mbo en de invoering/afschaffing van de studielening en de invoering/afschaffing van het bindend studieadvies. In de politiek is regelmatig aandacht voor kwetsbare groepen. Onvoldoende aandacht bestaat naar mijn mening voor 'gekwetste groepen', en hun gerechtvaardigde zorgen worden onvoldoende serieus genomen. Als voorbeeld noem ik Groningse burgers die jaren in onzekerheid verkeren vanwege de gevolgen van de gasboringen en onvoldoende perspectief hebben. Ook de slachtoffers van de toeslagenaffaire moeten lange tijd wachten op herstel, als herstel in de oude toestand al haalbaar blijkt.

Als het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) peilt hoe de stemming is in de samenleving, dan blijkt dat een niet te verwaarlozen groep burgers het gevoel heeft dat ze in Den Haag geen aandacht hebben voor hun belangen. Kwetsbare groepen, die vaak lageropgeleid zijn, zijn hier oververtegenwoordigd. Politicoloog Tom van der Meer bepleitte met zijn boek *Niet de kiezer is gek* voor een gedragsmatige verandering van de gevestigde politieke partijen. De sociale onrechtvaardigheid in de huidige samenleving aanpakken vraagt zo gezien iets anders dan budget en beleid. Het vraagt een andere blik op de samenleving en een andere modus operandi in de politiek.

De noodzaak van inclusiviteit

Artikel 1 van de Grondwet, het recht op gelijke behandeling en het verbod van discriminatie, draagt in belangrijke mate bij aan sociale rechtvaardigheid in de Nederlandse rechtsstaat. In tijden van

corona heeft de in de vs geïnitieerde Black Lives Matter-beweging ertoe geleid dat institutioneel racisme op de politieke agenda is komen te staan. In 2013 heb ik als Nationale ombudsman gesignaleerd dat het politieke klimaat in Den Haag racistisch van aard is.¹³ Bovendien heb ik toen aandacht gevraagd voor etnisch profileren. Beide onderwerpen leidden tot afwijzende reacties: ‘racisme’ was – in de mainstream oordeelsvorming – een te groot woord en de discussie viel dood. Dit jaar ontstond in Nederland na de tragische dood van George Floyd in de vs een schok in de publieke opinie.

Als gevolg hiervan framede premier Rutte in de zomer van 2020 het onderwerp racisme als ‘systemisch’, hoewel ‘institutioneel racisme’ voor hem nog een brug te ver is. Evident is de ongelijke positie van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt, woningmarkt en breder in de maatschappij. Dit is het resultaat van decennialange ontwikkelingen in onze samenleving, die niet zomaar om te buigen zijn. Er vindt al dan niet bewust systematische uitsluiting plaats, op basis van vooroordelen over superioriteit, waarbij de traditionele ‘witte Nederlandse man’ boven aan de pikorde staat. Bovendien komt hierbij nog de ongelijke positie van vrouwen aan de orde. Hoewel er verbeteringen optreden, blijkt het decennia te kosten om vrouwen in een gelijkwaardige positie te krijgen, terwijl een migratieachtergrond als een verreikend en diep ingrijpend maatschappelijk stigma werkt. Duidelijk is dat vrouwen en minderheden systematisch een zwakkere positie hebben.

Ondanks het feit dat artikel 1 van de Grondwet vanuit rechtsstatelijk oogpunt glashelder is over de gelijkwaardige positie van ieder menselijk individu in onze samenleving, blijkt de dagelijkse praktijk nog ver verwijderd van dit ideaal. Debet hieraan is dat ons politieke en bestuurlijke systeem onvoldoende inclusief is. Als we kijken naar de positie van de vrouw in het openbaar bestuur dan blijkt dat bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau slechts een derde vrouw is. Ook in de Tweede Kamer geldt die verhouding. In het kabinet-Rutte III gaat het om de verhouding 24-10 (40%), terwijl slechts 1 van de 24 niet in Nederland geboren is. Hoewel op het eerste gezicht gesteld kan worden dat gelijke behandeling meer

inclusiviteit vereist, *vanwege die inclusiviteit*, speelt er wat mij betreft een andere factor. Als het gaat om agendasetting en de wijze waarop we met elkaar omgaan, is het evident dat de samenstelling van regering en volksvertegenwoordiging van invloed is en dat dit op gelijke wijze geldt voor iedere bestuurslaag, maar ook voor iedere bestuurskamer.

Waarom maakt het verschil of bestuurlijke verhoudingen gebaseerd zijn op gelijkwaardigheid en inclusiviteit? Dit is naar mijn overtuiging niet alleen en primair een kwestie van sociale rechtvaardigheid, in de zin van ‘iedereen telt in gelijke mate mee’, of ‘iedereen behoort in gelijke mate mee te tellen als norm’. Wat telt is het karakter van de politiek, van de bestuurlijke biotoop. Wie voelt zich thuis in de Tweede Kamer, wie voelt zich thuis in ‘de politiek’? Kennelijk ervaren vrouwen en minderheden minder urgentie om zich in de politiek ‘in te vechten’ en is dit ‘invechten’ een verdacht frame, omdat het competitie vooropstelt.

Om dit anders te kenschetsen: de dominante politieke cultuur is masculien van aard en feminiene waarden – over de inhoud van dit onderscheid valt natuurlijk te discussiëren – delven het onderspit in de dagelijkse politieke praktijk. Globaal is dat een onderscheid tussen competitie en coöperatie.¹⁴ De dagelijkse praktijk is er een van geldingsdrang, concurrentie, elkaar de maat nemen, veel spreken en weinig luisteren, elkaar vliegen afvangen of te slim af zijn. Zoals Kamerlid Sandra Beckerman stelt: ‘ik schrok heel erg hoe alle clichés over de Tweede Kamer kloppen. De waan van de dag. De desinteresse in elkaar, het alleen maar bezig zijn om met quootjes in de media te komen en niet te luisteren.’¹⁵ Toen Kamerleden aangaven of ze al dan niet na de verkiezingen zouden terugkeren, klonk kamerbreed kritiek.

Minder daadkracht en andere vormen van beleidsvorming

Schetsmatig geef ik een aantal oplossingen aan. Kernpunt vormt een eenvoudig doch fundamenteel inzicht: in onze complexe sa-

menleving is de staat een complex systeem en de sterkte van dit systeem is afhankelijk van de mate waarin terugkoppeling plaatsvindt en die terugkoppeling effect sorteert. Dit vormt de basis voor doelgerichte vernieuwing en voor aanpassing aan de actuele situatie. De vele discussies over de ‘Haagse kaasstolp’ vormen een illustratie. De verstrengeling tussen politiek en media en de gangbare politieke habitus leiden ertoe dat de verbinding tussen wat er rond het Binnenhof gebeurt en wat leeft in onze samenleving verstoord is. Sommige onderwerpen zijn bijvoorbeeld ‘in’ en andere zijn ‘uit’ zowel in politiek als media, terwijl ze maatschappelijk zwaar kunnen wegen. Met bepaalde onderwerpen kun je scoren en met andere niet. Dat is een ongezonde situatie. De Nederlandse staat kan versterkt worden door de belangrijke terugkoppelingssystemen te identificeren en vervolgens te versterken.¹⁶

Want die terugkoppeling in ons staatsbestel staat onder druk. Ik heb dat zelf ervaren als Nationale ombudsman – in hoeverre wordt zijn of haar boodschap serieus genomen en vertaald in maatregelen? Maar meer in het algemeen geldt dat adviezen van onafhankelijke adviesinstanties steeds meer ‘ingekapseld’ worden in het Haagse gebeuren. De adviezen van de Raad van State worden te vaak ‘weggeschreven’ zonder dat er serieus gevolgen aan verbonden worden – zie bijvoorbeeld het stikstofdossier, maar ook de kritiek op de coronamaatregelen in de begroting voor 2021. De Algemene Rekenkamer levert veel waardevol materiaal aan voor verantwoordingsdag, maar de politieke impact ervan is gering. Inspecties staan op onvoldoende afstand van ministeries en zijn verweven met de ministeriële organisatie; het effect van onderzoek van onafhankelijke instanties als het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), SCP en CPB is onvoldoende gewaarborgd. De perikelen rond adviezen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) waaraan het ministerie van Volksgezondheid ‘meeschreef’ vormen een pijnlijke illustratie.¹⁷ De politiek werkt niet transparant en probeert zich voor ongewenste risico’s op voorhand in te dekken.

In de Haagse actualiteit wordt onderzoek te veel gepolitiseerd, in de zin dat politici die de coalitie steunen vaak onderzoek af-

houden en eventueel de vraagstelling onschadelijk maken. Kamerleden beperken hun controlerende taak veelal tot het stellen van vragen aan ministers, en de omvang van eigen onderzoek door de Kamer is te beperkt om de constitutionele controletaak te waarborgen. Op al deze constatering valt natuurlijk af te dingen, maar het geschetste beeld doemt wel op na een kritische blik op hoe Den Haag werkt. Een essentiële beleidsmaatregel is het verzelfstandigen van inspecties, het waarborgen van de onafhankelijkheid van adviesinstanties en een jaarlijkse verantwoording van de regering over de effectiviteit van deze terugkoppelingsmechanismen.

De belangrijkste rechtsstatelijke terugkoppeling vindt via rechtspraak plaats. De rechterlijke macht staat vanwege slecht justitiebeleid al decennia onder druk, hoewel de maatschappelijke waardering voor de rechtspraak hoog is. Met mijn ervaring van meer dan twintig jaar als rechter in vele rechterlijke colleges concludeer ik dat ik in de huidige Nederlandse rechterlijke organisatie niet als rechter zou willen werken. Onafhankelijk functioneren en rechterlijke vakkundigheid staan te veel onder druk. De rechtspraak heeft zich ontwikkeld tot een rechtspraakbureaucratie.

Ons openbaar bestuur is gebaseerd op machtenspreiding via de trias politica: wetgeving, bestuur en rechtspraak. Maar vanwege de symbiose tussen wetgeving en bestuur – en institutioneel tussen regering en parlementaire meerderheid – heeft zich een duas politica ontwikkeld, waarin de politiek de overhand heeft. De organisatie en financiering van de rechtspraak via de Raad voor de Rechtspraak zijn problematisch. Constitutioneel toetsingsrecht ontbreekt, waardoor gemakkelijk kritiek kan ontstaan als rechters Europees recht of internationaal recht toepassen. In populistische hoek wordt zelfs van een ‘dikastocratie’ gesproken en de Tweede Kamer zette dit onderwerp op de agenda. Het idee van de heerschappij van rechters staat haaks op de realiteit. Kernprobleem is dat rechtspraak in de huidige context gepolitiseerd wordt, terwijl rechtsstatelijkheid een eigen functie moet vervullen naast de politiek. Rechtsstaat en democratie verkeren in een dynamisch evenwicht net zoals de rechtspraak en de politiek dat doen, maar daar hoort een gezonde spanning bij.

Democratie vormt een essentieel terugkoppelingssysteem in de moderne staat. Onze democratie wordt echter in de huidige ‘mediacratie’ vereenzelvigd met de politiek. Democratie is wat politici doen, lijkt het. Maar er is een belangrijk verschil tussen de democratie als statelijk en maatschappelijk instituut en het handelen van actoren zoals politici in het kader van deze democratie. Politici bewonen het instituut van de democratie en kunnen zich als bewoners constructief, maar ook destructief gedragen. Zij kunnen zich niet op het standpunt stellen dat zij wel uitmaken wat democratie is en hoe die functioneren moet.

Integendeel, politici zouden zich dienstbaar moeten opstellen ten aanzien van de democratie door het voortdurend trouw zijn aan democratische waarden als waarheidsliefde en toewijding aan een open, goed geïnformeerd debat. Bovendien zou besluitvorming tot stand moeten komen op basis van de overtuiging van volksvertegenwoordigers in plaats van op basis van regeerakkoorden, ruggenspraak en partijdiscipline. Individuele politici moeten zich ook verantwoorden voor hun handelen en toetsbaar zijn op hun trouw aan democratische waarden. De stelling dat de verkiezingen daarvoor het moment zijn, leidt ertoe dat onvoldoende verantwoording afgelegd wordt en deze verantwoording slechts één keer in de vier jaar plaatsvindt. Dat past niet meer bij deze tijd.

Als het om democratie gaat, blijkt in onze samenleving bij veel redelijk tot goed geïnformeerde burgers het zwaartepunt van het democratisch proces zich te verleggen van het Binnenhof naar buiten. Belangrijke politieke items vormen deel van een breed maatschappelijk debat. Dat vormt op zich een verrijking van onze democratie. Aan de openheid en waarde van dit maatschappelijk debat wordt afbreuk gedaan, doordat mede onder invloed van de digitale media, maar ook door de te eenzijdige aandacht van journalisten en media voor het uitzonderlijke of extreme, vaak een scheef beeld ontstaat of een gepolariseerde discussie met extreme meningen de meeste nadruk krijgt. Trouw zijn aan democratische waarden draagt bij aan een meer genuanceerd debat, of liever dialoog, waarin verschillende argumenten de ruimte krijgen.

Hierachter schuilt echter een belangrijke ontwikkeling, namelijk een opkomende verschuiving van het zwaartepunt dat traditioneel ligt bij de representatieve parlementaire democratie naar meer invloed van participatieve vormen van democratie. De COVID-19-pandemie veroorzaakte op tal van punten discussies. De adviezen van het RIVM en het Outbreak Management Team en de genomen beleidsmaatregelen werden niet zonder meer aanvaard. Achteraf gezien is er vanuit de samenleving veel invloed uitgeoefend op de keuzes die gemaakt werden. Vraag is of ons openbaar bestuur voldoende toegerust is om deze invloed vanuit de samenleving naar waarde te schatten en in beleid te verwerken.

Dit brengt mij tot mijn laatste punt: hoe vindt beleidsvorming plaats? De gedachte dat bij de voorbereiding van de verkiezingen en de daaropvolgende kabinetsformatie een aantal beleidsvoorstellen op tafel wordt gelegd – op basis waarvan bij de coalitieonderhandelingen keuzes gemaakt kunnen worden – wordt steeds meer ingehaald door de maatschappelijke werkelijkheid. Deze maatschappelijke werkelijkheid is dat deze vorm van beleidsontwikkeling vaak tot mislukken gedoemd is. Beleid kan vaak beter interactief met de samenleving ontwikkeld worden. En dan niet alleen met de ‘koepels’ van werkgevers en werknemers en de veelvormige lobby’s, maar breder al naargelang het onderwerp. Ook hier rijst de vraag of er voldoende ervaring en deskundigheid is om dit type processen vorm te geven en of die al doende opgebouwd kan worden.

Als het gaat om sociale rechtvaardigheid, is mijn advies: om Nederland bij de tijd te brengen is het noodzakelijk meer aandacht te schenken aan de effectiviteit van statelijke en maatschappelijke terugkoppelingssystemen. Maar vooral ook om aandacht te besteden aan de onafhankelijkheid van inspecties, adviesinstanties, en hoge colleges van staat zoals de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. De rechter vervult in het bijzonder een rol als terugkoppelingsmechanisme in het stelsel van checks and balances van beleidsvorming, uitvoering en rechtspraak. Die rol is verzwakt. Te veel nadruk ligt op de rol van

regering en parlement, in een tijd waarin die rol juist aan erosie onderhevig is. De media vragen eveneens aandacht, te beginnen bij de digitale media en de zich daar manifesterende, vaak ongecontroleerde macht.

Een tweede advies betreft een verdere ontwikkeling van de democratische besluitvorming in onze samenleving. De representatieve democratie moet op verschillende manieren aangevuld worden met vormen van participatie, waarbij al doende geleerd moet worden hoe participatie effectief kan worden ingezet. Beleidsvorming moet in veel meer gevallen een maatschappelijk proces zijn en niet het resultaat afkomstig van de Haagse teken- tafel of erger nog formatietafel. Bovendien moet de inclusiviteit van onze besluitvorming vergroot worden. De Haagse biotoop is in meerdere opzichten ‘te eng’ samengesteld. Waarom is de participatie van vrouwen in de politiek nog steeds te beperkt? Waarom is de toegang voor minderheden te beperkt? Klopt de politieke agenda wel en werken politici op juiste wijze met elkaar samen om aan onze parlementaire democratie op geloofwaardige wijze gestalte te geven? Staan politici voldoende open voor democratische ontwikkelingen in onze samenleving?

Ik realiseer mij dat mijn voorstellen en de vragen die ik stel niet direct tot een warm onthaal leiden rond het Binnenhof. Toch ben ik ervan overtuigd dat binnen nu en tien jaar deze voorstellen en vragen aan relevantie zullen winnen.

- 3 Brummer, Coen & Daniël Boomsma. *De canon van het sociaal-liberalisme*. Amsterdam: Boom, 2019.
- 4 Institute for the Future of Dell Technologies. *The next era of human-machine partnerships: Emerging technologies' impact on society & work in 2030*. Palo Alto: Institute for the Future of Dell Technologies, 2017.
- 5 Mazzucato, Mariana. *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. London: Anthem Press, 2011.
- 6 Zeevalking, Henk. *De filosofie van D66: Politiek pamflet*. Den Haag: D66, 1973.
- 7 Rathenau Instituut. 'R&D-investeringen in internationaal perspectief'. Factsheet. Rathenau Instituut, 2020.
- 8 Democraten '66. *Beleidsprogramma 1977-1981*. Den Haag: Coene Den Haag, 1977.
- 9 Centraal Planbureau. 'Lange tijdreeksen overheidsfinanciën'. CPB.nl, 2017.
- 10 Centraal Planbureau, 'Lange tijdreeksen overheidsfinanciën', 2017.
- 11 Centraal Bureau voor de Statistiek. 'Overheidsinvesteringen als % bbp'. CBS Statline, 2020.
- 12 Eurostat. *Government finance statistics: Statistics explained*. Luxemburg: Eurostat, 2020
- 13 Centraal Bureau voor de Statistiek. 'Nationale rekeningen'. Den Haag: CBS, 1995-2019.
- 14 Visscher, Quirijn. 'Groeiambities stegen Apeldoorn naar het hoofd'. Trouw, 2 februari 2012.
- 15 Bockxmeer, Josta van, Gaby de Groot & Erik van Rein. 'Grondspectulant belemmert bouwplannen van gemeenten'. Financieel Dagblad, 15 april 2019.

*Als het nu eens geen wet of budget is?
Sociale rechtvaardigheid door
rechtsstatelijkheid en inclusieve
democratie*

- 1 Kruijter, Albert Jan. 'Bestuurskunde en de publieke kwestie'. Van Slingelandt-lezing, Provincie Noord-Brabant, Den Bosch, 29 oktober 2020.

- 2 Brenninkmeijer, Alex. 'Code oranje voor groene ambities Europa.' *Economisch Statistische Berichten* 105, nr. 47918: 89.
- 3 NRC Handelsblad. 'Kees Verhoeven (D66): 'Liever zorgvuldig dan zichtbaar''. 10 augustus 2020.
- 4 Voert, Marijke ter & Carolien Klein Haarhuis. *Geschilbeslechtingsdelta 2014: Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*. Den Haag: WODC, 2014.
- 5 Geurts, Teun & Marijke ter Voert. *Geschillen in het MKB*. Den Haag: WODC, 2019.
- 6 Chabot, Maurits & Maurits Barendrecht. 'Rechtspraak heeft een onmachtprobleem.' *De Volkskrant*, 11 september 2020.
- 7 Brenninkmeijer, Alex, Jan van der Bij, Martin de Bree, Tjerk Budding, Gerda van Dijk, Paul Hofstra, Ronald van Rijswijk, Peter Smits, Koos Vos & Peter van der Zanden. 'De Januskop van de rechtmatigheid van het bestuur.' *Nederlands Juristenblad* 205, (2019): 2426-2433.
- 8 Faber, Fokelien. *Kafka was een zzp'er: Hoe drieduizend zelfstandigen onterecht van fraude werden beschuldigd door het UWV*. Groningen: Palmslag, 2013.
- 9 Nationale ombudsman. *Fouten bij het CJIB leiden tot lange gijzeling*. Interventierapport 2017/025. Den Haag: Nationale ombudsman, 2017.
- 10 Marseille, Bert. 'Kinderopvangtoeslagen: Wel of geen beleidsvrijheid voor de Belastingdienst/Toeslagen?'. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS. *Ars Aequi*, 2020.
- 11 Kruiter, 'Bestuurskunde en de publieke kwestie', 2020.
- 12 Nationale ombudsman, de Kinderombudsman, Veteranenombudsman. *Regel regie!*. Den Haag, 2019; DenkWerk. *Publiek en effectief, het kan! Naar een kwalitatief hoogwaardige en robuuste publieke sector voor Nederland*, 2020.
- 13 Brenninkmeijer, Alex. 'Brenninkmeijer: Politiek klimaat racistisch.' NOS, 2013.
- 14 Hoftede, Geert, Gert Jan Hofstede & Michael Minkov. *Cultures and organizations: Software of the mind: intercultural cooperation and its importance for survival*. New York: McGraw-Hill, 2010.
- 15 Het Parool. 'SP-Kamerlid Sandra Beckerman: 'Regeren kan ook misgaan''. 1 augustus 2020
- 16 Brenninkmeijer, Alex. 'Nederland als 'sterke staat''. In *Instituten van*

de staat, Erwin Muller & Henk Kummeling (red.). Deventer: Kluwer, 2020: 655 en verder.

- 17 Hofs, Yvonne. 'Waarom het RIVM steeds meer onder vuur ligt'. De Volkskrant, 21 augustus 2020.