



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Met het oog op de toekomst

*Essaybundel bij de Staat van het Bestuur 2024*

James Kennedy  
Christopher Houtkamp  
Carolien van Ham & Joep van Lit  
Simon Otjes & Josje den Ridder

Jeroen Oomen  
Julian Boer  
Sennay Ghereab  
Wouter Veenendaal

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>
1. <b>Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen</b>
2. <b>De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld</b>
3. <b>Duurzame democratie op het decentrale niveau</b>
4. <b>Lekenbestuur onder druk</b>
5. <b>Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht</b>
6. <b>Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur</b>
7. <b>Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving</b>
8. <b>Besturen in Caribisch Nederland</b>
<b>Over de auteurs</b>

<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
1. <b>Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen</b> <i>James Kennedy</i>	<b>7</b>
2. <b>De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld</b> <i>Christopher Houtkamp</i>	<b>16</b>
3. <b>Duurzame democratie op het decentrale niveau</b> <i>Joep van Lit en Carolien van Ham</i>	<b>26</b>
4. <b>Lekenbestuur onder druk</b> <i>Simon Otjes &amp; Josje den Ridder</i>	<b>38</b>
5. <b>Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht</b> <i>Jeroen Oomen</i>	<b>52</b>
6. <b>Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur</b> <i>Julian Boer</i>	<b>63</b>
7. <b>Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving</b> <i>Sennay Ghereab</i>	<b>75</b>
8. <b>Besturen in Caribisch Nederland</b> <i>Wouter Veenendaal</i>	<b>81</b>
9. <b>Over de auteurs</b>	<b>90</b>

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de bijdragen aan deze bundel berust bij de auteurs. De inhoud vormt derhalve geen weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
  2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
  3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
  4. **Lekenbestuur onder druk**
  5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
  6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
  7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
  8. **Besturen in Caribisch Nederland**
- Over de auteurs

# Inleiding

Tegelijk met de Staat van het Bestuur 2024 verschijnt een bundel met onafhankelijke reflecties van externe auteurs. Waar deze tiende editie van de Staat van het Bestuur terugkijkt en de balans opmaakt, staat in de bundel het vooruitkijken centraal. Wat is relevant voor de toekomst van democratie en bestuur op decentraal niveau? Hoe krijgen we zicht op die toekomst en (hoe) kunnen we ons erop voorbereiden?

Het doel van de bundel is om die (mogelijke) toekomst vanuit verschillende perspectieven te belichten en om het denken binnen het openbaar bestuur over de toekomst te prikkelen. Het ministerie van BZK heeft daarom tien auteurs gevraagd om op een onafhankelijke wijze en vanuit hun eigen expertise te reflecteren op thema's die relevant zijn bij het nadenken over de toekomst van de democratie en het openbaar bestuur op decentraal niveau.

De bijdragen van de externe auteurs worden afgewisseld met interviews met representanten van de jongere generatie. Zij zijn immers degenen die de toekomst nog het langst zullen beleven en mede vormgeven. Hoe kijken zij aan tegen democratie en bestuur, nu en later? Hoe dragen ze daaraan bij en wat verwachten ze?

### Thema's en auteurs<sup>1</sup>

De bundel start met een blik op het verleden door James Kennedy. Wat kan het bestuur leren van het verleden? Welke lange lijnen zijn er te zien in Nederland als het gaat om democratie en bestuur? Kennedy richt zijn blik op de fundamentele ervan: de samenleving waarin burgers zich verenigen in gemeenschappelijke verbanden en zich inzetten voor gezamenlijke doelen. Hij laat zien dat burgerschap in Nederland lange tijd vooral vorm kreeg in de civil society en ook door de overheid zo benaderd werd. Pas vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw, toen ontzuiling, individualisering en de opkomst van nieuwe sociale bewegingen zichtbaar werden, begon de overheid zich te bekommeren om burgerschap

als vormen van politieke betrokkenheid. De aandacht voor burgerschap als gemeenschapszin ging tijdelijk naar de achtergrond, maar is sinds de eeuwwisseling weer terug. De bereidheid van mensen om bij te dragen aan de samenleving is niet weg, stelt Kennedy. Hij betoogt dat het burgerinitiatief in welke vorm dan ook de constante is in de Nederlandse geschiedenis en zodoende ook relevant voor de toekomst. Het benutten van die maatschappelijke kracht, in de vorm van adviseren, uitvoeren en co-creëren, is dan ook essentieel voor het toekomstig bestuur.

Verschillende auteurs gaan in op de uitdagingen, of zelfs bedreigingen, die op democratie en bestuur afkomen. De eerste daarvan is Christopher Houtkamp met zijn bijdrage over de rol van het lokaal bestuur in een roerige geopolitieke wereld. Wat er buiten Nederland gebeurt, heeft steeds vaker gevolgen binnen de grenzen van de eigen gemeenten. Houtkamp noemt ondermijning door grensoverschrijdende criminaliteit, demonstraties met een internationaal karakter, opvang van vluchtelingen door oorlog en conflict, cyberaanvallen en buitenlandse inmenging in lokale gemeenschappen. Daar komt dan ook nog geopolitieke turbulentie bij die een rechtstreekse bedreiging kan vormen, of waar Nederlandse burgers zich zorgen over maken. Voor het lokaal bestuur ziet Houtkamp een rol om de weerbaarheid - in de betekenis van schokbestendigheid, flexibiliteit en aanpassingsvermogen - van lokale gemeenschappen te versterken. Het lokaal bestuur kan een rol spelen in het bevorderen van sociale cohesie door tegenstellingen te proberen te overbruggen, integratie van gemeenschappen te stimuleren en polarisatie tegen te gaan met lokale, inclusieve, identiteiten als wenkend perspectief. Lokale overheden kunnen daar ook aan bijdragen via een ruimtelijke inrichting die sociale cohesie en ontmoeting stimuleert. Houtkamp besluit zijn stuk met een oproep aan het lokaal bestuur om zijn internationale kennispositie te versterken om op bedreigingen te kunnen anticiperen. Dit kan bijvoorbeeld door

<sup>1</sup> Zie ook de auteursbeschrijvingen achter in deze bundel.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

het benutten van bestaande expertise, scenario-studies of oefeningen voor specifieke situaties, maar ook door het uitwisselen van kennis en ervaringen met gemeenten in het buitenland.

Een belangrijke uitdaging op het terrein van de democratie is de sluipende afkalving ervan door processen van autocratizing die wereldwijd te zien zijn. Carolien van Ham en Joep van Lit bespreken in hun bijdrage wat deze democratische erosie betekent voor democratie en bestuur op lokaal niveau. Democratische erosie komt erop neer dat politieke actoren de democratie van binnenuit ondermijnen op manieren die vaak lastig te herkennen zijn. Politieke leiders kunnen bijvoorbeeld vanuit hun positie de tegenmacht beperken van andere instituties, zoals de rechtspraak of de media. Ook is het mogelijk dat zij democratisch gedrag ondermijnen, bijvoorbeeld door kritiek te sanctioneren, of democratische normen verzwakken, bijvoorbeeld door de legitimiteit van verkiezingen of van politieke tegenstanders in twijfel te trekken. Geleidelijk aan vergroten leiders zo hun macht en beperken zij de ruimte voor het democratisch samenspel van macht en tegenmacht. Van Ham en Van Lit laten zien dat er twee routes zijn om dit proces tegen te gaan. De eerste is door regels, instituties en afspraken in te zetten om democratie ondermijnend gedrag te verhinderen. De tweede is dat actoren binnen de instituties en in de samenleving actief de democratie blijven verdedigen. De auteurs zetten uiteen dat het decentraal bestuur daarbij niet met lege handen staat en juist in de positie is om de democratie te beschermen en te vernieuwen. Het kan een rol hebben als zelfstandige tegenmacht, maar ook op het eigen niveau de balans tussen macht en tegenmacht verstevigen – bijvoorbeeld door versterking van de positie van de gemeenteraad of van de lokale journalistiek. Daarnaast vormt het decentraal bestuur een bron van vernieuwing: als ‘kraamkamer’ voor nieuwe politici en als ‘laboratorium’ voor nieuwe vormen van democratie, inspraak en interactie tussen burgers en bestuur. Cruciaal vinden deze auteurs tenslotte de voorbeeldrol van decentrale politici en bestuurders bij het uitdragen van democratische normen en het optreden tegen de ondermijning ervan door bedreiging, intimidatie en polariserend gedrag van zowel burgers als bestuurders.

Simon Otjes en Josje den Ridder duiken dieper in een belangrijk kenmerk van de praktijk van de lokale democratie: die van het ‘lekenbestuur’. De gemeenteraden als hoogste orgaan bestaan uit volksvertegenwoordigers voor wie dit een nevenfunctie is, veelal naast hun reguliere betaalde baan. Maar in het bestuur spelen zij in feite als ‘amateurs’ zij aan zij naast de wethouders als politieke ‘profs’. Deze ongelijkheid die in het decentraal bestuur is ingebouwd uit zich er al jaren in dat raadsleden een hoge werkdruk ervaren, dat zij het gevoel hebben minder invloed te hebben dan het college en dat hun ondersteuning veel kleiner is dan die van burgemeesters en wethouders. Tegelijk doen zich ontwikkelingen voor die de druk op gemeenteraden en hun individuele leden hebben doen toenemen, bijvoorbeeld door taakverzwaring en hogere verwachtingen maar ook door kleinere fracties. Otjes en den Ridder betogen dat de hoe dan ook al ingebouwde disbalans tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders de laatste jaren verder is gegroeid. Ze bespreken vervolgens verschillende manieren om de verhouding tussen die twee weer meer in balans te brengen. Zij pleiten ervoor om de volksvertegenwoordiging op lokaal niveau in de toekomst te professionaliseren, overigens zonder het principe van het lekenbestuur overboord te zetten. Meer geld, tijd, ondersteuning én aandacht voor hun taakopvatting en gedrag kunnen gemeenteraadsleden helpen om hun vertegenwoordigende en controlerende rol goed te vervullen, zo stellen deze auteurs.

Na deze onderdompeling in de lokale politiek-bestuurlijke werkelijkheid zoomt de bijdrage van Jeroen Oomen weer uit naar fundamentele vragen over de toekomst. Oomen stelt dat we leven in een, politiek en sociaal, radicale tijd waarin we gevangen zitten in toekomstbeelden van het verleden. En een belangrijke vraag daarbij is wiens toekomstbeelden dit eigenlijk zijn. Wie heeft de macht om de toekomst vorm te geven en, vooral, om onze beelden van de toekomst te creëren? Die macht is ongelijk verdeeld. De auteur betoogt dat de strijd om de toekomst de kern van de democratie is en dat nu gevestigde belangen en technocraten in die strijd de sterkste positie hebben. Maar ook onzekerheid over de toekomst kan een machtsmiddel zijn, waar bijvoorbeeld populistische partijen gebruik van maken. Het

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

vermogen om de dromen, verwachtingen en toekomstbeelden in een samenleving te beïnvloeden, is een vorm van ideologische macht. En daar moet volgens Oomen meer aandacht voor zijn in het denken over de toekomst. Hij stelt daarbij dat toekomstbeelden nooit alleen over de toekomst gaan. Ze weerspiegelen ideeën over het heden en het verleden. Als we heden en verleden anders bekijken, komen andere toekomstbeelden naar voren. Vanuit deze benadering besluit Oomen zijn bijdrage met een aantal praktische aanbevelingen voor een decentraal bestuur dat zich een beeld wil vormen van de mogelijke toekomst. Een complicatie van het kortcyclische democratisch bestuur is de ingebouwde gerichtheid op de korte termijn. Bestuurskundige literatuur benoemt dit wel als ‘shortsightednes’. Julian Boer bespreekt in zijn bijdrage hoe in politieke belangenafweging en besluitvorming de belangen van toekomstige generaties meer zichtbaar aanwezig kunnen zijn. Daarbij gaat hij in op verschillende praktijken die tot doel hebben om de stem van toekomstige generaties te institutionaliseren. Er zijn hiervan meer theoretische voorbeelden te vinden in wetenschappelijke literatuur, maar ook reële casussen in het buitenland. Zo zijn er verschillende landen waar een parlementaire commissie voor de toekomst actief is. Andere landen kennen een specifieke institutie of functionaris die het belang van toekomstige generaties vertegenwoordigt, bijvoorbeeld een adviesraad of een ombudsman. Boer laat zien dat een dergelijke institutionalisering wel een impuls kan geven aan het meewegen van toekomstige belangen, maar niet voldoende is. In de praktijk lopen de betreffende commissies, raden en functionarissen namelijk zelf aan tegen de gerichtheid op de korte termijn van de dagelijkse politiek. Toch besluit Boer hoopvol. Het beeld dat autoritaire regimes zich meer op de langere termijn richten, blijkt namelijk niet te kloppen. Integendeel, uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat in democratieën de mate van solidariteit tussen generaties veel hoger is. Langetermijndenken en democratie blijken bij nadere beschouwing dan ook geen tegenstelling.

Een ontwikkeling die naar verwachting een steeds groter stempel gaat drukken op politiek en bestuur is kunstmatige intelligentie. Omdat zij er zelf steeds meer mee werkt en omdat de maatschap-

pelijke omgeving ermee doordrenkt is. Sennay Ghereab laat in zijn bijdrage – een bewerking van zijn lezing tijdens het VNG-jaarcongres van 2024 – zien wat daarvan de kansen en de risico’s zijn. Zijn uitgangspunt is dat AI-systemen een spiegel vormen van wat er in de samenleving en in het bestuur leeft, maar wel een heel grove spiegel. Net als een echte spiegel kunnen ze aanzetten tot reflectie, introspectie, verlangen naar transformatie en verbeelding van de gewenste verandering. Tegelijk levert AI als spiegel een generiek en vertekend beeld dat ook onwaarheden en discriminatie weerspiegelt. Ghereab ziet dat echter als een kans: door die vertekening kan de overheid ook zijn fouten en vooroordelen ontdekken. Een voorwaarde daarvoor is wel een kritische houding van overheden en bestuur, t.o.v. AI maar ook t.o.v. het eigen functioneren. Wat mist er? Wat weten we niet? Wat wordt er vertekend of verdraaid? Het zijn essentiële vragen die overheden moeten durven stellen, bij voorkeur samen met andere partijen, om AI in de toekomst op een positieve en vruchtbare manier te kunnen gebruiken.

Het Koninkrijk der Nederlanden is groter dan de polder alleen. Overzee maakt een aantal van de Antillen als gemeente er deel van uit en de andere Antilliaanse eilanden functioneren als zelfstandige landen in het Koninkrijk. Wouter Veenendaal bespreekt hoe de toekomst van het bestuur in dit deel van het land eruit zou kunnen zien. Voor welke uitdagingen is het bestuur daar gesteld? En wat betekent dit voor de relatie tussen de Europese en de overzeese delen van het Koninkrijk? Veenendaal reconstrueert in zijn bijdrage de totstandkoming van de huidige relatie tussen die twee en laat daarmee zien hoe sterk het verleden doorwerkt in het heden en, daarmee ook, in de toekomst. De drie eilanden die Caribisch Nederland vormen, hebben samen niet meer dan 30.000 inwoners. Door hun ligging hebben ze echter taken, bijvoorbeeld op het terrein van transport en verdediging, die de gemiddelde gemeente in Europees Nederland niet heeft. Daarmee zitten ze ook als vanzelf in een complex en druk bestuurlijk krachtenveld, onderling en in relatie tot het Haagse. En daarbinnen is in het verleden veel fout gegaan, ondanks goede bedoelingen en voornemens. Voor de toekomst pleit Veenendaal voor een meer open en gelijkwaardige relatie,

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

waarin Nederland zijn verantwoordelijkheid neemt als ondersteunende en faciliterende partner voor de eilanden.

### *Gemeenschappelijkheid in vier observaties*

Hoewel de bijdragen van de diverse auteurs heel verschillend zijn, vertonen ze wel degelijk enkele raakvlakken die kunnen leiden tot gemeenschappelijke observaties.

De eerste observatie is dat gedachten over de toekomst niet mogelijk zijn zonder grondige reflecties op het heden en zelfs op het verleden. Het nadenken over de toekomst maakt zichtbaar wat nu al van belang is. En dan valt op dat politiek en bestuur niet los van de samenleving te beschouwen zijn. Verschillende auteurs benadrukken het belang van de civil society, de rol van burgers en burgerinitiatief en het belang van sociale cohesie als solide basis voor democratie en bestuur. Daarmee staat de verhouding tussen gemeenschap en bestuur ook voor de toekomst duurzaam op de agenda.

De tweede observatie is dat het decentraal bestuur veel uitdagingen tegemoet kan zien, maar dat het daar wel degelijk een actieve rol bij kan spelen. Het gaat om op het eerste oog moeilijk te beïnvloeden uitdagingen, zoals de richting waarin de democratie zich ontwikkelt, geopolitieke of technologische ontwikkelingen. Meerdere auteurs stellen dat de actoren in het decentraal bestuur niet met lege handen staan. Zij hebben een duidelijke rol in het voorbereid zijn op, omgaan met en soms weerstand bieden aan deze ontwikkelingen. Maar ook zijn er tal van concrete aanpakken en instrumenten die het decentraal bestuur daarvoor kan inzetten.

De bijdragen van de auteurs bevatten een palet aan suggesties en ideeën die betrekking hebben op institutionele inrichting, gedrag, normen, praktische werkwijzen en kennispositie. De derde observatie betreft de noodzaak tot reflectie en bezinning. Of het nu gaat om het inzetten van AI, om de relatie tussen volksvertegenwoordiging en bestuur of om het verbeelden van de toekomst in zijn algemeenheid. Het stellen van kritische en meer fundamentele vragen is essentieel. Wiens toekomstbeelden zijn dominant? Hoe zien we het lekenbestuur? Is er vertekening die AI uitvergroot en versterkt? Het zijn voorbeelden van een aantal meer wezenlijke vragen die auteurs op hun eigen terrein stellen en die politici en bestuurders op hun beurt aan zichzelf kunnen stellen. De vierde en laatste observatie is dat veel van de bijdragen impliciet of expliciet gaan over de (dis)balans in machtsverhouding tussen verschillende spelers en belangen. Op uiteenlopende manieren pleiten de auteurs voor correcties wanneer bepaalde belangen of bepaalde spelers in dat evenwicht te zwaar zijn gaan wegen. Door het vergroten en benutten van de rol van burgers, door het versterken van de positie van volksvertegenwoordigers t.o.v. bestuurders, door belangen van toekomstige generaties een stem te geven, door de gelijkwaardigheid te vergroten in de relatie tussen de Nederlandse en overzeese delen van het Koninkrijk, en door te bevragen wie de macht heeft om onze toekomstbeelden te vormen ... Allemaal even zo vele manieren om te werken aan het samenspel tussen macht en tegenmacht als voorwaarde voor een vitaal democratisch bestuur, nu en in de toekomst.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld
3. Duurzame democratie op het decentrale niveau
4. Lekenbestuur onder druk
5. Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht
6. Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur
7. Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving
8. Besturen in Caribisch Nederland

Over de auteurs

# 1.

## Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen

James Kennedy

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

### *Nederlands burgerschap oude stijl*

In 1950 kregen nieuwe kiezers – zij die de leeftijd van 23 jaar hadden bereikt – het pamflet ‘Burgerschap en burgerzin’, gepresenteerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Op belangrijke manieren weerspiegelde het de nieuwe waarden van de naoorlogse periode, het belangrijkste was de nadruk op het zich bewust zijn van iemands plichten in een democratische staat. Het benadrukte dat democratie niet alleen het recht was om te kiezen, maar om gekozen te worden in alle “vertegenwoordigende lichamen”. Dat was wat zou kunnen zijn genaamd het wonder van de democratie, “dat daar naast elkaar de treinconductor en de onderwijzer, de fabrieksarbeider en de winkelier, de landarbeider en de advocaat, de huisvrouw en de fabrieksdirecteur tezamen het overheidsbeleid bepalen.”<sup>1</sup> Hoe de democratie ingevuld moest worden, was aan ieder individu om te beslissen, benadrukte de handleiding. Maar tegelijkertijd suggereerde het dat het burgerschap vooral kon worden beleefd op de manier die lange tijd het Nederlandse openbare leven had gekenmerkt: door deelname aan allerlei soorten verenigingen. “U kunt een goed staatsburger zijn door uw werk in kerkelijke organisaties, in de jeugdbeweging, in vakvereniging of politieke partij. Als u maar handelt vanuit het indirecte burger te zijn van een democratische staat.”<sup>2</sup> Burgerschap als participatie in de civil society bleef de belangrijkste uiting van de Nederlandse betrokkenheid. Op de Burgerdag van 1956 in Wateringen benadrukte CHU-leider H.K.H. Beernink in één van de relatief weinige publicaties van het decennium gewijd aan de betekenis van burgerschap ook het burgerschap als actief in het verenigingsleven.<sup>3</sup> Beschouwingen over burgerschap in de jaren vijftig – voor zover die bestonden – neigden ertoe burgerschap te beschouwen als deelname aan het verenigingsleven: politiek, sociaal, religieus of cultureel.

Ondanks de inspanningen na de Tweede Wereldoorlog, gedetailleerd beschreven door historicus Wim de Jong, om democratisch burgerschap in te prenten door middel van ‘burgerdagen’ en andere plechtige bijeenkomsten, speelde het opbouwen van politiek burgerschap geen dominante rol in de directe naoorlogse Nederlandse periode. Remieg Aerts, die schreef over de ontwikkeling van de Nederlandse democratie, betoogde dat de Nederlandse invulling “niet bevorderlijk was voor het versterken van de betrokkenheid van mensen bij de politiek.”<sup>4</sup> De consensusdemocratie die ontstond, ging over het verzekeren van collectieve representatie en tegelijkertijd het beheersen van conflicten tussen groepen. Individuele bezieling bij democratisch burgerschap was belangrijk, maar die bezieling kwam nog steeds voornamelijk tot uitdrukking in het verenigingsleven. Gert van Klinken, die de politieke geschiedenis voor de periode van 1870 tot 1918 beschreef, heeft uitgelegd hoe de politiek in wezen binnen geordende, gedisciplineerde grenzen werd gehouden.<sup>5</sup> Je zou kunnen stellen dat dit het geval was gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw, de Nederlandse politiek gedroeg zich doorgaans netjes, met weinig ruimte voor het populisme. De Nederlanders koesterden in theorie hun recht om te kiezen uit een hele reeks partijen, maar in de praktijk waren ze meestal politiek indifferent en lieten ze politieke zaken grotendeels over aan hun politici of aan maatschappelijke organisaties die hun belangen of identiteit vertegenwoordigden. Deze visie op burgerschap paste goed bij het soort consensusdemocratie dat Nederland was, waarin verschillende organisaties, groot en klein, een stem claimden in wat sinds de jaren negentig het ‘poldermodel’ wordt genoemd.<sup>6</sup> Men zou zich kunnen afvragen in hoeverre gewone ‘burgers’ daadwerkelijk een rol

<sup>1</sup> J.W. Rengelink en I Mug, samenstellers, Burgerschap en burgerzin (Heemstede: Mubro, ca. 1950, p.7.

<sup>2</sup> Burgerschap en burgerzin, p.8.

<sup>3</sup> H.K.H. Beernink, ‘De betekenis van het burgerschap. Toespraak gehouden op de Burgerdag de Wateringen op 17 september 1956’ ([Wateringen: uitgever niet vastgesteld, 1956].

<sup>4</sup> Remieg Aerts, ‘Civil Society or Democracy? A Dutch Paradox’, Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden/Low Countries Historical Review, p. 234.

<sup>5</sup> Gert van Klinken, Actieve burgers: Nederlanders en hun politieke partijen 1870-1918 (Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2003).

<sup>6</sup> Maarten Prak en Jan Luijten van Zanden, Nederland en het poldermodel: sociaal-economische geschiedenis van Nederland, 1000-2000 (Amsterdam: Bert Bakker, 2013).



## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

speelden in deze beslissingen, maar de rol van de burger in het verenigingsleven zou tot op de dag van vandaag de sterkste uiting van het Nederlandse democratische leven kunnen blijven.

### *Activisme als nieuwe vorm van burgerschap*

Dat dit functionele begrip van burgerschap, op zichzelf althans, ontoereikend is, is in wisselende mate erkend sinds de jaren zestig. ‘De burger’ en ‘burgerschap’ werden pas een kwestie van politieke zorg toen de grenzen van de oude politiek duidelijk werden. Die ontevredenheid met het oude model vond voor het eerst uitdrukking in de jaren zestig en zeventig, toen de zogenaamde ‘nieuwe sociale bewegingen’ probeerden nieuwe vraagstukken, maar ook een nieuw soort politiek burgerschap te genereren door middel van meer confronterende vormen van mobilisatie, zoals door demonstraties en andere vormen van actievoeren.<sup>7</sup> Medio jaren zestig sprak de sociale wetenschapper Paul Erik Kraemer nog van de ‘societal state’ waarin invloeden vanuit maatschappelijke groepen het karakter van de overheid sterk beïnvloedden. Het genereerde een ‘organisationalisme’ van sterk georganiseerde vormen van overleg tussen de samenstellende delen van de samenleving om collectieve uitdagingen op te lossen.<sup>8</sup> Het waren niet de individuele burgers die telden in dit systeem, maar hun collectieve deelname aan deze organen. De opkomst van de verzorgingsstaat, die het verkeer tussen burgers en de overheid intensiverde, diende om dit patroon te versterken. Tegelijkertijd bleven de eisen van politiek burgerschap op lokaal niveau bescheiden. Sytse Faber, die schreef over lokale participatie in Friese dorpen, stelde dat de lokale burger zich van zijn politieke verantwoordelijkheden kon kwijten door te stemmen bij lokale verkiezingen, krantenverslagen van gemeenteraadsvergaderingen te lezen en met zijn burens over de kwesties te praten.<sup>9</sup> Plichtsbefef en gepaste belangstelling voor de lokale politiek hoorden erbij, een activistische houding niet. Tegelijkertijd zorgden de sterk stijgende verwachtingen voor een

andere en betere toekomst in de jaren zestig ook voor nieuwe verwachtingen van de politiek. Als armoede, ongelijkheid en onrecht konden worden verminderd of zelfs geëlimineerd, was dat dan niet gebeurd? Geïnspireerd door de Amerikaanse burgerrechtenbeweging en andere vormen van protest, sloten veel Nederlanders zich aan bij hun eigen bewegingen om krachtig kwesties aan te kaarten als de oorlog in Vietnam (of later oorlog in het algemeen), mensenrechten en vanaf de jaren zeventig het milieu. In de jaren zeventig had Nederland het hoogste percentage van haar burgers dat zich bezighield met de nieuwe sociale bewegingen. Dit was een snelle verandering. In 1971 had de secretaris van de Kiesraad, W. van Ommen Kloeke, geklaagd over het gebrek aan politieke vorming onder jongeren, die volgens hem geen idee hadden waar ze op stemden. In 1986 gaf de conservatieve intellectueel S.W. Couwenberg commentaar op de veranderingen die hadden plaatsgevonden sinds de kritiek van Van Ommen Kloeke. Politieke participatie was een eigen waarde geworden, aangezien de Nederlanders in het algemeen lieten zien bereid te zijn om deel te nemen aan “een breed scala van actiegroepen, demonstraties, hoorzittingen, inspraakprocedures, opbouwwerk e.d.” “Pacifitiedemocratie” was in Couwenbergs ogen ‘participatiedemocratie’ geworden.<sup>10</sup> Deze ontwikkeling paste bij de oproepen tot hervormingen in de jaren ‘70 en ‘80, waaronder één in 1986 die aandrong op de invoering van een correctief referendum en het recht van burgers om hun eigen wetsvoorstellen in het parlement in te dienen. Het was allemaal bedoeld om het politieke burgerschap van de Nederlanders serieus te nemen en verder vorm te geven. Toch leidden de veranderingen van deze jaren niet tot aanhoudende patronen van betrokken burgerschap. Al in de jaren zeventig merkten analisten de opkomst van het individualisme op, waardoor deelname aan de maatschappij en de politiek een kwestie van persoonlijke keuze werd, een reeks afzonderlijke opties van individuele burgers. De persoonlijke motivatie om de

<sup>7</sup> Jan Willem Duyvendak red., *Tussen verbeelding en macht: 25 jaar nieuwe sociale bewegingen in Nederland* (Amsterdam: SUA, 1992).

<sup>8</sup> P.E. Kraemer, *The societal State: the modern osmosis of State and Society as presenting itself in the Netherlands in particular: a case study of a general trend* (Boom: Meppel, 1966).

<sup>9</sup> S. Faber, *Burgerschap en burgerzin: een onderzoek naar de betekenis van de gemeente voor de burger* (Drachten: Laverman, 1967).

<sup>10</sup> S.W. Couwenberg, *Politieke partijen moeten kiezers behandelen als verantwoordelijke staatsburgers* Het onderontwikkelde democratische burgerschap. “NRC Handelsblad”. Rotterdam, 13-05-1986. Geraadpleegd op Delfher op 07-01-2025, <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=KBNRC01:000028680:mpeg21:p009>

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

wereld te veranderen, was sterk, maar collectief veel minder. De grote sociale bewegingen, zoals bijvoorbeeld die gelanceerd door Pax Christi en het Interkerkelijk Vredesberaad konden hun deelnemers in beperkte mate in dezelfde richting sturen, maar dat was moeilijker geworden omdat deelnemers vaak hun eigen weg wilden gaan. Een verdeelde en complexe burgermaatschappij had het steeds moeilijker gemaakt om consensus te bereiken. Politiek burgerschap was geactiveerd, maar niet noodzakelijkerwijs op een manier die duurzame beslissingen gemakkelijker maakte.

### *Een nieuwe crisis in het burgerschap*

Nadat deze bewegingen in de loop van de jaren '80 stokten en verdampen, ontstond er een heel ander soort bezorgdheid onder beleidsmakers over het gebrek aan politiek burgerschap, over burgers die ofwel te weinig betrokken waren, te vervreemd of (later) te gemakkelijk misleid werden door populistische sirenes. In de laatste helft van de jaren '80 veranderde de "dekolonisatie van de burger", zoals journalist Henk Hofland het in 1972 noemde, van karakter.<sup>11</sup> Niet langer gedreven door ideologische confrontatie, leken Nederlandse burgers terug te vallen in hun traditionele flegmatieke houding. De politieke mobilisatie van burgers raakte grotendeels uitgeput toen de Koude Oorlog ten einde kwam en marktlogica de beste manier leek om problemen op te lossen. De bereidheid in de politiek om alle resterende ideologische verschillen te begraven leek de terugkeer van het 'poldermodel' in te luiden. Nederlandse maatschappelijke instellingen leken sterk genoeg te blijven om zowel op lokaal als nationaal niveau een bloeiende burgermaatschappij te garanderen. Het Nederlandse lidmaatschap van verenigingen, hun bereidheid om hun tijd als vrijwilliger te besteden en liefdadigheid bleven op internationaal hoog niveau. Op nationaal niveau leken de nationale partners van de overheid goed met de overheid samen te werken om samen beleid te maken in een sfeer van wederzijdse samenwerking. Maar helemaal goed leek het ook niet te gaan. Je zou kunnen zeggen dat 'de burger' en 'burgerschap' vóór 1990 een relatief verwaarloosd thema vormden. Tegelijkertijd begonnen analisten vanaf de jaren negentig zorgen te uiten over de problematische

aard van het Nederlandse burgerschap. Sindsdien hebben veel commentatoren, academici en politici benadrukt dat er weer contact moet worden gemaakt met burgers – en dat burgers een nieuwe, actievere rol moeten spelen in de politiek. Een vroege en belangrijke exponent van het probleem was het rapport 'Eigentijdse burgerschap', voor een groot deel geïnspireerd door de Leidse politiek filosoof Herman van Gunsteren. Het analyseerde het probleem waar we steeds mee zijn geconfronteerd, en is het waard om uitgebreid te citeren:

*"De verzorgingsstaat, waarin de staat zich garant stelt voor het materieel en sociaal welzijn van de burgers, is gestoten op niet vermoede grenzen en tegenspraken. Alom heerst er verwarring en is er discussie over veranderende maatschappelijke verhoudingen en problemen, zoals criminaliteit, de aantasting van het milieu, normvervaging, de functie en taak van de overheid, het ontstaan van omvangrijke sociale of etnische minderheden binnen de samenleving, enz. Spanningen binnen en onvrede met het politieke systeem lijken toe te nemen en de politiek tast nog slechts rond naar nieuwe wegen en antwoorden...*

*Concepten over burgerschap zijn bij die heroriëntatie op de taak en functie van politiek en overheid en bij het zoeken naar nieuwe maatschappelijke verhoudingen, van doorslaggevende betekenis. In het verleden boden economische omstandigheden, sociaal-culturele structuren en homogeniteit, een gevoel van rationale identiteit, daarom een vruchtbare voedingsbodem. Kenmerkend voor de maatschappelijke ontwikkeling is echter de toenemende sociale, economische en culturele differentiatie...*

*Door de toenemende culturele pluriformiteit en individualisering wordt het verloop van maatschappelijke processen minder voorspelbaar, terwijl de weerstand tegen uniforme regels en oplossingen wordt opgelost. Hedendaagse pluraliteit is anders dan veertig jaar geleden. Was de maatschappij nog niet grofweg betrouwbaar en aanspreekbaar in zijn segmenten en groepen, dan is dit veel minder het geval. Hedendaagse pluraliteit is vliedender, onbestendiger. Gezin, school,*

<sup>11</sup> H.J.A. Hofland, Tegels lichten, of ware verhalen over de autoriteiten in het land van de voldongen feiten (Amsterdam: Contact, 1972).

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

*kerk en vakvereniging spelen in de hedendaagse maatschappij wezenlijk een belangrijke rol, maar hebben wel hun vaste en dominante positie verloren...*

*De in de traditionele concepten van burgerschap verleidelijke groepshomogeniteit met betrekking tot de houding tegenover de overheid, verdwijnt geleidelijk terwijl de suggestieve loyaliteiten van tegenover het systeem niet langer een gegeven is. In een samenleving waarin pluraliteit minder vaste vormen aanneemt, is de betrokkenheid van burgers, hun loyaliteit en burgerzin, een kernprobleem.”<sup>12</sup>*

Het is opvallend hoe deze analyse van een derde eeuw geleden nog steeds lijkt te resoneren, en een samenleving en democratie afbeeldt die niet meer weet hoe ze burgers op een effectieve manier aan zich moeten binden. Van Gunsteren en zijn coauteurs richtten zich vooral op het probleem van een nieuw soort ‘pluriformiteit’ waarin burgers dialogische vaardigheden moesten ontwikkelen om nieuwe kloven te overbruggen die de oude instituties niet meer konden overbruggen. Zoals uit ander onderzoek van Menno Hurenkamp en Evelien Tonkens blijkt, werd de nieuwe interesse in burgerschap, die was begonnen in de jaren negentig maar een hoogtepunt bereikte in het eerste decennium van de volgende eeuw, gevoed door verschillende zorgen.<sup>13</sup> Net als Van Gunsteren en zijn collega’s zagen deze auteurs de effecten van ‘globalisering’, waarbij burgers niet langer een gedeeld gevoel van burgerschap hadden.<sup>14</sup> Ik zou willen toevoegen dat culturele angst hierbij een extra rol speelde. Het werd belangrijker om burgerschap op een culturele manier te definiëren, door het gebruik van geschiedenis (door het creëren van een Canon van Nederland) of door het benadrukken van normen en waarden. Het

is vooral de vraag of de onderwijspraktijk op dit punt veel heeft veranderd. Maar het debat over culturele affiniteiten met Nederland riep wel vragen op over wie nu echt burgers waren, en of (sommige) moslimorganisaties vertrouwd konden worden om zich te abonneren op ‘Nederlandse waarden’, of dat het plekken waren waar deze waarden actief werden ondermijnd. Een andere zorg was de opkomst van het individualisme, waarbij burgers alleen nog maar hun eigen belangen behartigden en ‘huftegerig’ gedrag vertoonden.<sup>15</sup> Het is inderdaad opvallend hoe consequent en hoe lang het slechte gedrag van hun medeburgers bovenaan de lijst van Nederlandse publieke zorgen stond, gemeten naar de ‘Burgerperspectieven’ van het SCP.<sup>16</sup> Individualisme kon ook gezien worden als de oorzaak van het niet nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor het eigen leven. De staat kon na 1980 de bevolking geen toegenomen goederen en diensten meer beloven; zij moest in plaats daarvan een beroep doen op de verantwoordelijkheid en ‘zelfstandigheid’ van de burger.<sup>17</sup> Deze geïndividualiseerde burgers hadden gebruikgemaakt van, nu onbetaalbaar geachte, overheidsdiensten, zoals aanvankelijk gedacht, en het zouden deze burgers zijn die een toenemende mate van lasten zelf zouden moeten dragen. Zij zouden de problemen moeten oplossen, ook omdat zij er zelf verantwoordelijk voor waren.<sup>18</sup> De burger werd, zou men kunnen zeggen, bedacht om taken op zich te nemen die de overheid niet meer kon of wilde dragen. Er was ook een andere, nog zorgwekkende reden om meer aandacht te besteden aan ‘de burger’, wat Hurenkamp en Tonkens het probleem van ‘democratisering’ noemden en het gevoel dat burgers te weinig gevoel van ‘eigenaarschap’ hadden voor het

<sup>12</sup> H.R. van Gunsteren et. Al, ‘Toelichting vanwege de Raad’, in *Eigentijds burgerschap* (Den Haag: Sdu, 1992), pp. IV-VI.

<sup>13</sup> Menno Hurenkamp en Evelien Tonkens. Wat vinden burgers zelf van burgerschap? Burgers aan het woord over binding, loyaliteit en sociale cohesie. NICIS Institute, 2008. <http://nicis.platform31.nl/content.jsp?objectid=291366>, pp. 15-16.

<sup>14</sup> Hurenkamp en Tonkens, Wat vinden burgers zelf van burgerschap?, pp. 9-10.

<sup>15</sup> Hurenkamp en Tonkens, 10.

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld voor toelichting, Bas van Stokkom, ‘Onfatsoen is wel een probleem,’ *Sociale Vraagstukken*, 1 april 2011 <https://www.socialevraagstukken.nl/onfatsoen-is-wel-een-probleem>

<sup>17</sup> Paul Dekker en Joep de Hart, *De goede burger* (Den Haag: SCP, 2005).

<sup>18</sup> Dit is een van de belangrijkste conclusies van Ido de Haan en Jan Willem Duyvendak, *In het hart van de verzorgingsstaat. Het ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers* (CRM, WVC, VWS), 1952-2002 (Zutphen: Walburg Pers, 2002).

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

openbare leven.<sup>19</sup> Rond 1990, kort na het einde van de Koude Oorlog, begonnen politieke waarnemers op te merken dat er een ‘kloof’ bestond tussen een deel van de burgerij en de overheid (KB, publicatie 1990). Burgers raakten vervreemd van de politiek en de politieke vertegenwoordiging. Hun grilligere kiesgedrag vanaf de landelijke verkiezingen van 1994 lijkt dit te bewijzen. Het werd duidelijk dat de klassieke instellingen van de Nederlandse burgermaatschappij niet langer dienden als voertuigen voor deelname aan de Nederlandse samenleving of politiek voor veel burgers, en dat de populistische partijen van de nieuwe eeuw begonnen te functioneren als de stem van veel burgers die zich niet vertegenwoordigd voelden. Burgers waren niet langer deelnemers aan, of voelden zich niet langer verwant aan, de ‘bezielende verbanden’ en was als gevolg daarvan een destabiliserende kracht in de politiek geworden.

Als geheel gezien, betrof de bezorgdheid van de laatste decennia over ‘de burger’ niet de hele breedte van de burgerij, maar degenen die niet meer via de traditionele organisaties bereikt konden worden – of anders gezegd, degenen die ervoor kozen er geen deel van uit te maken. Er ontstond steeds meer een kloof tussen de ‘georganiseerde’ en ‘niet-georganiseerde’ burgerij – degenen die op welke manier dan ook verbonden bleven met de nog steeds uitgebreide maatschappelijke netwerken van het land, en degenen die dat niet waren, of niet meer waren.<sup>20</sup> Dit leidde de afgelopen jaren tot meerdere analyses, waarin ‘afgehaakt Nederland’ als een probleem werd gezien, vooral omdat het een teken was van gebrek aan vertrouwen in het politieke systeem. De democratisering van de media – waarin veel meer mensen hun minachting of woede voor de bestaande orde konden uiten – zorgde ervoor dat dat gebrek aan vertrouwen niet langer genegeerd kon worden. Dat probleem was niet alleen politiek van aard – het kon zich ook uiten in het gebrek aan vertrouwen in verschillende instellingen – maar het werd het sterkst ervaren als een probleem van politieke legitimiteit, en daarmee van politieke stabiliteit.

## *Is de heropleving van het Nederlandse burgerschap en ‘burgerzin’ mogelijk?*

Het is essentieel om te erkennen dat de bereidheid van veel Nederlandse burgers om zowel hun directe omgeving als de wijde wereld te verbeteren een van de relatieve sterktes van deze samenleving blijft. En die sterkte is nu, zoals al lange tijd het geval is, meer ‘maatschappelijk’ dan ‘politiek’, meer ‘doen’ dan debat of dialoog. Tegelijkertijd blijft het maatschappelijke middenveld een belangrijke rol spelen bij het aanpakken van belangrijke kwesties en het bieden van constructieve oplossingen.

Dat wil niet zeggen dat de veranderingen sinds de jaren zestig geen negatieve effecten op het middenveld hebben gehad. Zoals hierboven opgemerkt, hebben veel maatschappelijke organisaties een deel van hun representatieve karakter verloren en zijn ze meer gefragmenteerd geraakt in kleinere netwerken en instanties. Soms zijn maatschappelijke organisaties weinig meer dan gesubsidieerde expertisecentra, met weinig eigen wortels in de samenleving. Soms missen ze de drive of het vermogen om problemen op een duurzame manier aan te pakken. Maar het probleem is ook een van de manieren waarop de overheid burgerorganisaties is gaan behandelen, door ze relatief weinig ruimte te geven, of ze te proberen om op een hiërarchische manier te sturen.<sup>21</sup> De afhankelijkheid van overheidssubsidies heeft ze ook minder creatief gemaakt en ze anticiperen te veel op wat verschillende overheidsinstanties zouden kunnen willen, in plaats van op zichzelf.<sup>22</sup> Bovendien is het verschil in collectief burgerlijk engagement nogal variërend binnen Nederland, waar in sommige plaatsen veel sociaal kapitaal bestaat en op andere plekken veel minder. In dit alles is het ook belangrijk te beseffen dat de overheid veelal burgers zelf als individuen bejegt, en niet meer als onderdeel van een collectiviteit.

Sinds de eeuwwisseling lijkt er een onevenwichtig verlangen te zijn om, na lange processen van verstatelijking en vermarkting, gemeenschapszin terug te vinden. Maar dit is niet zo gemakkelijk

<sup>19</sup> Hurenkamp en Tonkens, 10-11.

<sup>20</sup> Voor mijn verstaan van dit onderscheid ben ik beïnvloed door John L. Brooke, *Columbia Rising: Civil Life on the Upper Hudson from the Revolution to the Age of Jackson* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2013).

<sup>21</sup> Maarten Hajer, *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie.* (Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 2014).

<sup>22</sup> Michel Hoogenboom, ‘Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief’. *Beleid en Maatschappij* 2011 (38) 4.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

te realiseren, gezien de hardnekkigheid van de oude logica. Belangrijk is de erkenning dat veel maatschappelijke vraagstukken alleen kunnen worden aangepakt met de inzichten en expertise die er onder burgers is, en door de actieve betrokkenheid van burgers. Dat betekent dat ze meer dan gewoonlijk medescheppers in het proces moeten worden. Dit is vaak het beste te bereiken op lokaal niveau, waar de kleinschalige contacten gemakkelijker te leggen zijn.

De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, waarin ik een adviserende rol heb gespeeld, benadrukt het belang om de 'gemeenschap' meer te laten participeren, inclusief een sterkere 'adviserende' en 'uitvoerende' rol.<sup>23</sup> Voor de uitvoerende rol betekent dit het wegnemen van bureaucratische rompslomp die in de weg staan, het flexibeler maken van processen en het vriendelijker maken voor burgerinitiatieven. Het betekent breken met de toename in regelgeving die de laatste jaren alleen maar is toegenomen. Op die manier kunnen burgers meer initiatieven nemen om verantwoordelijkheid te nemen voor de publieke zaak, zoals in toenemende mate het geval is in het zogenaamde uitdaagrecht. Je zou dit kunnen zien als een manier om 'terug te keren' naar een grotere mate van 'burgerzin'.

De adviserende rol wordt vaak gezien in burgerraden. Dit vraagt terecht om erop toe te zien dat er ook echt iets met dit advies wordt gedaan. Maar het zou vooral om duurzaam contact moeten gaan. Dat is de opdracht voor de gemeenteraad. Hoewel het de bedoeling is dat deeltijdpolitici hun eigen netwerk kunnen benutten, hebben ze vaak weinig contact met medeburgers, en zelfs wethouders en andere professionals hebben vooral contact met andere professionals. Maar om verder te komen, is aan-

houdend contact en dialoog met burgers nodig, door het gezamenlijk verkennen van onderwerpen met burgers. Een manier voor ambtenaren en politici is om te werken met wetenschappers en burgers gezamenlijk. Citizen Science van burgers kan door hen geconcipieerd en mede door hen uitgevoerd worden.<sup>24</sup> Grote potentie heeft Community Engaged Learning dat als model wordt gebruikt in universiteiten. De bedoeling is niet in eerste instantie om antwoorden te geven voor problemen, maar om samen te leren om problemen te identificeren, en samen tot een gedeelde agenda te komen. Centraal in deze benadering is het belang van wederkerigheid. Er is geen opdrachtgever, en niemand geeft leiding. Dit is ook wat nodig is in de verbinding tussen politici en ambtenaren aan de ene kant, en verschillende vormen van burgerparticipatie aan de andere kant, waar samen leren over kwesties van gedeelde zorg het centrale doel is.<sup>25</sup> De Nederlandse samenleving is niet meer dezelfde als in 1950 en degelijke handleidingen over 'Burgerschap en burgerzin' lijken ver weg. Die wereld van verenigingen is ernstig uitgehold door de effecten van zowel de staat als de markt, en van het soort individualisme dat uit beide voortkwam. Toch is er een belangrijke continuïteit met het verleden, waarin burgergroepen, minder gedreven door ideologische ijver en meer om een concreet verschil te willen maken, nog steeds kenmerkend zijn voor dit land. De bereidheid om bij te dragen aan de samenleving is niet afgenomen. De lokale overheid kan twee dingen doen om dit maatschappelijk middenveld nieuw leven in te blazen: ervoor zorgen dat ze uit de weg blijft, en nieuwe initiatieven faciliteren waarin ze participeert maar niet de baas is.

<sup>23</sup> Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 'Wie let op de leefomgeving? Tijd voor een hernieuwde effectieve aanpak door overheid, markt én gemeenschap' (in bewerking).

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld Citizen Science als onderdeel van Open Science; <https://www.openscience.nl/en/calls/citizen-science-hubs>

<sup>25</sup> James Kennedy, 'Terug naar de jaren zestig? Community Engaged Learning en de toekomst van de universiteit,' Oratie Universiteit Utrecht 14 november 2022, <https://www.uu.nl/sites/default/files/Oratie%20James%20Kennedy%2014%20november%202022.pdf>

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs



*Credit: Roderik Rotting*

Tijdens haar stage als student Rechten ontdekt **Babet Bosma** dat er in de relatie tussen bestuur en burgers veel meer mogelijk is dan gedacht. ‘Je hoeft niet lijdzaam te hopen dat de overheid dingen voor je regelt, je kunt je ook verenigen en vandaaruit gaan samenwerken.’

## ‘Ik hoop dat burgers en bestuur meer gezamenlijk gaan optrekken’

Op zoek naar een onderwerp voor haar scriptie klopt Babet in 2023 aan bij Willem Foorhuis, lector aan de Hanzehogeschool in Groningen (inmiddels emeritus lector). Hij is betrokken bij een bijzonder experiment in Pekela. In het uitgestrekte lintdorp langs het Pekelderdiep zijn de bruggen over het kanaal essentieel. Maar de gemeente (12,5 duizend inwoners) heeft niet het geld om alle 34 bruggen structureel te onderhouden en daarom dreigen er 21 te verdwijnen. Samen met inwoners, bedrijven en gemeente onderzoeken Dorpscoöperatie Pekela en Willem Foorhuis hoe het anders kan. De oplossing: quasi-inbesteding, een informele maar juridisch houdbare manier van aanbesteden, die gemeente en dorpscoöperatie in staat kan stellen gezamenlijk zoveel mogelijk bruggen te redden. Praktisch komt het er dan op neer dat de coöperatie, bestaande uit inwoners en lokale ondernemers, zelf zorgt voor het onderhoud van de bruggen. Babet is meteen verkocht en besluit over dit experiment haar scriptie te schrijven.

‘Quasi-inbesteding is een ontzettend lastig onderwerp omdat het ook binnen het aanbestedingsrecht een geval apart is’, vertelt ze. ‘Maar juist omdat je het onderwerp vanuit een ander perspectief dan normaal bekijkt, én omdat inwoners hier zo betrokken bij zijn, vond ik dit heel interessant.’

### *Goede wil*

Bij quasi-inbesteding werkt de opdrachtgever (in dit geval de gemeente) met een andere rechtspersoon (hier de dorpscoöperatie) samen zonder een formele aanbestedingsprocedure te volgen. Maar dat gaat bepaald niet vanzelf, ontdekte Babet toen ze zelf onderzoek deed in Pekela.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

‘De gemeente is wel van goede wil. Maar ze hebben ook te maken met veel regels, veel verschillende domeinen... gewoon veel bureaucratie, en dat maakt voorzichtig. Je merkt dat de overheid er nog helemaal niet aan gewend is om burgerinitiatieven vertrouwen te geven en om op een gelijkwaardige manier samen te werken. En het moet juridisch natuurlijk wel kloppen.’

Veel, zegt ze, heeft ze opgestoken van Willem Foorhuis, de bevrogen Pekelder die ervan overtuigd is dat de proef in Pekela voor veel burgerinitiatieven in Nederland een voorbeeld kan zijn. Babet: ‘Willem stelt terecht dat Pekela niet de enige plek in Nederland is die te maken heeft met kleine gemeentelijke budgetten vanwege het kleine inwonersaantal. En ik geloof met hem dat dit traject de juridische basis kan leggen voor veel meer gelijkwaardige samenwerking tussen kleine lokale overheden en inwoners.’

Foorhuis gelooft in een toekomst waarin het gewoon is dat lokale overheden, burgers en ondernemers openbare taken samen oppakken. Hoe ziet Babet dat? ‘Ik zie dat ook zo.

Met de juiste juridische onderbouwing kan dit businessmodel vaker gebruikt worden.’

### Omgevingsexperts

Inmiddels werkt Babet als studentmedewerker op de inkoopafdeling bij de Nationaal Coördinator Groningen (NCG), waar wordt gewerkt aan het onderzoeken en versterken van gebouwen in het aardbevingsgebied. ‘Heel interessant omdat je steeds beter begrijpt hoe de lijntjes bij de overheid lopen en hoe beslissingen worden genomen. En ook hier ontdek je dat de overheid gewoon niet in staat is om alles op te lossen.’

Ze weet nog niet precies welke richting ze op wil; Babet weet in ieder geval wel dat ze met haar opgedane kennis iets wil toevoegen aan de maatschappij.

‘Ik hoop bijvoorbeeld dat de overheid, naar aanleiding van mijn scriptie over quasi-inbesteding, meer met burgers gaat praten en niet meer alleen maar met juristen en ambtenaren. Burgers zijn dé experts van hun eigen omgeving. Het voorbeeld van Pekela laat zien dat burgers dingen voor elkaar kunnen krijgen waartoe de overheid niet bij machte is. Ik hoop dat de overheid daar in de toekomst meer voor open zal staan en dat burgers en overheid gezamenlijk zullen optrekken.’

### Wie is Babet Bosma?

Babet Bosma (21) rondde haar hbo-rechtenstudie af in 2024. Haar scriptie ging over quasi-inbesteding in Pekela als een nieuwe manier voor overheid en inwoners om met elkaar samen te werken. Ze werkt momenteel bij de Nationaal Coördinator Groningen en doet een pre-master rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit Groningen.

*‘Het voorbeeld van Pekela laat zien dat burgers dingen voor elkaar kunnen krijgen waartoe de overheid niet bij machte is’*

## Inleiding

1. Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen
2. De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld
3. Duurzame democratie op het decentrale niveau
4. Lekenbestuur onder druk
5. Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht
6. Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur
7. Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving
8. Besturen in Caribisch Nederland

Over de auteurs

# 2.

## De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld

*Christopher Houtkamp*



## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

### Motto

*Jamais on ne vit mieux le naturel des démocraties, lesquelles n'ont, le plus souvent, que des idées très confuses ou très erronées sur les affaires extérieures, et ne résolvent guère les questions du dehors que par des raisons du dedans<sup>1</sup>*

‘Nooit werd de aard van democratieën duidelijker, die meestal alleen maar zeer verwarde of zeer verkeerde opvattingen hebben over buitenlandse zaken en die buitenlandse kwesties slechts oplossen op basis van binnenlandse overwegingen.’

### Inleiding

Een heroriëntatie op de geopolitieke positie van Europa, en dus ook van Nederland, is volgens vrijwel alle experts dringend geboden. Alleen al de grootschalige Russische invasie van Oekraïne en de aanhoudende escalatie van het geweld in het Midden-Oosten onderstrepen deze noodzaak. Een ruimer, mondiaal perspectief laat zien dat de zogenaamde ‘liberale, op regels gebaseerde wereldorde’, die na de Tweede Wereldoorlog door het Westen werd gedomineerd, uitgedaagd wordt door nieuwe, opkomende machten. Deze opkomende machten, om in termen van het Duitsland van begin 20<sup>e</sup> eeuw te spreken, eisen hun *Platz an der Sonne* op. Een in korte tijd beroemd geworden essay in *Foreign Affairs* van mei/juni 2024 spreken Andrea Kendall-Taylor en Richard Fontaine over de ‘*Axis of Upheaval*’, een coalitie van China, Rusland, Iran en Noord-Korea, die als expliciet doel heeft om de reële en morele invloed van het westen in te dammen.<sup>2</sup> Een groot deel van de wereld, denk aan verschillende Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse landen, maar ook aan India, behoort niet tot deze ‘Axis’. Deze landen zijn desalniettemin steeds minder geneigd het Westerse discours over de wereldorde te omarmen. De politieke, economische en morele invloed van de VS en Europa neemt navenant af, hetgeen vanzelfsprekend leidt tot nieuwe geopolitieke uitdagingen voor ons deel van de wereld. In de afgelopen jaren hebben verschillende Nederlandse adviesor-

ganen en denktanks gereflecteerd op deze ontwikkelingen en de gevolgen ervan voor Nederland. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) concludeert bijvoorbeeld in zijn rapport ‘Nederland in een fragmenterende wereldorde’: “de tijd is voorbij dat Nederland kan meedeinen op voor ons land gunstige internationale verhoudingen”. De WRR stelt verder dat er zich in de nabije toekomst steeds meer spanningen zullen voordoen in de driehoek ‘weerbaarheid, welvaart, en waarden.’ Deze spanningen zullen, óók lokaal, steeds voelbaarder worden.<sup>3</sup> Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) laat in de *Trendanalyse Nationale Veiligheid* van 2024 een vergelijkbaar somber beeld zien. Het ANV verwacht dat het dreigingsbeeld op verschillende vlakken zal verslechteren, variërend van internationale, militaire en economische dreigingen, buitenlandse inmenging, georganiseerde misdaad tot hybride oorlogsvoering, zoals desinformatiecampagnes en cyberaanvallen.<sup>4</sup> Het dreigingsbeeld is daarom meervoudig. Het is dus zaak dat Nederland op alle overheidsniveaus werk maakt van een weerbare samenleving.

### Veranderende rol en taak van lokale overheden

Lokale overheden worden de afgelopen decennia steeds meer gedwongen internationaal te denken. Een groot deel van de uitdagingen waar zij voor staan, heeft een duidelijke buitenlandse component. De voorbeelden zijn talrijk. Hier volgt slechts een kleine selectie:

- De georganiseerde misdaad in Nederland, die het lokale bestuur steeds meer ondermijnt, maakt deel uit van een groot internationaal netwerk van criminele groeperingen.
- Steeds meer demonstraties, zoals Black Lives Matter, Extinction Rebellion, protesten tegen de oorlog in Gaza, verzet van diasporagroepen tegen de regering in hun ‘moederlanden’, hebben een internationaal karakter, of worden geïnspireerd door internationale bewegingen.

<sup>1</sup> “Alexis de Tocqueville, Souvenirs,” Wikisource, accessed December 2, 2024.

<sup>2</sup> Andrea Kendall-Taylor and Richard Fontaine, “The Axis of Upheaval, How America’s Adversaries Are Uniting to Overturn the Global Order,” *Foreign Affairs*, April 23, 2024.

<sup>3</sup> J. E. J. Prins et al., *Nederland in een fragmenterende wereldorde* (WRR, 2024).

<sup>4</sup> Analistennetwerk Nationale Veiligheid, “Hoofdrapport Trendanalyse Nationale Veiligheid,” NCTV, 25 juni, 2024.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

- Lokale overheden hebben steeds meer te kampen met cyberaanvallen.<sup>5</sup>
- Buitenlandse inmenging raakt lokale gemeenschappen op velerlei wijzen: denk aan intimidatie van migrantengemeenschappen uit voormalige herkomstlanden en aan hoe desinformatiecampagnes maatschappelijke tegenstellingen op het lokale niveau kunnen verscherpen.
- De opvang van vluchtelingen, bijvoorbeeld Oekraïense ontheemden en asielzoekers, gaat gepaard met een beroep op lokale overheden en zet sociale voorzieningen in gemeenten onder druk.

Het is verleidelijk voor het lokale bestuur te denken dat de gevolgen van geopolitieke ontwikkelingen op een ander bestuurlijk (lees: nationaal of Europees) niveau geadresseerd moeten worden. Vreemd is die gedachte niet. Hoe sterk is immers de positie van een lokale bestuurder in discussies over internationaal beleid? Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat de impact van geopolitieke turbulentie misschien wel het meest voelbaar is op lokaal niveau. Gemeenten en lokale politie-eenheden worden als eerst verantwoordelijken gezien, als buitenlandse inmenging en internationale conflicten tot spanningen leiden. Zij worden geacht, vaak met een beperkt bestuurlijk mandaat en met schaarse middelen, geëigende maatregelen te treffen, demonstraties in goede banen te leiden en een luisterend oor te bieden aan burgers en hen te beschermen, indien ze zich bedreigd voelen. Het is dan ook niet toevallig dat steden zich in toenemende mate internationaal organiseren om gezamenlijk na te denken over de manier waarop zij de weerbaarheid van hun lokale gemeenschappen tegen internationale dreigingen kunnen vergroten.<sup>6</sup> Nadat hij in oktober 2024 het voorzitterschap van United Cities, Local Governments (UCLG) aanvaardde, stelde Jan van Zanen (burge-

meester van Den Haag) terecht: “Oorlog, klimaat, polarisatie slaan allemaal neer in gemeenten.”<sup>7</sup>

De laatste jaren hebben de gemeenten in Nederland een aanzienlijke uitbreiding van hun takenpakket moeten accepteren. Zo worden zij geacht de gevolgen van een internationale politieke en economische crisis die burgers in hun bestaanszekerheid treft, mede op te vangen, evenals de nevenschade, ontstaan door de armoede onder verschillende bevolkingsgroepen. Ook de gevolgen van de internationaal georganiseerde misdaad, en de daaraan gelieerde ondermijning van democratie en bestuur, worden veelal in eerste instantie zichtbaar én voelbaar op lokaal niveau. Gemeenten die een zogeheten ‘Main Port’ (i.e. een knooppunt van belangrijke transportroutes) huisvesten, zoals Rotterdam, Vlissingen en Amsterdam, zijn nauw betrokken bij inspanningen om de invoer van drugs en andere illegale goederen te verminderen. Een ander voorbeeld: Defensie is naarstig op zoek naar oefenterreinen in Nederlandse gemeenten, om zo eenheden te formeren en gereed te stellen om te kunnen voorzien in *force projection*, om als instrument van het buitenlandsbeleid internationale dreigingen het hoofd te kunnen bieden. Gemeenten en provincies hebben een (adviserende) stem óf, en op welke plaats, dergelijke locaties kunnen worden gevestigd. Het moge duidelijk zijn dat besluitvorming in dit soort kwesties de provinciale en gemeentelijke instanties voor een uiterst complexe taak stelt.<sup>8</sup> Bovenstaande lijst voorbeelden is bij lange na niet uitputtend, maar de conclusie is helder: om effectief te kunnen besturen in de huidige tijd, is een internationale blik noodzakelijk, ook van het lokale bestuur.

<sup>5</sup> MS-ISAC and EI-ISAC, “Nationwide Cybersecurity Review 2022 Summary Report” CIS, 2022.

<sup>6</sup> Denk bijvoorbeeld aan ‘The Forum of Mayors’ Mayors for Peace’, Strong cities Network, ‘Peace in our Cities’, en het European Forum for Urban Security.

<sup>7</sup> Wouter Boonstra, “de wereld zit bij mij om de hoek,” *Binnenlands Bestuur*, 11 oktober, 2024.

<sup>8</sup> Het is daarnaast belangrijk te vermelden dat gemeenten lang niet altijd over de financiële middelen of het bestuurlijk mandaat beschikken om de impact van internationale ontwikkelingen op het lokale niveau te adresseren. De VNG vraagt bijvoorbeeld aandacht voor het financiële ‘Ravijnjaar 2026’ (<https://www.binnenlandsbestuur.nl/dossier/financiële-situatie-gemeenten-ravijnjaar-2026>). Een nadere analyse van deze bestuurlijke en financiële thematiek valt weliswaar buiten het bestek van dit essay, maar dient bij de uitwerking van de adviezen uiteraard niet veronachtzaamd te worden.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

### De buitenlandisering van de binnenlandpolitiek: het perspectief van de Nederlandse bevolking

Het inzicht dat in het politieke domein ‘buitenland’ en ‘binnenland’ op verschillende manieren sterk met elkaar verbonden zijn is niet nieuw. De Franse denker Alexis de Tocqueville verzuchtte al tijdens zijn korte periode als minister van Buitenlandse Zaken (1848-1849) dat democratieën zich bij hun buitenlandse politiek vrijwel uitsluitend laten inspireren door binnenlands-politieke overwegingen (zie het motto boven dit essay). Hier te lande schreef NRC-columnist J.L. Heldring, geïnspireerd door de Fransman, in 1999 over de ‘binnenlandisering van de buitenlandpolitiek.’<sup>9</sup> Hoogleraar Geschiedenis van de internationale betrekkingen Beatrice de Graaf sprak, in navolging van Heldring, in 2023 van het ‘verbluffende niets’ (i.e. het gebrek aan overtuigende antwoorden op de belangrijke uitdagingen van de toekomst) op Buitenlandse Zaken.<sup>10</sup> Tocqueville, Heldring en de De Graaf klagen over de navelstaarderij van hun regeringen, waardoor deze er niet in slagen een coherente, ambitieuze visie op het buitenland te ontwikkelen. Tegenwoordig zijn we juist vaker getuige van de omgekeerde beweging: opvattingen van burgers en politici over de binnenlandse politiek worden steeds sterker beïnvloed door gebeurtenissen in het buitenland. De demonstraties in ons land na de aanhoudende, hevige bombardementen op Gaza als gevolg van de aanval van Hamas op 7 oktober 2024, zijn een duidelijk voorbeeld van genoemde omgekeerde beweging. Het conflict in het Midden-Oosten schudt onze binnenlandse politieke verhoudingen danig op en laat ook zijn sporen na in Nederlandse straten. Inmiddels mogen we in toenemende mate spreken van ‘buitenlandisering van de binnenlandpolitiek’. Naast het slepende conflict Israël-Palestina, een dossier dat al vele decennia zorgt voor polarisatie, zien we dat ook in andere conflicten Nederlanders zich meer en meer rekenschap geven van

de nexus buiten- en binnenland. Dat gegeven is niet verwonderlijk, omdat zij in de media voortdurend signalen opvangen dat de geopolitieke panelen bezig zijn te verschuiven en wel ten nadele van het sinds de 19<sup>e</sup> eeuw, dominante Westen. Het is onvermijdelijk, zo luidt de boodschap van experts, dat vroeg of laat westerse bevolkingen, de (in-)directe gevolgen van deze ontwikkeling zullen ondervinden. Het perspectief van de Nederlander op de situatie wereldwijd verandert verder door de toenemende invloed die nieuwe technologieën hebben op het gebied van reis- en vervoersmogelijkheden. Men reist sneller, vaker en verder dan voorheen, en is daardoor beter op de hoogte van wat er in de wereld gebeurt. Minstens van even groot belang in dit opzicht zijn de nieuwe communicatiekanalen, de sociale media, het internet. Het internet biedt de burger een venster op de buitenwereld, tegelijkertijd beïnvloedt de buitenwereld via het venster zijn perceptie van binnenlandse gebeurtenissen. Instituut Clingendael ziet deze ontwikkelingen al vele jaren terugkomen in zijn bevolkingsonderzoeken. Gevraagd naar wat men beschouwt als grootste dreigingen voor de Nederlandse veiligheid en welvaart in brede zin, scoren thema’s die een relatie hebben met de ‘nexus buiten- en binnenland’ al jaren hoog in de top 10.<sup>11</sup> Nederlanders zijn diep bezorgd over kwesties als een cyberaanval, irreguliere migratie, islamitisch terrorisme (na 7 oktober 2023), buitenlandse inmenging in migrantengemeenschappen en ondermijning door de internationale georganiseerde misdaad. Het lokale bestuur vervult bij genoemde kwesties een voortrekkersrol, door signalen tijdig op te vangen om, indien mogelijk, dreigende gevaren het hoofd te kunnen bieden. Gemeentelijke instanties genieten daarbij het voordeel dat ze traditioneel van alle bestuurslagen het meest door de burgers worden vertrouwd.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> J.L. Heldring, “Onze Tocqueville,” NRC, 22 januari, 1999.

<sup>10</sup> Beatrice de Graaf, “Wat had Heldring gevonden van het verbluffende niets op Buitenlandse Zaken,” NRC, 13 september, 2023.

<sup>11</sup> Monika Sie Dhian Ho et al., “Barometer Alert Tussen Hoop en Vrees: Bescherming van de gemeenschap en de-globalisering in het jaar van de Ruslandshock,” Instituut Clingendael, december 2022; Teun van der Laan et al., “Clingendael Alert Tussen Hoop en Vrees: Vrees voor economische afhankelijkheid en hoop op de-risking,” Instituut Clingendael, februari 2023; Monika Sie Dhian Ho et al., “Clingendael Alert Tussen Hoop en Vrees: Van Ruslandshock naar Hamasshock de verzuchting naar eigentijdse gemeenschapsafbakening,” Instituut Clingendael, februari 2024.

<sup>12</sup> Hans Bekkers, “Nederlander vertrouwt gemeente veel meer dan regering,” Binnenlands Bestuur, 29 augustus, 2024.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

### Weerbaarheid tegen internationale dreigingen op het lokale niveau

Op dit punt aangekomen, kunnen we alvast een viertal zaken constateren:

- de geopolitieke turbulentie is groot.
- de nexus buiten- en binnenland is van alle tijden, maar tegenwoordig beïnvloedt het buitenland steeds meer de binnenlandse politiek-maatschappelijke verhoudingen.
- de Nederlandse burger maakt zich zorgen over een steeds bedreigendere internationale omgeving.
- de Nederlander heeft een relatief groot vertrouwen in de lokale overheid.

Bovenstaande ontwikkelingen (op het laatste punt na) baren de overheid onrust. Ze streeft er dan ook nadrukkelijk naar de ‘weerbaarheid’ van de samenleving te versterken. De nieuwe regering maakt geen geheim van die ambitie. In het regeerprogramma van het kabinet Schoof komen de woorden ‘weerbaar’, ‘weerbare’ en ‘weerbaarheid’ gezamenlijk maar liefst 53 keer voor.<sup>13</sup> Bij vrijwel elk beleidsterrein staat weerbaarheid centraal. Nu is het brede begrip ‘weerbaarheid’ (‘resilience’) lastig bondig te definiëren, een uitgebreide conceptuele beschouwing valt buiten het bestek van dit essay. In de kern kan men het definiëren als ‘schokbestendigheid’ van systemen, organisaties en individuen, waarbij het vermogen aanwezig is de schok op te vangen en tevens de flexibiliteit om ná de schok te herstellen en zich aan nieuwe situaties aan te passen.<sup>14</sup>

De vraag is nu wat het lokale bestuur kan doen om de weerbaarheid van lokale gemeenschappen te vergroten. Deze vraag is te complex om haar met een simpel antwoord af te doen: internationale ontwikkelingen zullen immers lokale gemeenschappen in de toekomst op diverse verschillende manieren raken, en lokale overheden kunnen én moeten hier ook op verschillende manieren op reageren. Gelet op de beperkte omvang van dit essay worden slechts twee thema’s belicht die van groot belang zijn in de bredere weerbaarheidsagenda van de overheid: de bevordering

van sociale cohesie en de versterking van de kennispositie ten aanzien van het buitenland.

### Bevordering sociale cohesie en weerbaarheid tegen buitenlandse schokken

De Duitse filosoof Friedrich Nietzsche onderhield een complexe relatie met het begrip ‘waarheid’. Een van zijn meest bekende aforismen luidt, vrij vertaald: “De waarheid bestaat niet, er zijn slechts interpretaties”. Tegelijkertijd erkende hij dat de mensheid niet zonder een collectief gedeelde waarheid kan, wil zij zich kunnen handhaven binnen een bepaalde sociale orde. Ditzelfde kan gezegd worden ten aanzien van het begrip ‘identiteit’. Het ontberen van een gedeelde collectieve identiteit is voor de meeste burgers een bijkans ondraaglijk gemis. De laatste decennia heeft het individualisme van eind vorige eeuw langzaam maar zeker plaats gemaakt voor identiteitsdenken, waarbij burgers en groepen zich definiëren op basis van herkomst, religie of gender. Het is een ontwikkeling met onmiskenbaar positieve, emancipatoire kanten. Een zekere mate van identiteitsdenken, gepaard gaande met politieke strijd, is gezond voor het democratisch debat en de open samenleving. Maar als deze ontwikkeling extreme vormen aanneemt, leidt ze snel tot stereotypering en uitsluiting, met als gevolg dat groepen gepolariseerd tegenover elkaar komen te staan. In het huidige tijdsgewricht wordt ons land, zowel op nationaal als lokaal niveau, geconfronteerd met de gevolgen van deze maatschappelijke polarisatie. Ze bevat ook steeds vaker een buitenlandse component, of het nu de gevolgen betreft van buitenlandse inmenging, de ‘import’ van buitenlandse conflicten naar de Nederlandse straten, of de inspiratie die groepen in ons land putten uit buitenlandse maatschappelijke bewegingen (denk bijvoorbeeld aan Black Lives Matter, Extinction Rebellion of Occupy Wall Street).

Met andere woorden: indien de maatschappelijke breuklijnen te zeer verscherpen, maakt de daaropvolgende polarisatie de samenleving kwetsbaar. Zo vinden desinformatiecampagnes vruchtbaarder grond in een samenleving met diepgewortelde

<sup>13</sup> <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f525d4046079bobeabc6f897f79045ccf2246e08/pdf>

<sup>14</sup> Zie o.a.: <https://axa-research.org/get-research-insights/what-is-societal-resilience>.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

tegenstellingen. Buitenlandse inmenging, of ze nu in diaspora of binnen andere groepen plaatsvindt, is lastiger te beteugelen door lokale instanties, wanneer groepen diep wantrouwend tegenover elkaar staan. Uit een recent onderzoek van Instituut Clingendael naar de Turks-Nederlandse gemeenschap blijkt dat er een verband bestaat tussen (on-)tevredenheid van Turkse Nederlanders over het Nederlands integratiebeleid en hun ontvankelijkheid voor het diasporabeleid vanuit Ankara.<sup>15</sup> Een geslaagd integratiebeleid versterkt het gemeenschapsgevoel van het *hele* collectief en legt de nadruk op de door *alle* leden van de gemeenschap gedeelde normen en waarden. Een dergelijke, gedeelde collectieve identiteit kan veel spanningen voorkomen, of in elk geval verminderen. In de altijd weerbarstige praktijk gaapt er een kloof tussen de wenselijkheid van een collectief gedeelde identiteit en de concretisering ervan. Debet daaraan is het begrip ‘identiteit’ zelf. Evenmin als waarheid, is identiteit een vaststaand gegeven, maar fluïde, onderhevig aan voortdurend wisselende omstandigheden. In dit verband is het essay van Willem Frijhoff ‘Nederlandse identiteit in historisch perspectief’ interessant. Het laat zien hoezeer identiteiten gelaagd en veranderlijk zijn, zonder daarbij te suggereren dat we ze niet nodig zouden hebben.<sup>16</sup> Hij stelt vast dat de ‘natie’ als organiserend principe, met haar eenduidige, dominante historische identiteit een “in de tijd beperkte vorm van groepsorganisatie” betreft. De natie als ideaal model bestond enkele eeuwen geleden niet, en kan in de verre toekomst door andere modellen worden vervangen. Het is duidelijk dat dit soort veranderingen repercussies hebben op het definiëren en het invullen van het identiteitsbegrip. Uiteraard laat de toekomst zich niet voorspellen. Overheden doen er intussen wel verstandig aan het thema ‘identiteit’ niet te negeren. Het lokale bestuur wordt gedwongen zich ermee bezig te

houden en moet op zoek gaan naar mogelijkheden om pragmatische, inclusieve lokale identiteiten te ondersteunen. Lokale bestuurders dienen burgers te stimuleren samen de gemeenschap te verbeteren en spanningen te verminderen.<sup>17</sup> Kutsal Yeşilkağıt vraagt in zijn essay in de Staat van het Bestuur bundel van 2022 terecht aandacht voor het ‘rechtsstatelijk ethos’ op lokaal niveau, als schild tegen polarisatie.<sup>18</sup> De aanwezigheid van een bestuur dat de grondrechten van burgers waarborgt, als een integere arbiter optreedt wanneer deze met elkaar dreigen te botsen, is een *conditio sine qua non* om te komen tot een inclusieve lokale identiteit.<sup>19</sup> Het garanderen van het demonstratierecht van iedere burger, gelijkwaardigheid op alle gebieden, het doordacht inzetten van het repressieve instrumentarium, en het tegengaan van alle vormen van discriminatie zijn daarbij van essentieel belang. Lokale overheden beschikken nog over een ander, belangrijk instrument om inclusieve identiteitsvorming te bevorderen: de manier waarop zij steden ruimtelijk inrichten. Effectieve ‘urban planning’ vergroot de kans dat lokale gemeenschappen een grotere mate van sociale cohesie vertonen.<sup>20</sup> Concreet kan het gaan om ogenschijnlijk simpele faciliteiten, zoals de aanwezigheid van bankjes in openbare ruimtes, ruimte voor culturele activiteiten en parken in de stad. Maar de gemeente is ook nadrukkelijk aan zet bij grotere en complexere initiatieven, zoals het tegengaan van woonsegregatie. Het is noch nodig, noch wenselijk, dat lokale overheden ‘top-down’ een collectieve identiteit opleggen, maar ze kunnen wel de voorwaarden scheppen om de gewenste sociale cohesie te bevorderen. Dit doel zal vanwege de interactie tussen ‘binnenlandisering’ en ‘buitenlandisering’, en de polarisatie die daaruit voortvloeit, in de toekomst alleen maar urgenter worden. Sociale cohesie op lokaal niveau is essentieel om de maatschappij te beschermen tegen internationale schokken.

<sup>15</sup> <https://www.clingendael.org/publication/patriottisme-ontmoet-pragmatisme-het-turkse-diasporabeleid-nederland>

<sup>16</sup> [https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/monitors/2019/06/26/denkend-aan-nederland/SCR\\_H2.pdf](https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/monitors/2019/06/26/denkend-aan-nederland/SCR_H2.pdf)

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld deze studie waarin o.a. een aantal initiatieven in Rotterdam worden bestudeerd: <https://www.scrip.org/journal/paperinformation?paperid=119693>

<sup>18</sup> <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/binaries/kennisbankopenbaarbestuur/documenten/rapporten/2023/03/20/essaybundel-staat-van-het-bestuur/Essaybundel+++Staat+van+het+Bestuur+2022.pdf>

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld ook het door Jürgen Habermas gepropageerde idee van ‘constitutioneel patriottisme’.

<sup>20</sup> Zie o.a. deze systematische literatuurreview van Qi, J., Mazumdar, S. & Vasconcelos, A.C. Understanding the Relationship between Urban Public Space and Social Cohesion: A Systematic Review. *Int. Journal of Com. WB* 7, 155–212 (2024). <https://doi.org/10.1007/s42413-024-00204-5>

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

### Versterking internationale kennispositie van het lokale bestuur

Het bevorderen van lokale sociale cohesie is dus een belangrijke bouwsteen om de weerbaarheid van de samenleving te versterken. Daarnaast heeft het lokale bestuur meer dan ooit behoefte aan kennis om op een verantwoorde wijze beslissingen te kunnen nemen en strategieën te ontwikkelen, teneinde de weerbaarheid van lokale gemeenschappen te versterken. Kennis is nodig om te kunnen anticiperen op internationale ontwikkelingen die lokaal impact zullen hebben. Gezien de turbulente internationale omgeving zal het steeds belangrijker worden voor het lokale gezag met scenario-studies aan de slag te gaan, of zich tot bestaande analyses te verhouden. Een concreet voorbeeld van een uitdaging waarmee veel gemeenten worstelen, is de relatie tussen het verloop van de oorlog in Oekraïne en de intenties van Oekraïense vluchtelingen om naar hun land terug te keren.<sup>21</sup> Gemeenten die een realistische inschatting willen maken van hun opvangtaak, kunnen de geopolitieke ontwikkelingen in Oost-Europa niet buiten beschouwing laten. Daarnaast zien zij zich in een bredere context geconfronteerd met een lastig probleem: buitenlandse inmenging in migrantengemeenschappen. Ook hier speelt de internationale dimensie een belangrijke rol. Er bestaat een direct verband tussen de binnenlandse en de buitenlandse politiek van landen als Turkije, Rusland, China, Iran, Eritrea en Marokko, en de manier waarop het diasporabeleid van genoemde landen neerslaat op migrantengemeenschappen in Nederland. Vooral tijdens cruciale gebeurtenissen in de landen van herkomst, zoals bijvoorbeeld verkiezingen in Turkije, is het van belang dat onze lokale autoriteiten bij machte zijn te anticiperen op de mogelijke gevolgen ervan voor hun inwoners. Tevens wordt steeds duidelijker dat internationale dreigingen niet alleen afkomstig zijn van staten, maar ook en steeds vaker van niet-statelijke actoren. Een berucht voorbeeld is de terroristische organisatie IS, die op verschillende manieren (online en offline) Nederlanders met een Islamitische achtergrond tracht te ronselen.

Dat ook 'big tech' een ondermijnende rol kan spelen op lokaal niveau, werd duidelijk na de rellen in Southport in 2024 en de dubieuze rol die Elon Musk, eigenaar van 'X', daarin heeft gespeeld.<sup>22</sup> Kortom: het verstevigen en 'up-to-date' brengen en houden van internationale kennis is voor lokale bestuurders essentieel om de weerbaarheid van de gemeenschap te versterken en te kunnen anticiperen op dreigingen uit onverwachte hoek. Effectief opereren door gemeenten is pas mogelijk, wanneer zij in staat gesteld worden om met specifieke kennis van zaken op bepaalde issues, bijvoorbeeld buitenlandse inmenging, een eigen, op de lokale situatie toegesneden, beleid te voeren. De vraag is allereerst hoe deze kennis op een toegankelijke manier breed kan worden gedeeld? Een effectieve methode kan het geven van lezingen c.q. spreekbeurten of trainingen door experts zijn. Verder kan worden gedacht aan interactieve werkvormen, zoals 'policy games', waarbij medewerkers van het lokale gezag, onder begeleiding van experts, live in een simulatie reageren op een crisis. Een andere suggestie die haar effectiviteit heeft bewezen betreft het maken van zogenaamde *infosheets*. Verschillende gemeenten en lokale politie-eenheden maken van deze methode gebruik op het dossier criminele ondermijning: zij hebben een checklist opgesteld, zodat burgers en lokale functionarissen betrekkelijk snel de 'ondermijnings-signalen' kunnen herkennen.<sup>23</sup> Nog een voorbeeld: de website (uit 2017, helaas inmiddels deels verouderd) die het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) heeft ontworpen om het lokale gezag te helpen spanningen in de Turks-Nederlandse gemeenschap te duiden.<sup>24</sup> Het is van belang erop te wijzen dat niet alleen bestuurders hun kennis van de buitenlandse politieke context vergroten. De verworven kennis mag niet voorbehouden blijven aan de strategische top, maar dient op een toegankelijke wijze te worden ontsloten ten behoeve van *alle* medewerkers binnen de organisatie. De wereld dringt immers steeds verder door in wijken. Ook wijk-agenten, sociaal-werkers en baliemedewerkers bij de politie en het

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2024-10/DG-OEK\\_3.0.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2024-10/DG-OEK_3.0.pdf)

<sup>22</sup> <https://www.nd.nl/nieuws/buitenland/1235017/hoel-elon-musk-de-rellen-in-southport-aanjaagde-op-zijn-eigen->

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld: [https://www.aviationvalley.nl/application/files/3416/2279/6031/FOLDER\\_spoekbedrijven\\_drieluik.pdf](https://www.aviationvalley.nl/application/files/3416/2279/6031/FOLDER_spoekbedrijven_drieluik.pdf)

<sup>24</sup> <https://www.kis.nl/spanningen-onder-turkse-nederlanders>

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

gemeentekantoor hebben baat bij basale kennis van de internationale arena om hun taak optimaal te kunnen verrichten. Zou (gemakkelijke toegang tot) basale kennis van de situatie van de Oeigoeren in Xinjiang niet van waarde zijn voor een gemeentefunctionaris of een wijkagent, als een Nederlander van Oeigoerse afkomst melding komt maken van een bedreiging? De vraag is waar lokale bestuurders de kennis vandaan kunnen halen. Het ligt voor de hand om eerst te kijken naar het landschap van Nederlandse kennisinstellingen (waar Instituut Clingendael deel van uitmaakt), zoals denktanks (zowel nationaal als lokaal), planbureaus en universiteiten, of onderzoekscollectieven, zoals de al eerder genoemde KIS en het ANV. Deze instellingen beschikken doorgaans over de benodigde ervaring om de impact van de enigszins abstracte geopolitiek te ‘vertalen’ naar praktische, handzame beleidsinzichten. Een tweede set partijen bestaat, niet geheel verrassend, uit de bekende instanties van de Nederlandse overheid: de ministeries, de NCTV, de Nationale Politie en de inlichtingendiensten. De Rijksoverheid beschikt over veel kennis op het gebied van de internationale politiek en het nationale dreigingsbeeld. Het is zaak dat deze kennis vruchtbare grond blijft vinden in het lokale bestuur. Tot slot is het van belang te wijzen op de waardevolle kennis en ervaring van gemeenten in het buitenland. Hoewel lokale omstandigheden verschillen, worden lokale bestuurders wereldwijd geconfronteerd met vergelijkbare uitdagingen, zoals klimaatverandering, sociale ongelijkheid, polarisatie, buitenlandse inmenging in diasporagemeenschappen en ondermijnende criminaliteit. Het is een goede zaak dat lokale bestuurders uit verschillende landen deze gedeelde problemen erkennen en bereid zijn hun expertise uit te wisselen met collega’s over de hele wereld. Gezien de globalisering en de toenemende internationale spanningen zal deze vorm van multilaterale samenwerking op lokaal niveau onmisbaar blijven.

## Conclusie

De verwevenheid tussen nationale en internationale kwesties is een lang bestaand fenomeen, maar is door technologische vooruitgang geïntensiveerd. Als gevolg hiervan zal de internationale context een steeds grotere rol gaan spelen in het werk van bestuurders op alle niveaus, inclusief het lokale. Hoewel lokale bestuurders nauwelijks directe invloed hebben op geopolitieke ontwikkelingen, kunnen zij wel maatregelen nemen om de weerbaarheid van hun burgers tegen externe dreigingen te vergroten. In dit essay zijn twee belangrijke bouwstenen uitgelicht om dit doel te bereiken: versterking van sociale cohesie op lokaal niveau, en vergroting van de (op de lokale context toegesneden) kennispositie ten aanzien van de internationale omgeving. Al geruime tijd zoeken gemeentebestuurders intensiever contact met buitenlandse collega’s via diverse internationale netwerken. Dat zij er nog niet volledig in zijn geslaagd hun organisaties voldoende te internationaliseren, komt doordat de wereldarena in snel tempo onveiliger en complexer wordt. Duidelijk is dat gemeenten baat hebben bij het verkrijgen van (nog) meer kennis ‘van buiten’, hetzij via de landelijke overheid, hetzij via kennisinstellingen, hetzij via collega’s in het buitenland. Op hun beurt hebben gemeenten kennis in huis, die ze kunnen delen met andere partijen. Analyses door denktanks van geopolitieke ontwikkelingen en hun impact op de Nederlandse samenleving winnen aan kracht, als zij het lokale perspectief kunnen meewegen. Ook de Rijksoverheid zou er goed aan doen dreigingsbeelden naar lokaal niveau te vertalen. Samenwerking, kennisopbouw en -deling zijn essentieel om het doel, te weten versterking van nationale en lokale weerbaarheid, te realiseren.

## Inleiding

1. Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen
2. De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld
3. Duurzame democratie op het decentrale niveau
4. Lekenbestuur onder druk
5. Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht
6. Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur
7. Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving
8. Besturen in Caribisch Nederland

## Over de auteurs



Credit: Roderik Rotting

**Ishmail Kamara** vluchtte twaalf jaar geleden uit Sierra Leone. Tien jaar lang zwierf hij documentloos door Rotterdam. Ondertussen burgerde hij in met hulp van aardige stadsbewoners en ontdekte hij zichzelf als kunstenaar. Inmiddels heeft hij een verblijfsvergunning, een (heel gezellig) huis en een baan als gemeenteambtenaar. ‘Ik ben voor veel dingen dankbaar, maar zie ook dat de tijd verandert. De stad met meer dan 250 nationaliteiten sluit zich af voor wat er in de buitenwereld gebeurt. De saamhorigheid dreigt te verdwijnen.’

## ‘De basis van goed bestuur is mededogen en empathie, en dat mis ik nu’

Toen Ishmail Kamara twee jaar geleden zijn verblijfsvergunning kreeg (na een asielpcedure van vier jaar), hoefde hij van het verplichte driejarige inburgeringstraject nog maar enkele onderdelen te volgen. Hij sprak op dat moment de taal vloeiend, trad op als dichter en schrijver, voetbalde bij Excelsior Maassluis en gaf lezingen, workshops en rondleidingen waarbij hij vol trots vertelde over Rotterdam als internationale migrantenstad. ‘Ik had in die jaren mijn eigen inburgeringstraject gevolgd; de gemeente kende mij niet, maar ik was al Rotterdammer.’

Dat hij niet in beeld was bij de gemeente, klopt niet helemaal, zegt hij even later. ‘Ik leefde die eerste tien jaar op straat, maar kon bijvoorbeeld wel terecht bij de Pauluskerk die ongedocumenteerde mensen helpt - de gemeente ondersteunt de Pauluskerk. En ik maakte gebruik van het door de gemeente gefinancierde vangnet dat zorgt dat daklozen zonder papieren net kunnen overleven. Zo’n bed-bad-broodregeling is een teken van beschaving. Het maakt de stad een beetje schoner en fatsoenlijker. Maar tot mijn ontzetting is de subsidie voor die regeling nu afgeschaft.’

### Opnieuw geboren

Hoe zou je nu de staat van het bestuur in Rotterdam beschrijven? ‘Laat ik vooropstellen dat ik trots ben dat ik nu voor de gemeente werk (als gastheer bij een cultureel centrum, red.). Deze stad heeft mij heel veel gegeven. Ik ben hier als het ware opnieuw geboren, een nieuw mens geworden. Dat is vooral te danken aan de gewone Rotterdammers die mij hebben geholpen. Maar de gemeente heeft ook niet in de weg gelopen, gezorgd dat er een vangnetje was en altijd gewerkt vanuit mededogen en empathie. Ik denk ook dat dat de basis van goed bestuur is: mededogen en empathie.’ ‘Alleen, ik zie dat er dingen veranderen, ook bij de overheid. De gastvrijheid en de saamhorigheid, die hier altijd in het DNA



## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

hebben gezeten, begint te verdwijnen. Volgend jaar wordt het eerste migratiemuseum van Nederland in Rotterdam geopend, maar het begrip en de interesse voor wat er in de wereld om ons heen gebeurt, wordt minder. Minder vragen, meer oordelen. Je kunt vinden dat “al die migratie” moet stoppen. Maar ik vraag dan: hoe gaan we dat doen? Op een brute manier of op een menselijke manier? Het lijkt eerlijk gezegd alsof we onze ziel aan verliezen zijn.’

### *Meer dan stemrecht*

*Wat betekent democratie voor jou?* ‘Democratie is meer dan het recht om te stemmen. In Sierra Leone heb je ook het recht om te stemmen, maar dat is op papier. In werkelijkheid is er geen vrijheid van meningsuiting en moet je niet denken dat je zomaar bezwaar kunt maken tegen de overheid. Democratie is het recht om een vreedzaam en fatsoenlijk leven op te bouwen voor iedere burger die dat wil. Daarbij is de stem van de minderheid ook belangrijk – daar moet ook rekening mee worden gehouden.’ ‘Mijn principe is: als mijn buurman niet oké is, ben ik niet oké. Ook dat is voor mij democratie. Ik wil daaraan bijdragen door mijn werk als kunstenaar. Met mijn boeken en mijn optredens probeer ik

mensen met verschillende achtergronden met elkaar te verbinden. Ook in mijn werk in het lokaal cultureel centrum. Soms lopen er dakloze mensen binnen, die zich dan netjes hebben aangekleed. Ik herken ze. Ik neem dan even wat extra tijd voor zo iemand.’

### **Wie is Ishmail Kamara?**

Ishmail Kamara (35) is dichter, schrijver, performer, vrijwilliger, gids en gastheer bij cultureel centrum Romeynshof van de gemeente Rotterdam. Hij kwam in 2012 aan in Nederland, na te zijn gevlucht uit Sierra Leone. In 2022 verkreeg hij zijn verblijfsvergunning. In 2024 verscheen zijn roman *Honderd gouden paarden*.

*‘Democratie is het recht om een vreedzaam en fatsoenlijk leven op te bouwen voor iedere burger die dat wil’*

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

Over de auteurs

# 3.

## Duurzame democratie op het decentrale niveau

Joep van Lit en Carolien van Ham

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

## Introductie

Wereldwijd komt democratische erosie steeds vaker voor (Bermeo 2016, Lührman en Lindberg 2019). Dit gebeurt niet alleen in bekende voorbeelden zoals Turkije, India, Brazilië, en Hongarije (Bánkuti et al., 2012), maar ook in landen als Peru (Barrenechea & Vergara, 2023), Indonesië (Aspinall et al., 2020), Botswana (Mogalakwe & Nyamnjoh, 2017) en Kroatië (Čepo, 2020). Waar we voorheen dachten dat in sommige landen de democratie zo verankerd (geconsolideerd) was, dat zij zichzelf altijd in stand zou houden, leren we nu dat ook deze democratieën vatbaar kunnen zijn voor erosie, zoals in Griekenland (Pappas, 2020; V-Dem, 2023) of de Verenigde Staten (Kaufman & Haggard, 2019; Levitsky & Ziblatt, 2018). Dat betekent dat het aantal liberale democratieën wereldwijd afneemt en dat ook gevestigde democratieën onder druk staan. Ook in Nederland lijkt het draagvlak voor democratische en rechtstatelijke normen af te nemen (van Lit et al. 2024, Rooduijn et al. 2023), en de polarisatie in de politiek te groeien (Dekker 2022), terwijl de traditionele polderdemocratie in Nederland onder druk staat (de Lange et al. 2024). Biedt het decentrale niveau kansen om dit proces te keren en het democratisch ethos en weefsel in de samenleving zo van onderaf te herstellen? Welke bescherming en vernieuwing in de democratie op decentraal niveau kan daaraan bijdragen?

### Wat weten we over democratische erosie?

Democratische erosie is een proces van autocratizing: de vermindering van de democratische kwaliteiten in een land.<sup>1</sup> Democratische erosie is een bijzonder soort van autocratizing, want het is de vermindering van de kwaliteit van democratie, zonder dat de democratie helemaal “afbreekt” naar een autocratie (Lührmann & Lindberg, 2019). Dat wil dus zeggen dat bepaalde minimale voorwaarden voor een democratie, zoals vrije en eerlijke verkiezingen, wel in zekere mate in stand blijven, maar dat

bijvoorbeeld het systeem van macht en tegenmacht (*checks and balances*), de rechtstaat, of de bescherming van minderheidsrechten langzaam ondermijnd worden. Als we het hebben over democratische erosie, is het belangrijk onderscheid maken tussen druk op de democratie van buitenaf en druk van binnenuit. Bij druk van buitenaf kunnen we denken aan het omverwerpen van een democratisch regime door een coup d'état, aan het uiteenvallen van de democratie als gevolg van burgeroorlog, of aan een militaire inval vanuit een ander land. Democratische erosie van binnenuit ontstaat als politieke partijen of politiek leiders die democratisch verkozen zijn, vervolgens de democratie gaan ondermijnen (Capoccia 2005). Democratische erosie van binnenuit komt sinds 1994 wereldwijd steeds vaker voor (Bermeo, 2016; Lührmann & Lindberg, 2019). In de landen die we eerder noemden (Hongarije, Peru, Indonesië, Griekenland, Botswana en Kroatië) waren het democratisch gekozen politieke leiders die de democratie ondermijnden. Meer dan de helft van alle gevallen van autocratizing wereldwijd sinds 1990 betreffen de erosie van een democratie door democratisch gekozen leiders (Lührmann & Lindberg, 2019; van Lit & Van Ham, 2024). Na hun verkiezing zetten deze leiders veelal in op het vergroten van de macht van de president of minister-president (*executive aggrandizement*), en het ondermijnen van instituties die tegenmacht kunnen bieden (variërend van vrije media en maatschappelijke organisaties tot de rechterlijke macht, tot de bureaucratie en het parlement) (Bermeo 2016, Kaufman & Haggard 2019). Toch is democratische erosie van binnenuit vaak moeilijk te herkennen, om drie redenen. Allereerst hebben aspirant autocraten – de democratisch gekozen leiders die de democratie onder druk zetten – een democratisch mandaat. Ze mógen dus veranderingen in het politieke systeem aanbrengen, zelfs als dat een verandering van het politieke systeem zelf is. Ten tweede worden veranderingen

<sup>1</sup> In onderzoek naar democratizing en autocratizing worden politieke regimes vaak ingedeeld langs een continuüm dat varieert van zeer autoritaire regimes tot zeer democratische regimes (Coppedge et al. 2011, Diamond 2015). Wanneer regimes veranderen en van meer autoritair naar democratisch gaan, wordt dit proces democratizing genoemd. Het omgekeerde proces, wanneer regimes van democratie naar autoritair bewegen, wordt autocratizing genoemd (Lührmann & Lindberg 2019, Cassani & Tomini 2020). In dit essay gebruiken we de term *democratische erosie*, en definiëren we het als: “de substantiële de-facto achteruitgang van kernvereisten voor democratie” (Lührmann & Lindberg, 2019, p. 1096). Voor meer achtergrond over processen van democratische erosie en in hoeverre die zichtbaar zijn in Nederland, zie: *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

vaak doorgevoerd binnen het wettelijke kader: democratische erosie vindt niet plaats door in één keer verkiezingen af te schaffen of de rechterlijke macht te ontbinden. In plaats daarvan gaat het geleidelijk, met kleinschalige aanpassingen van wetgeving of beleid op bijvoorbeeld de vorm van de publieke omroep, de financiering van maatschappelijke organisaties, of de benoemingsprocedure van rechters, veranderingen die “gewoon” door het parlement worden goedgekeurd en daarmee democratisch gelegitimeerd lijken (Lueders & Lust, 2018). Ten derde begint democratische erosie eerder in de liberale dimensies van democratie dan in de electorale dimensies (Wunsch & Blanchard, 2023). Waar de electorale dimensie van democratie draait om vrije en eerlijke verkiezingen, gaat de liberale dimensie om burgerlijke vrijheden, bescherming van minderheidsrechten, en beperkingen van de uitvoerende macht door instituties met tegenmacht (Coppedge et al. 2011, Held 2006, Rosanvallon 2008). Omdat “democratie” voor veel mensen verschillende dingen kan betekenen (ook in Nederland, zie van Lit, 2023), kunnen aspirant autocraten de liberale dimensie ondermijnen, en tegelijkertijd blijven benadrukken dat ze wel democratisch zijn. Zo zei Viktor Orbán in een speech in 2014 dat hij niet *ondemocratisch* is, maar een *illiberale democraat*.<sup>2</sup>

Het feit dat democratische erosie vaak geleidelijk plaatsvindt, op domeinen die minder zichtbaar zijn voor burgers, en dat veranderingen worden doorgevoerd door democratisch gekozen regeringen, maakt democratische erosie van binnenuit daarmee lastiger te herkennen. Om scherper in beeld te krijgen wat aspirant autocraten doen wanneer zij de democratie ondermijnen, analyseerden wij alle 45 landen waarin democratische erosie sinds 1990 heeft plaatsgevonden, en onderzochten wij welke acties van aspirant autocraten bijdroegen aan de ondermijning van de democratie. Als we gedetailleerder kijken naar wát aspirant autocraten doen, dan zien we dat ze zich zowel richten op *democratische instituties*, *democratisch gedrag*, en *democratische normen* (van Lit & Van Ham, 2024).

Als het gaat om ondermijning van *democratische instituties* is het

doel van aspirant autocraten ofwel hun eigen macht te vergroten ofwel institutionele tegenmacht te beperken. Dat doen zij door bijvoorbeeld bestaande regels anders te interpreteren (*evasion*), nieuwe regels op te stellen die in hun voordeel zijn (*manipulation*), nieuwe instituties op te richten die bestaande instituties vervangen (*duplication*), of loyalisten te benoemen op sleutelposities in bestaande instituties (*infiltration*) (Freeman, 2020; van Lit & Van Ham, 2024). Sommige van deze voorstellen en acties zijn duidelijk autocratisch: zo wordt noodwetgeving regelmatig gebruikt om de politieke machthebbers meer macht te geven en de controlerende organen te omzeilen (Laebens & Lührmann, 2021). Of de tegenmacht van de media kan worden ingeperkt, door bijvoorbeeld de licenties te verbinden aan politieke voorwaarden, zoals in Griekenland (Pappas, 2020), of doordat de aspirant autocraat loyalisten benoemt op sleutelposities in de media, zoals in Hongarije (Bakke & Sitter, 2020).

Het ontwijken van regels, of het opstellen van nieuwe regels is vaak wat lastiger te herkennen als onderdeel van democratische erosie. Er zit immers vaak een grijs gebied in wat wel of niet juridisch is toegestaan volgens bestaande procedures. De aspirant autocraat kan dan handelen in lijn met de letter van de wet, en toch tegen de geest van de wet ingaan (Pirro & Stanley, 2022). Het ondermijnen van *democratisch gedrag* kan gebeuren door het ronduit te verbieden (*prohibition*, zoals een verbod in India, waardoor academici die betaald werden vanuit publiek geld geen kritiek meer mochten hebben op de overheid, zie Khaitan, 2020), maar vaker gebeurt het door democratisch gedrag te ontmoedigen (*repression*) (van Lit & Van Ham, 2024). Zo werden in Polen de regels rondom het ontslaan van ambtenaren versoepeld (Freeman, 2020), en hoewel dat ambtenaren niet direct verbod om kritiek te leveren, werd er een duidelijk signaal gegeven dat een al te kritische houding ten opzichte van de regering kon resulteren in ontslag. Door dergelijke veranderingen bestaat de kans dat mensen die tegenspraak zouden moeten leveren in een

<sup>2</sup> Dat een democratie niet kan functioneren als essentiële vrijheden niet worden beschermd wordt hierbij gemakshalve vergeten. Vrije en eerlijke verkiezingen en pluralisme kunnen alleen gegarandeerd blijven als vrijheid van meningsuiting en vereniging en beperkingen aan de uitvoerende macht in stand blijven. Suggesties dat volksbesluitvorming ook zonder rechtsstaat zou kunnen, zoals bij ‘*illiberal democracy*’ zijn daarmee intern tegenstrijdig en praktisch onmogelijk. Zie: <https://2015-2019.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>, en ook Zakaria (1997).

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

gezonde, duurzame democratie dat niet langer durven en zichzelf gaan censureren (Ong, 2021; van Lit et al., 2023).

Als laatste zien we dat aspirant autocraten veelal de *democratische normen* ondermijnen. Normen zijn de ‘zachte’ vangrails (*soft guardrails*, zie Levitsky & Ziblatt, 2018) van de democratie. Ze zijn ‘zacht’, omdat het niet in ‘harde’ regels gevangen is dat bepaalde voorstellen of bepaald gedrag ondemocratisch is. Veel aspirant autocraten laten zulke democratische normen los, of bevragen ze. Voorbeelden hiervan zijn het in twijfel roepen van de integriteit van verkiezingen, terwijl daar geen aanleiding voor is (zie hiervoor in Nederland van Son & van Ham, 2023), of het wegzetten als illegitiem van tegenstanders (*delegitimation*) (van Lit & Van Ham, 2024). Als dit structureel en vaak gebeurt, door bijvoorbeeld de politieke oppositie “verraders” (Pappas, 2020), de media “fake” (Kaufman & Haggard, 2019), of het parlement “nep” of “chaotisch” (Hakhverdian en Schakel 2017, Ridge 2022) te noemen, dan wordt hiermee ook de kritiek van deze actoren minder waard in de ogen van sommige burgers. Zeker als dit gecombineerd wordt met (informele) beperkingen op democratisch gedrag of democratische instituties, kan dit zorgen voor minder kritiek, en dus minder tegenspraak, en meer risico op democratische erosie. Of het nou gaat om ondermijning van democratische instituties, democratisch gedrag, of democratische normen, het effect is dat er ofwel minder controle is op de aspirant autocraat ofwel de ruimte voor kritiek en oppositie beperkt wordt. Beide zorgen ervoor dat een aspirant autocraat meer vrij spel krijgt, en verhogen dus het risico op democratische erosie.

### Wat weten we over de verdediging van democratie?

Maar democratieën staan niet machteloos tegenover democratische erosie. Volgens de wetenschappelijke literatuur zijn er twee manieren om democratische erosie tegen te gaan. De eerste manier (*democratic resilience*, democratische weerbaarheid) maakt gebruik van regels, instituten, en afspraken om democratie-ondermijnend gedrag tegen te gaan of onmogelijk te maken (Boese et al., 2021; Merkel & Lührmann, 2021). In Duitsland staat bijvoorbeeld in de

Grondwet dat het democratische systeem nooit afgeschaft kan worden (zelfs niet als 100% van het parlement hiervoor zou stemmen). En in veel landen, zoals de Verenigde Staten, bijvoorbeeld, kan een constitutioneel hof wetten en besluiten terugdraaien als die tegen de grondwet of andere democratische criteria ingaan. In Nederland hebben we een Eerste en een Tweede Kamer, die elkaar (gedeeltelijk) balanceren.<sup>3</sup> Met andere woorden: er zijn meerdere hordes die genomen moeten worden voordat voorstellen beleid kunnen worden, wat ervoor zorgt dat antidemocratische voorstellen op meerdere plekken “door het systeem” kunnen worden tegengehouden (Graham et al., 2017). Tegelijkertijd zien we in veel landen waar democratische erosie plaatsvindt dat de aspirant autocraten juist deze instituten en regels ondermijnen, zoals we hiervoor bespraken. In Hongarije en Polen is de rechterlijke macht ingeperkt zodat die hun controlerende functie minder goed konden uitvoeren (Bánkuti et al., 2012; Sadurski, 2019). In Griekenland werd het kiessysteem veranderd om zo de oppositie te dwingen in onstabiele coalities samen te werken, waardoor ook zij hun controlerende functie minder goed konden uitvoeren (Pappas, 2020). Een focus op alleen de democratische weerbaarheid van instituties biedt dus niet voldoende bescherming tegen democratische erosie van binnenuit. De wetenschappelijke literatuur is daarom recent meer aandacht gaan besteden aan de tweede manier om democratische erosie tegen te gaan.

Deze tweede manier (*democratic defence*, democratische verdediging) legt de nadruk minder op de instituties, en meer op de actoren in die instituties. Met andere woorden: de instituten en regels zijn belangrijk, maar kunnen alleen maar weerbaar blijven als de actoren in die instituties zelf actief de democratie blijven verdedigen (van Lit et al., 2023). Er zijn veel verschillende actoren die “democratische verdedigers” kunnen zijn (Tomini et al., 2023). In de democratische instituties kunnen onder andere rechters, ambtenaren, en in sommige landen militairen, verdedigers van de democratie zijn. In het maatschappelijk middenveld kunnen bijvoorbeeld non-gouvernementele organisaties, journalisten, of

<sup>3</sup> En er is recent een tijdelijke Kamercommissie Grondrechten en constitutionele toetsing opgericht, [https://www.tweedekamer.nl/kamerleden\\_en\\_commissies/commissies/tcgct#:~:text=Tijdelijke%20commissie%20Tijdelijke%20commissie%20Grondrechten,wetsvoorstellen%20en%20andere%20regelgevende%20voorstellen.](https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/tcgct#:~:text=Tijdelijke%20commissie%20Tijdelijke%20commissie%20Grondrechten,wetsvoorstellen%20en%20andere%20regelgevende%20voorstellen.)

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

academici bedreigingen van de democratie signaleren en aanklaarten. In de politieke arena kunnen partijgenoten van de aspirant autocraat, oppositieleiden, of lokale politici tegenwicht bieden. Afhankelijk van wát de aspirant autocraat precies doet zullen verschillende actoren verschillende rollen spelen. Vervolgens is het aan de democratische verdedigers om hier adequaat op te reageren. Uit onderzoek blijkt dat het contraproductief is als democratische verdedigers zélf buiten de regels van het spel omgaan (Cleary & Öztürk, 2022; Gamboa, 2022). Dus: ze moeten zichzelf aan een hoge, “democratische” standaard houden, omdat ze anders als hypocriet of ongeloofwaardig gezien kunnen worden. Als ze buiten de regels van het democratische spel omgaan, doordat demonstraties bijvoorbeeld uit de hand lopen, dan kan dit juist extra legitimiteit aan de *would-be* autocraat geven.<sup>4</sup> Zowel de mate waarin democratische instituties tegenmacht waarborgen, als de mate waarin de actoren die werken binnen die instituties in actie komen wanneer aspirant autocraten proberen democratische instituties te ondermijnen, bepalen daarmee in welke mate democratieën beschermd zijn tegen democratische erosie.

### Duurzame democratie: bescherming, versterking en vernieuwing van de democratie op decentraal niveau

Naast het tegengaan van democratische erosie wanneer die al in gang is gezet, is het van essentieel belang om ook in te zetten op het voorkomen van democratische erosie door te onderzoeken hoe de democratie duurzaam kan worden onderhouden en versterkt, en waar nodig vernieuwd. Een duurzame democratie is een democratie

die zichzelf kan beschermen als er tegenslagen zijn, zichzelf kan versterken op potentiële zwakke plekken, en zichzelf kan vernieuwen om in te spelen op nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen. Dat betekent dat het in de Nederlandse context ook van belang is om verder te kijken dan alleen een defensieve aanpak die democratische erosie probeert te voorkomen en tegen te houden, en daarnaast ook pro-actiever te onderzoeken hoe de kwaliteit van de bestaande democratie zodanig kan worden verbeterd dat burgers en politieke elites de voorkeur geven aan democratie en deze ondersteunen. In dit deel van het essay kijken we naar welke bescherming, versterking, en vernieuwing in de democratie op decentraal niveau daaraan kan bijdragen: om democratische erosie tegen te gaan (bescherming, *democratic defence*), en om de Nederlandse democratie te verduurzamen (versterken en vernieuwen, *sustainable democracy*). De rol van het decentrale bestuur in de verdediging van de democratie aan de ene kant en het onderhouden van een duurzame democratie aan de andere kant is nog relatief weinig onderzocht.<sup>5</sup> In dit deel focussen we daarom op wat we al weten over de dimensies van democratische erosie op het nationale niveau, en doordenken hoe het decentrale niveau zou kunnen bijdragen aan de bescherming, versterking, en vernieuwing van de (lokale) democratie. Als we ervan uitgaan dat democratische erosie kan zijn gericht op instituties, gedrag en normen, dan is het mogelijk te doordenken hoe deze elementen kunnen worden beschermd, versterkt, en vernieuwd. Tabel 1 laat een denkbeeldige tabel zien die als ‘checklist’ kan worden gebruikt. We lichten de individuele cellen toe in de tekst hieronder.

<sup>4</sup> Er is nog veel onbekend over de omstandigheden waaronder democratische verdedigers effectief zijn, zoals welke vormen van *democratic defence* effectief zijn en wanneer samenwerking tussen elite en burgers effectief is (van Lit et al. 2023), het opkomende onderzoek rondom dit thema zal naar verwachting in de komende jaren veel nieuwe inzichten opleveren.

<sup>5</sup> Een uitzondering is bijvoorbeeld Grumbach (2023) die kijkt naar de staten in de Verenigde Staten. Ook was er een panel op de *Annual Meeting* van de *American Political Science Association*, september 2024, in Philadelphia, over democratische erosie en weerstand daartegen op lokaal niveau, maar de onderzoeken die daar gepresenteerd zijn, zijn op dit moment nog niet beschikbaar.

Inleiding

- 1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
- 2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
- 3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
- 4. **Lekenbestuur onder druk**
- 5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
- 6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
- 7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
- 8. **Besturen in Caribisch Nederland**

Over de auteurs

**Tabel 1:** Checklist democratische erosie: Bescherming, versterking en vernieuwing van de democratie op decentraal niveau

	Bescherming tegen erosie	Versterken kwaliteit bestaande democratie	Vernieuwen democratie
Instituties			
Gedrag			
Normen			

*Instituties*

Het decentrale bestuur is als instituut stevig ingebed in het Nederlandse bestel. Het kan dus ook een belangrijke rol spelen als tegenmacht tegen het nationale niveau. In dat licht is de versterking van de betrokkenheid van de raad bij de selectie van burgemeesters in de afgelopen jaren een goede ontwikkeling, omdat dit burgemeesters een sterkere lokale legitimiteitsbasis geeft en een sterker mandaat om de lokale democratie te *beschermen* tegen erosie door aspirant autocraten op het nationale niveau. Daarnaast is het ook belangrijk om ook op lokaal niveau tegenmacht te koesteren en waar mogelijk ook de lokale democratie te *versterken*, om zo de balans tussen macht en tegenmacht te waarborgen. Dat geldt voor het dualisme tussen raad en college, en vraagt om het investeren in de positie en de kennis van gemeenteraden zodat zij hun controlerende taak goed kunnen vervullen. Daarnaast is het verbeteren van de controlefunctie van gemeenteraden in regionale samenwerkingsverbanden van belang. En ook de tegenmacht in de lokale gemeenschap kan worden versterkt: door waar mogelijk te investeren in het versterken van de lokale en regionale journalistiek en actieve maatschappelijke organisaties. Als laatste kan de lokale politiek ook een cruciale bron van *vernieuwing* van de democratie zijn. Lokale afdelingen van politieke partijen en lokale politieke partijen vervullen een belangrijke functie bij het werven van nieuwe politici en bestuurders. Lokale partijen kunnen ook bijdragen aan het tegengaan van de ondervertegenwoordiging van lager opgeleiden, jongeren, vrouwen, en mensen met een migratieachtergrond. Het investeren in de slagkracht van lokale politieke partijen zodat zij vernieuwing in zowel kandidaten als het contact met burgers kunnen bewerkstelligen kan de lokale democratie daarmee revitaliseren.

Daarnaast kan democratische vernieuwing ook ontstaan door het combineren van representatieve democratie met (hybride) vormen van burgerparticipatie, zoals democratische innovaties die ook al veel voorkomen op lokaal niveau, als burgerberaden, referenda, en burgerbegrotingen (hoewel het hierbij raadzaam is om te kijken naar de bestaande kennis over wat wel en niet werkt bij burgerparticipatie, zie o.a. Hendriks et al. 2024). Succesvolle democratische vernieuwing op lokaal niveau zou potentieel ook een voorbeeldfunctie kunnen hebben voor de nationale democratie.

*Gedrag*

Omdat de lokale democratie dichter bij burgers staat, is het van belang dat lokale politici en bestuurders democratisch gedrag voorleven. Wanneer dit niet gebeurt, kan de democratie *bescherm*d worden als ambtenaren de capaciteit hebben om democratie-ondermijnd gedrag te signaleren. Hierbij zou het versterken van training van ambtenaren over democratische erosie binnen bijvoorbeeld programma's over ambtelijk vakmanschap kunnen helpen om democratie-ondermijnd gedrag te herkennen en zich bewuster te zijn van de verschillende vormen die democratische erosie aan kan nemen. Tegelijkertijd is het hierbij belangrijk dat ambtenaren zich veilig voelen om hun zorgen te uiten, waarbij uitwerken en versterken van klokkenluidersregelingen mogelijk kan helpen. Maar ook wanneer lokale burgers, bedrijven of organisaties ondemocratisch democratie-ondermijnd gedrag vertonen, door bijvoorbeeld bedreigingen en intimidatie van lokale ambtsdragers, is het belangrijk voor de bescherming van de lokale democratie om hiertegen op te treden. Het verder versterken van de capaciteit van politie en lokaal bestuur om bedreigingen van politieke ambtsdragers (zowel raadsleden als bestuurders) te mitigeren, waar nodig

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

te vervolgen, en de bescherming van ambtsdragers te versterken. Daarnaast kan de lokale democratie ook *versterkt* worden op deze dimensie als politici en bestuurders zelf actief bijdragen aan depolarisatie. Ten eerste betekent dit dat lokale politici respectvol met elkaar omgaan en zich bewust zijn van hun voorbeeldfunctie. Als politici het debat polariseren en niet respectvol met elkaar omgaan in de raad of het bestuur, in plaats van compromis te zoeken en samen te werken, dat ondermijnt dit de capaciteit van raad en bestuur om besluiten te maken. In sterk gepolariseerde gemeenteraden zou een gesprek over hoe men het debat wil voeren en hoe men met elkaar wil omgaan, kunnen werken om democratisch gedrag te bevorderen. Tenslotte kan de lokale democratie ook bijdragen aan *vernieuwing* in deze dimensie. Als lokale politici niet alleen in de raad, maar ook in hun contacten met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties uitdragen dat zij bereid zijn te luisteren naar uiteenlopende meningen, respectvol kunnen omgaan met verschil van mening, en bereid zijn om compromissen te sluiten, zal dit wellicht ook zijn weerslag hebben op hoe burgers met elkaar en met lokale politici omgaan.

### Normen

Normen zijn de 'zachte vangrails' van een democratie, die in stand worden gehouden doordat burgers, politici en ambtenaren ze voorleven. Om de democratie tegen norm-eroderend gedrag te *beschermen* is het daarom belangrijk dat wanneer actoren democratische normen in twijfel trekken of actief ondermijnen, ze hierop actief worden aangesproken en het gesprek aan wordt gegaan. Dat betekent dat in alle gevallen tegenwicht bieden belangrijk is, niet door de ander uit het debat te weren, maar door te blijven wijzen op de gedeelde normen waar de Nederlandse democratie van afhankelijk is. Het is belangrijk dat er een duidelijke grens gesteld wordt tussen een legitiem politiek debat en democratie-ondermijnend discours. Die grens is niet makkelijk te stellen en vereist dat actoren in de lokale democratie, lokale politici, ambtenaren en burgers hier bereid zijn het gesprek over aan te gaan.

Om democratische normen te *versterken* is het daarnaast belangrijk dat lokale politici en bestuurders -vanuit hun voorbeeldfunctie- actief democratische waarden uitdragen. Het is niet voldoende om enkel te reageren als een ander de democratie in twijfel trekt: zeker bij politiek gevoelige besluiten is het van belang te benadrukken worden op welke democratische normen en waarden het besluit gebaseerd is. Daarbij gaat het zowel om het proces (volgens welke democratische procedures is het besluit tot stand gekomen?), maar ook om de aanvaarding van de uitkomst als besluiten democratisch tot stand zijn gekomen. Voor- en tegenstanders van een besluit moeten kunnen uitdragen dat het besluit democratisch gelegitimeerd is.

Tenslotte, om democratische normen te *vernieuwen* zouden lokale politici, bestuurders en burgers met elkaar het gesprek kunnen aangaan over welke democratische normen voor hen belangrijk zijn. Om dit te faciliteren zouden bijvoorbeeld Stads- of Dorpsgesprekken georganiseerd worden, waarin burgers, bedrijven, en maatschappelijke organisaties samen bespreken welke democratische normen belangrijk voor hen zijn en op welke manier zij zouden willen dat die normen nageleefd en uitgedragen worden. Datzelfde gesprek zou plaats kunnen vinden binnen de raad en het college: voor welke democratische normen en principes staat de lokale democratie?

### Conclusie

Als we dit alles bij elkaar nemen, hoe kan het decentrale bestuur bijdragen aan duurzame democratie? Democratische erosie is vaak lastig te herkennen, zeker als het ontstaat van 'binnenuit'. Idealiter zou daarom verdediging van de democratie niet pas op gang moeten komen als de democratie actief ondermijnd wordt, maar zou versterking en vernieuwing van de democratie onderdeel moeten zijn van het dagelijks werk en leven van lokale bestuurders, politici, ambtenaren en burgers. Pas als onderhoud en vernieuwing van de democratie *business as usual* is (Bourne, 2024), kan een duurzame democratie ontstaan die tegelijkertijd weerbaar is en in staat is om mee te veranderen met nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen.



## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

We hebben in dit essay vanuit het wetenschappelijk onderzoek naar democratische erosie een eerste aanzet gedaan om te doordenken hoe dergelijk democratisch onderhoud en vernieuwing eruit zou kunnen zien, en welke bijdrage het decentrale bestuur hierin zou kunnen leveren. Maar wat hiervan in de praktijk werkt, bruikbaar is, en zinvol is als onderdeel van de dagelijkse praktijk in het decentraal bestuur, is uiteraard uiteindelijk aan de lokale democratie zelf.

## Referenties

- Aspinall, E., Fossati, D., Muhtadi, B., & Warburton, E. (2020). Elites, masses, and democratic decline in Indonesia. *Democratization*, 27(4), 505–526. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1680971>
- Bakke, E., & Sitter, N. (2020). The EU's *Enfants Terribles*: Democratic Backsliding in Central Europe since 2010. *Perspectives on Politics*, 1–16. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001292>
- Bánkuti, M., Halmái, G., & Scheppelle, K. L. (2012). Disabling the Constitution. *Journal of Democracy*, 23(3), 138–146. <https://doi.org/10.1353/jod.2012.0054>
- Barrenechea, R., & Vergara, A. (2023). Peru: The Danger of Powerless Democracy. *Journal of Democracy*, 34(2), 77–89.
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Boese, V., Edgell, A. B., Hellmeier, S., Maerz, S. F., & Lindberg, S. I. (2021). How democracies prevail: Democratic resilience as a two-stage process. *Democratization*, 28(5), 885–907. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>
- Bourne, A. K. (Ed.). (2024). *Democratic Defence as Normal Politics: Everyday Opposition to Populist Parties in Multilevel Europe*. Springer Nature Switzerland. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-60483-6>
- Čepo, D. (2020). Structural weaknesses and the role of the dominant political party: Democratic backsliding in Croatia since EU accession. *Southeast European and Black Sea Studies*, 20(1), 141–159. <https://doi.org/10.1080/14683857.2020.1709721>
- Cleary, M. R., & Öztürk, A. (2022). When Does Backsliding Lead to Breakdown? Uncertainty and Opposition Strategies in Democracies at Risk. *Perspectives on Politics*, 20(1), 205–221. <https://doi.org/10.1017/S1537592720003667>

- Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., Kroenig, M., Lindberg, S. I., McMann, K., Paxton, P., Semetko, H. A., Skaaning, S.-E., Staton, J., & Teorell, J. (2011). Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics*, 9(2), 247–267. <https://doi.org/10.1017/S1537592711000880>
- Dekker, P. (Ed.). (2022). *Politieke polarisatie in Nederland*. Het Wereldvenster.
- De Lange, S., Louwerse, T., 't Hart, P. and van Ham, C. (2024). Stability and Change in Dutch Politics. In: De Lange, S., Louwerse, T., 't Hart, P. & Van Ham, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of Dutch Politics*. Oxford University Press, pp. 1–24.
- Diamond, L. (2015) Facing up to democratic recession. *Democratization*, 26(1), 141–155.
- Freeman, W. (2020). Sidestepping the Constitution: Executive Aggrandizement in Latin America and East Central Europe. *Constitutional Studies*, 6(35), 35–58.
- Gamboa, L. (2022). *Resisting Backsliding: Opposition Strategies against the Erosion of Democracy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009164085>
- Graham, B. A. T., Miller, M. K., & Strøm, K. W. (2017). Safeguarding Democracy: Powersharing and Democratic Survival. *American Political Science Review*, 111(4), 686–704. <https://doi.org/10.1017/S0003055417000326>
- Grumbach, J. M. (2023). Laboratories of Democratic Backsliding. *American Political Science Review*, 117(3), 967–984. <https://doi.org/10.1017/S0003055422000934>
- Hakhverdian, A., & Schakel, W. (2017). *Nepparlement?: een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam University Press.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy* (3rd ed.). Stanford University Press. <https://sup.org/books/politics/models-democracy-3rd-edition>
- Kaufman, R. R., & Haggard, S. (2019). Democratic Decline in the United States: What Can We Learn from Middle-Income Backsliding? *Perspectives on Politics*, 17(2), 417–432. <https://doi.org/10.1017/S1537592718003377>

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

- Khaitan, T. (2020). Killing a Constitution with a Thousand Cuts: Executive Aggrandizement and Party-state Fusion in India. *Law & Ethics of Human Rights*, 14(1), 49–95. <https://doi.org/10.1515/lehr-2020-2009>
- Laebens, M. G., & Lührmann, A. (2021). What halts democratic erosion? The changing role of accountability. *Democratization*, 28(5), 908–928. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1897109>
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracies Die*. Crown Publishing Group.
- Lueders, H., & Lust, E. (2018). Multiple Measurements, Elusive Agreement, and Unstable Outcomes in the Study of Regime Change. *The Journal of Politics*, 80(2), 736–741. <https://doi.org/10.1086/696864>
- Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095–1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>
- Merkel, W., & Lührmann, A. (2021). Resilience of democracies: Responses to illiberal and authoritarian challenges. *Democratization*, 28(5), 869–884. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1928081>
- Mogalakwe, M., & Nyamnjoh, F. (2017). Botswana at 50: Democratic deficit, elite corruption and poverty in the midst of plenty. *Journal of Contemporary African Studies*, 35(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/02589001.2017.1286636>
- Ong, E. (2021). Online Repression and Self-Censorship: Evidence from Southeast Asia. *Government and Opposition*, 56(1), 141–162. <https://doi.org/10.1017/gov.2019.18>
- Pappas, T. S. (2020). The Pushback Against Populism: The Rise and Fall of Greece's New Illiberalism. *Journal of Democracy*, 31(2), 54–68.
- Pirro, A. L. P., & Stanley, B. (2022). Forging, Bending, and Breaking: Enacting the “Illiberal Playbook” in Hungary and Poland. *Perspectives on Politics*, 20(1), 86–101. <https://doi.org/10.1017/S1537592721001924>
- Ridge, H. M. (2022). Dismantling new democracies: The case of Tunisia. *Democratization*, 29(8), 1539–1556. <https://doi.org/10.1080/13510347.2022.2093346>
- Rooduijn, M., Mazepus, H. and Bakker, B. (2023). Liberale democratie als onderdeel van de politieke strijd. SRV-blog, 22-11-2023. <https://stukroodvlees.nl/liberale-democratie-als-onderdeel-van-de-politieke-strijd/>
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press.
- Sadurski, W. (2019). *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford University Press.
- Tomini, L., Gibril, S., & Bochev, V. (2023). Standing up against autocratization across political regimes: A comparative analysis of resistance actors and strategies. *Democratization*, 30(1), 119–138. <https://doi.org/10.1080/13510347.2022.2115480>
- van Lit, J. (2023). Opvattingen over democratie in Nederland. In R. Voogd, K. Jacobs, M. Lubbers, & N. Spierings (Eds.), *De verkiezingen van 2023 'Van Onderstroom naar Doorbraak: Onvrede en Migratie'* (pp. 108–116). <https://www.dpes.nl/wp-content/uploads/2024/07/NKO2023-Rapportage-De-verkiezingen-van-2023-1.pdf>
- van Lit, J., & Van Ham, C. (2024). The Autocrat's Toolkit: What Do Would-be Autocrats Do When They Undermine Democracy? *Working Paper*. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5059009>
- van Lit, J., van Ham, C., & Meijers, M. J. (2023). Countering Autocratization: A Roadmap for Democratic Defence. *Democratization*, 31(4), 765–787. <https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2279677>
- van Son, R., & van Ham, C. (2023). Vertrouwen in het stemproces en eerlijke verkiezingen in Nederland. In R. Voogd, K. Jacobs, M. Lubbers, & N. Spierings (Eds.), *De verkiezingen van 2023 'Van Onderstroom naar Doorbraak: Onvrede en Migratie'* (pp. 39–45). <https://www.dpes.nl/wp-content/uploads/2024/07/NKO2023-Rapportage-De-verkiezingen-van-2023-1.pdf>
- V-Dem. (2023). *Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization*. [https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem\\_democracyreport2023\\_lowres.pdf](https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf)

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

Wunsch, N., & Blanchard, P. (2023). Patterns of democratic backsliding in third-wave democracies: A sequence analysis perspective. *Democratization*, 30(2), 278-301.

<https://doi.org/10.1080/13510347.2022.2130260>

Zakaria, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43. <https://doi.org/10.2307/20048274>

## Inleiding

1. Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen
2. De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld
3. Duurzame democratie op het decentrale niveau
4. Lekenbestuur onder druk
5. Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht
6. Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur
7. Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving
8. Besturen in Caribisch Nederland

## Over de auteurs



Roderik Rotting

**Glenn Read** is sociaal ondernemer in Amsterdam Zuidoost en helpt ook andere sociaal ondernemers in de buurt om de weg te vinden in de gemeentelijke bureaucratie. Hij signaleert bij de lokale overheid en bewoners een schaarste-mentaliteit die maakt dat veel goede initiatieven veranderen. ‘Tegelijkertijd zie ik steeds meer dingen goedgaan. Er is nog een wereld te winnen als buurtplatforms, sleutelfiguren en overheid écht gaan samenwerken.’

## ‘Democratie betekent dat ik als buurtbewoner ook iets te zeggen heb’

Glenn Read is geboren en voor een groot deel getogen in de K-buurt (Kraaiennest) in Amsterdam-Zuidoost. Het is een buurt met meerdere gezichten, vertelt hij. Enerzijds de armoede, criminaliteit, werkloosheid en onveiligheid die zorgen voor een negatief imago. Anderzijds is de buurt goed georganiseerd in onder meer buurtplatform Hart voor de K-Buurt (waaraan Glenn verbonden is) en bruist Kraaiennest van creatieve initiatieven op het gebied van wonen, werken, zorg, duurzaamheid en leefbaarheid. Daarmee is de K-Buurt een landelijk toonaangevend burgerinitiatief.

In die wereld opereert Glenn als sociaal ondernemer. Met zijn organisatietalent, zijn rust en zijn reflecterend vermogen, wijst hij andere jongeren en sociaal ondernemers de weg: hoe verkrijg je een vergunning? Hoe vraag je subsidie aan? En hij heeft zijn eigen bedrijven. Zoals Norgah, van waaruit hij projectmanagement verzorgt in de buurt. En Zayah, het bouwbedrijf dat in het Brasapark een enorme tuinkas bouwt plus panden voor de andere social startups in het park.

### *Schaarste en jaloezie*

*Hoe ervaar je de relatie tussen sociaal ondernemers in de buurt en het stadsdeel of de centrale stad? ‘Om me heen hoor ik negatieve geluiden; wat mezelf betreft gaat het op en af. Ik voel wel sympathie voor ambtenaren en bestuurders, en de positie waarin ze zitten. Ze zijn best van goede wil maar vaak bang om het niet goed te doen. Dat heeft te maken met de schaarste-mentaliteit in deze buurt. Dat wil zeggen: er zijn altijd te weinig middelen om vanuit de overheid te verdelen. Dat legt een enorme druk op wie wel en wie niet wat krijgt. Bewoners, stichtingen en buurtplatforms, die in het dagelijks leven al met schaarste te maken hebben, kijken daar heel kritisch naar. Daar komt bij dat er*

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
  2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
  3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
  4. **Lekenbestuur onder druk**
  5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
  6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
  7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
  8. **Besturen in Caribisch Nederland**
- Over de auteurs

onderling angst is om naast de boot te vissen en jaloezie als de een wel krijgt en de ander niet. Binnen de overheid speelt ook angst. Als een sociale regeling in de praktijk niet goed uitpakt, word je op het matje geroepen. Pakt het wel goed uit, dan krijg je er niet echt de *credits* voor.’

*Waar leidt dat toe?* ‘Dat je als aanvrager vaak in een doorgeefstructuur terecht komt. Het kan zo twee, drie jaar duren voordat je verder kunt met je project. Maar dan is de energie eruit en wordt het niets meer.’

### Positieve ervaringen

*Hoe is meer algemeen de relatie tussen bewoners en gemeente?*

‘Er worden nog steeds beslissingen genomen over de buurt zonder dat er verbinding is met de buurt. Dat is jammer - democratie betekent dat ik ook als buurtbewoner iets te zeggen heb. Behalve de democratie kan ook de communicatie tussen bewoners en gemeente beter. Ja, het is goed dat ambtenaren tegenwoordig meer in de buurt komen, maar er blijft een communicatiekloof. De gemiddelde buurtbewoner weet niet waar hij terecht kan bij een probleem met de gemeente.’

*Hoe kan het beter?* ‘Er moeten meer communicatie- en verbindingsmomenten komen tussen de overheid en sleutelfiguren in de buurt, zoals buurtplatformen en stichtingen. We moeten ook af van het verdelingsmechanisme dat bij bewoners en gemeente zelf voor stress zorgt. Bewonersorganisaties moeten laten zien dat ze

beter kunnen samenwerken, in plaats van elkaar beconcurreren. En binnen het stadsdeel is een positievere cultuur nodig. Met minder nadruk op fouten, en meer ruimte voor positieve veranderingen en ervaringen.’

*Zou jij zelf op termijn een rol kunnen spelen bij de overheid?* ‘Ik zeg er niet op voorhand nee tegen. Het gaat erom hoe en waar je de meeste impact kunt hebben.’

### Wie is Glenn Read?

Glenn Read (24) is een veelzijdig sociaal ondernemer in Amsterdam Zuidoost. Zo bouwt hij in samenwerking met TU Delft een duurzaam, multifunctioneel buurthuis in het nieuwe Brasapark, waar veel sociaal ondernemers actief zijn. Hij is betrokken bij de ontwikkeling en programmering van OBA Next in de buurt Kraaiennest. En helpt andere sociaal ondernemers in de buurt.

*‘Het kan zo twee, drie jaar duren voordat je verder kunt met je project, maar dan is de energie eruit en wordt het niets meer’*

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

Over de auteurs

# 4.

## Lekenbestuur onder druk

Simon Otjes & Josje den Ridder

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

### 1. Inleiding

Nederlandse gemeenteraden zijn een lekenbestuur, dat wil zeggen dat raadsleden geen betaalde voltijds-politici en geen vakmensen zijn (ROB 2018: 9; Denters 2023). Als leken vervullen raadsleden hun politieke ambt naast hun werk (Schulz et al. 2018): het is een nevenfunctie, een “nuttige vrijetijdsbesteding” (Denters 2023). Het lidmaatschap van de raad moet zo iets tijdelijks blijven: in principe zou elke burger voor een periode raadslid kunnen zijn (ROB 2018). Het idee hierachter is dat de grens tussen lokale kiezers en gekozenen poreus blijft en de gemeenteraad stevig is geworteld in de lokale samenleving. Als leken zouden raadsleden dicht bij burgers staan: het is de buurman of -vrouw die men op het schoolplein aan moet kunnen spreken over lokale thema’s (ROB 2018). Door aan te sluiten bij wat er in de maatschappij buiten het gemeentehuis leeft, geeft het raadslid legitimiteit aan de besluiten van het gemeentebestuur.

Het idee van een maatschappelijk verankerd lekenbestuur is een breed gedeeld ideaal: het model van lekenbestuur is in Europa wijdverbreid (Verhelst et al. 2013; Bertrana et al. 2015). Toch staat het model in Nederland op twee manieren onder druk. In de eerste plaats zijn er zorgen over de controlerende rol van de gemeenteraad. Het politieke primaat ligt niet bij de gemeenteraad, zoals de bedoeling is, maar steeds meer bij het college van burgemeester en wethouders (B&W). In de tweede plaats zijn er zorgen over maatschappelijke verankering van de raad. De lage en selectieve opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen roept de vraag op in hoeverre de gemeenteraad erin slaagt de schakelfunctie tussen burgers en bestuur goed te vervullen.

In deze bijdrage gaan we dieper in op deze zorgen over het functioneren van het lekenbestuur. We onderzoeken de omvang en oorzaken van de problemen met de controlerende rol en de maatschappelijke worteling van de raad (respectievelijk in paragraaf 2 en 3). Vervolgens kijken we naar oplossingen voor deze problemen, die doorgaans worden gezocht in de richting van

verdere professionalisering van het bestuur of juist in de richting van het versterken van het lekenkarakter (paragraaf 4). Dit leidt tot onze conclusie (in paragraaf 5) dat professionalisering van het lekenbestuur nodig is om de controlerende én vertegenwoordigende rol van de raad te versterken.

### 2. Problemen met de controlerende rol van de gemeenteraad

Formeel is de gemeenteraad het hoogste orgaan in de gemeente. Maar in de praktijk ligt dat vaak anders. Drie factoren die daaraan bijdragen zijn (1) de dominante positie van het college, (2) de politieke versplintering van gemeenteraden en (3) regionale samenwerking waarop gemeenteraden lastig grip krijgen.

#### *Amateurs en professionals in dezelfde divisie in tegenovergestelde teams*

In het lokaal bestuur worden “amateurs en professionals in dezelfde divisie geplaatst” (Camps 1992 op cit. Denters 2023). Raadsleden zijn als lekenpolitici bewust amateurs, terwijl wethouders politieke professionals zijn. Deze amateurs en professionals zitten echter in tegenovergestelde teams. Het verbaast dus niet dat zowel gemeenteraadsleden als wethouders en burgemeesters aangeven dat het college in de praktijk invloedrijker is dan de raad (Boogers & Van Zuydam 2024). Dat raadsleden amateurs zijn en het college professionals, blijkt bijvoorbeeld uit de grote verschillen in tijdsbesteding en ondersteuning. Colleges bestaan voornamelijk uit voltijdsbestuurders en besteden zo’n 56 uur per week aan hun functie. Raadsleden doen hun functie in deeltijd: zij besteden gemiddeld zo’n 20 uur aan hun ambt (Van Zuydam & Boogers 2024). Dat is een halve werkweek.<sup>1</sup> Raadsleden ervaren dan ook meer werkdruk dan collegeleden (Van Zuydam & Boogers 2024).

Er is ook een verschil in ondersteuning: colleges worden ondersteund door een professioneel ambtenarenapparaat. De gemiddelde

<sup>1</sup> De verschillen tussen gemeenten zijn kleiner dan je misschien zou verwachten: in de kleinste gemeenten is dit 17 uur en in de grootste gemeenten 25 uur. Terwijl het aantal gewerkte uren met 50% toeneemt tussen de grootste en kleinste gemeente, neemt de vergoeding met 150 procent toe. Het gemiddelde raadslid in een kleine gemeente verdient 17 euro per uur. In een grote gemeente is dat 30 euro. Het minimumloon is op dit moment 14 euro.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

gemeente heeft zo'n 70 beleidsambtenaren.<sup>2</sup> Dit zijn experts met gespecialiseerde kennis van de terreinen waarop ze actief zijn (ROB 2018). Dat staat in schril contrast met de raad. Zij worden ondersteund door griffiers, rekenkamers, en fractieondersteuners. De gemiddelde griffie bestaat uit 4,5 medewerker (Necker, 2024). Dat is dus een tiende van het aantal ambtenaren. Griffiers geven zelf aan dat ze te weinig tijd hebben: kleine griffies richten zich nu met name op het ondersteunen van de vergadercyclus, terwijl ze juist meer tijd zou willen besteden aan de strategische advisering van gemeenteraadsleden over hoe zij hun rol beter zouden kunnen vervullen (Necker, 2024). Slechts één op de zes gemeenten heeft een aparte rekenkamer (Bex et al. 2024). Voor iedere euro die er naar de griffie gaat, gaat er in de gemiddelde gemeente 13 cent naar de rekenkamerfunctie.<sup>3</sup> Fracties krijgen ook een ondersteuningsbudget voor scholing en medewerkers. In kleine gemeenten gaat ongeveer twee vijfde hiervan naar scholing en blijft er dus weinig geld over voor personele ondersteuning. In grote gemeenten is er meer geld beschikbaar voor personele ondersteuning. Voor iedere euro die er naar de griffie gaat, gaat er in de gemiddelde gemeente 13 cent naar fractieondersteuning.<sup>4</sup>

Er schuilt dus een ongelijkheid in het lokaal bestuur: de gemeenteraad bestaat uit leken die beperkte ondersteuning hebben. De raad is niet geëquipeerd om een het college dat bestaat uit voltijdsbestuurders die ondersteund worden door een professioneel ambtenarenapparaat echt te sturen of te controleren.

### Amateurs in kleine teams

Hierboven keken we vanuit een institutioneel perspectief: de gemeenteraad als geheel tegenover het college als geheel. Maar dat is niet het hele verhaal. De gemeenteraad bestaat uit fracties. Vrijwel alle raadsleden overleggen met hun eigen fractie over hun initiatieven (Van der Vlist et al. te verschijnen). Binnen fracties verdelen raadsleden hun werk: raadsleden zijn vaak woordvoerder van hun fractie binnen bepaalde commissies op specifieke

onderwerpen (Mickler & Otjes 2024). Waar het gaat om het aantal raadsleden, zou iedere partij idealiter genoeg zetels moeten hebben om in iedere commissie een specifieke woordvoerder te hebben (Reutter 2019).

Maar dat is in Nederland niet het geval. Dat komt in de eerste plaats doordat gemeenteraden in Nederland relatief klein zijn. Het aantal raadsleden in Nederland ligt onder het Europese gemiddelde (Otjes 2024). In de tweede plaats zijn de fracties binnen de raad klein. De gemiddelde fractie heeft net meer dan drie leden. Net meer dan één op de vijf fracties is een éénpitter. Deze politieke versplintering<sup>5</sup> betekent dat vrij kleine fracties het college moeten controleren: gemiddeld moeten dus drie raadsleden de hele raadsagenda onderling verdelen. Ruimte voor specialisatie, om echt in een dossier te duiken, om naast de stukken van het college ook informatie op te halen uit de samenleving is daarmee beperkt. De kleine raden in combinatie met het veelkleurige Nederlandse partijenlandschap betekent dat raadsleden grote portefeuilles hebben. Zij moeten alle activiteiten van het college volgen op een derde van de terreinen waarop een gemeente actief is.

### Europees voetbal

Gemeenten hebben sinds 2015 meer taken gekregen, bijvoorbeeld in het sociaal domein. Vanwege de veelheid en de omvang van deze taken, hebben veel gemeenten ervoor gekozen om ze te beleggen bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De uitvoering maar ook de besluitvorming komt hiermee bij dit samenwerkingsverband. De gemiddelde gemeente zit in ongeveer 16 regionale samenwerkingsverbanden (Boogers & Reussing 2019) en meer dan een kwart van de uitgaven van gemeenten gaat naar dit soort samenwerkingsverbanden (De Boer 2021). De besturen van de samenwerkingsverbanden worden gevormd door leden van colleges. Een gemiddelde bestuurder besteedt zo'n zes uur in de week aan de bestuurstafels van regionale samenwerkingsverbanden (Van Zuydam & Boogers 2024).

<sup>2</sup> Per 1000 inwoners heeft een gemeente zo'n 1,4 beleidsmedewerker (Vos 2024). Dat betekent dat de gemiddelde gemeenten zo'n 70 beleidsmedewerkers hebben.

<sup>3</sup> Gemiddelde besteding per gemeenten aan de griffie is 9,97 euro per inwoner. De gemiddelde besteding aan de rekenkamer(functie) is net meer dan 1,31 euro (Bex et al. 2024).

<sup>4</sup> De gemiddelde besteding aan de fractieondersteuning is net meer dan 1,32 euro (Bex et al. 2024).

<sup>5</sup> Ondanks allerlei grote verhalen over versplintering is de gemiddelde raads grootte overigens in de laatste jaren niet sterk gedaald (Otjes 2022). De gemiddelde fractiegrootte is een-tiende afgenomen sinds 2014. Toen was net meer dan één op de vijf fracties éénpitter.



## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

De gevolgen van regionale samenwerking lijken sterk op die van Europese samenwerking: het verstevigt de positie van de uitvoerende macht tegenover de volksvertegenwoordiging en vermindert de grip van de raad op de besluitvorming (Veenendaal 2024). Het bestuur van een samenwerkingsverband bestaat vaak uit de relevante portefeuillehouders van de betrokken gemeenten: dus de wethouders financiën bij een samenwerking over belastingen.<sup>6</sup> De invloed van de gemeenteraad hierop is indirect: zij kunnen via hun wethouder (of burgemeester) in het bestuur de besluiten beïnvloeden (Boogers & Reussing 2019). De bestuurders sluiten op regionaal niveau een compromis. Ze moeten dat vervolgens verdedigen in hun gemeenteraad. De bestuurder wordt zo met name een vertegenwoordiger van het samenwerkingsverband in de gemeente: als die de uitkomst van onderhandelingen geloofwaardig presenteert, stemt de raad vrijwel altijd in (Veenendaal 2024).

Een belangrijke reden voor de zwakke positie van de raad binnen samenwerkingsverbanden is dat besluitvorming minder transparant is. Formeel besluiten de besturen van de samenwerkingsverbanden over de beleidsmatige keuzes. Hoewel deze bijeenkomsten vaak openbaar zijn, volgen raadsleden ze vaak niet. Bovendien worden beslissingen vaak voor de vergadering in informeel overleg afgedaan (Veenendaal 2024). De informatie die raadsleden krijgen uit de samenwerkingsverbanden is bovendien zeer technisch. Raadsleden zijn leken die de expertise missen om daar de politieke vraagstukken uit te halen. Kortom de raad kan hier effectief geen controle over uitvoeren.

Maar zelfs binnen de besturen van samenwerkingsverbanden is de controle beperkt (Veenendaal 2024). Veel gemeentelijke samenwerkingsverbanden bestaan uit een dagelijks bestuur dat verantwoordelijk is voor de uitvoering en een algemeen bestuur dat hoofdlijn zou moeten uitzetten. Het dagelijks bestuur bestaat vaak uit de vertegenwoordigers van grotere gemeenten. In de praktijk worden in dat dagelijks bestuur de echte besluiten

genomen waarmee het algemeen bestuur met name een controlefunctie achteraf heeft. De bestuurders van kleinere gemeenten worden dus vaak geconfronteerd met een *fait accompli* (Veenendaal 2024).

Een ruime meerderheid van de raadsleden heeft dan ook het gevoel dat de toename van regionale samenwerkingsverbanden een bedreiging zijn voor de democratie (De Blok 2015). De meerderheid van de raadsleden vindt dat het minder transparant is wie verantwoordelijk is voor bepaalde beslissingen (De Blok 2015). Raadsleden zijn dan ook aanzienlijk minder tevreden over hoe de democratie functioneert in regionale samenwerkingsverbanden dan collegeleden (Boogers & Van Zuydam 2024).<sup>7</sup> De ongelijkheid tussen college en gemeenteraad wordt versterkt door de regionale samenwerkingsverbanden. De collegeleden verdedigen in gemeenteraden de compromissen met andere bestuurders. De deeltijdsraadsleden kunnen hun controlerende rol niet goed uitvoeren.

### 3. Problemen met de vertegenwoordigende rol van gemeenteraden

Het idee van lekenbestuur is dat gemeenteraadsleden onderdeel zijn van de maatschappij en zo het bestuur dicht bij burgers brengen. Die schakelfunctie van raadsleden kan twee kanten hebben. Als onderdeel van de maatschappij zouden ze goed begrijpen wat er leeft en speelt en dat kunnen inbrengen in het politieke proces. De andere kant is dat lekenbestuur ervoor zorgt dat burgers vinden dat ze gezien en gehoord worden en zich betrokken voelen bij de lokale politiek. De lage en selectieve opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen<sup>8</sup> roept vragen op over de maatschappelijke worteling van raadsleden. Als zo weinig mensen naar de stembus gaan, zijn raadsleden dan wel representatief voor kiezers en voelen burgers zich gezien?

<sup>6</sup> Formeel kunnen ook raadsleden lid zijn van een algemeen bestuur van regionaal samenwerkingsverband ook als het geen raadsbevoegdheid betreft (Boogers & Reussing 2019).

<sup>7</sup> Zij geven deze samenwerkingsverbanden een 2,5 op een schaal van 1 tot 4.

<sup>8</sup> Bij verkiezingen komen er minder kiezers op dan bij landelijke verkiezingen. Bovendien zijn dit vaker mannen, ouderen en mensen met een HBO of WO opleiding (Boogers & De Blok 2022).

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

### *Slechte afspiegeling van achtergrondkenmerken, maar goede van opvattingen*

Als het gaat om de representativiteit van raadsleden, dan zien we een gemengd beeld. Als we kijken naar descriptieve representatie, dat wil zeggen de mate waarin raadsleden wat betreft hun achtergrondkenmerken lijken op kiezers, is er reden tot zorg. Twee derde van de raadsleden is man (Van der Kolk & Vollaard 2024). Bovendien heeft meer dan 80% van de raadsleden een hbo- of universitair diploma, terwijl dit onder de bevolking minder dan 40% is (Mickler & Otjes 2024). Alle andere opleidingsgroepen zijn sterk ondervertegenwoordigd. Ook de opleidingsrichting is niet representatief: de helft van de raadsleden heeft een opleiding in de terreinen ‘recht, administratie en bestuur’, ‘economie, handel en zakelijke dienstverlening’ of ‘journalistiek, gedrag en maatschappij’, terwijl dit onder kiezers slechts een derde is (Mickler & Otjes 2024). Raadsleden hebben veel minder vaak een technische opleiding gedaan of een opleiding in de gezondheidszorg. Kortom: de raden zitten vol met sociale wetenschappers, terwijl mensen met praktische opleiding in de techniek of de zorg missen.

Kijken we echter naar inhoudelijke representatie, dan is het beeld positiever. Otjes en De Blok (2024) laten zien dat de opvattingen van raadsleden lijken op opvattingen van kiezers op de links-rechts dimensie, herverdelingsvraagstukken en vraagstukken die raken aan culturele integratie. Raadsleden lijken daarmee sterker op kiezers dan Tweede Kamerleden. Ook als het gaat om lokale vraagstukken zoals uitgaven aan sociale voorzieningen en cultuur, huisvesting van asielzoekers, de bouw van woningen, handhaving van cameratoezicht en de bouw van windmolens sluiten de meningen van raadsleden goed aan bij kiezers.

Kortom: als het gaat om de inhoudelijke vertegenwoordiging doet de raad als geheel het niet slecht: hun opvattingen weerspiegelen de inhoudelijke opvattingen van kiezers goed – en dat is opmerkelijk als je bedenkt dat de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen laag en selectief is (Vollaard et al. 2022) en de descriptieve representatie te wensen overlaat. Het betekent dat raadsleden inhoudelijk in staat moeten zijn om de (diversiteit in) opvattingen onder de kiezers te vertegenwoordigen.

### *Raad van leken vervreemd van burgers*

Als we kijken naar de andere kant van de schakelfunctie van raadsleden – de mate waarin burgers zich betrokken en gezien voelen – dan zijn er indicatoren die er op wijzen dat dit voor veel mensen niet geldt.

Ten eerste is er de al genoemde lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Bij de raadsverkiezingen in 2022 ging 51% van de kiesgerechtigden naar de stembus. Voor een lage opkomst kunnen verschillende oorzaken zijn. Zo is het in theorie mogelijk dat niet-stemmen een uiting is van tevredenheid met de goed functionerende en goed gewortelde lokale politiek. Onderzoek laat echter zien dat dit niet het geval is. De lage opkomst heeft te maken met praktische overwegingen, twijfels over het belang van de lokale overheid, laag vertrouwen in de (lokale) politiek, moeite hebben om tussen partijen te kiezen en lage lokale politieke betrokkenheid (De Blok et al. 2022). We kunnen de lage opkomst dus ook zien als uitdrukking van lage politieke betrokkenheid. Ten tweede zien we dit gebrek aan kennis bij en interesse in de lokale politiek ook breder dan alleen bij niet-stemmers. Uit het Lokaal Kiezersonderzoek blijkt dat de lokale politieke betrokkenheid laag is – zeker in vergelijking met betrokkenheid bij de landelijke politiek. Hoewel de meeste mensen zich verbonden voelen met hun woonplaats en de mensen die er wonen, voelen velen zich niet erg verbonden met de lokale politiek (Den Ridder en Dekker 2022).

### *Oorzaken: drukke raadsleden, zwakke lokale partijen en kiezers die het belang niet zien*

Er zijn verschillende oorzaken denkbaar voor deze zwakke verbondenheid van lokale kiezers met de lokale politiek. Een eerste oorzaak heeft te maken met raadsleden als leken die het raadslidmaatschap naast hun andere bezigheden vervullen. Hierboven zagen we al dat raadsleden gemiddeld zo uur per week aan het raadswerk besteden en dat velen van hen werkdruk ervaren. Zij hebben onvoldoende tijd om als raadslid actief met inwoners te praten over hun zorgen of over lokale politieke kwesties. Raadsleden hebben dan ook minder contact met burgers, dan bijvoorbeeld wethouders: Het gemiddelde raadslid besteedt zo’n 4,5 uur in de week aan contacten met burgers, wijk- en dorps-

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

raden, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Voor wethouders is dit 11 uur en voor burgemeesters 13 (Van Zuydam & Boogers 2024).<sup>9</sup> Ondanks de gebrekkige tijdsbesteding vinden raadsleden het vertegenwoordigen van burgers het belangrijkste deel van hun werk en zijn ze meest tevreden over de mate waarin de raad deze functie vervuld (Boogers & Van Zuydam 2024).

We moeten raadsleden echter niet alleen bekijken als individuele vertegenwoordigers. Hierboven zagen we al dat raadsleden lid zijn van een fractie, en die fracties zijn op hun beurt weer onderdeel van politieke partijen. Dat kunnen lokale politieke partijen zijn of lokale afdelingen van landelijke politieke partijen. Het verbinden van de lokale gemeenschap aan de lokale politiek, is niet iets wat raadsleden in isolement doen, ze doen dus als onderdeel van hun politieke partij. Bij de partij zijn meer mensen lid en gezamenlijk kunnen ze de schakelfunctie vormgeven – dat is althans het idee van politieke partijen als ledenorganisaties (Den Ridder 2014). En als we naar partijen op het lokale niveau kijken zien we een tweede mogelijke oorzaak van de lage lokale politieke betrokkenheid: lokale politieke partijen vervullen hun lokale schakelfunctie niet goed. De gemiddelde gemeentelijke afdeling van een partij c.q. lokale partij heeft zo'n 150 leden, waarvan er 25 actief zijn (Boogers en Voerman 2023). Deze aantallen zijn sinds 2006 constant. Het is de vraag hoeveel tijd en energie die weinige lokaal actieve leden besteden aan politiek contact met mede-inwoners. Misschien houden zij hun oren en ogen wel open voor de noden van de lokale gemeenschap (en dat is voor de schakelfunctie heel relevant), maar als dat voor burgers niet zichtbaar is, dan leidt dat bij hen in ieder geval niet tot een gevoel van betrokkenheid. Eén van de redenen om thuis te blijven bij gemeenteraadsverkiezingen is dat mensen niet weten welke politieke partijen er lokaal meedoen en waar die partijen voor staan (De Blok et al. 2022). Het beeld dat veel mensen van partijen op het lokale niveau hebben is dat ze zich vier jaar niet laten zien en dan kort voor de verkiezingen opeens de straat op gaan.

Een relatie heeft twee kanten: die van de politici en die van kiezers. Een derde oorzaak van de lage betrokkenheid ligt bij kiezers: die hechten weinig belang aan de lokale politiek. De meerderheid van de kiezers ziet de nationale overheid als de bestuurslaag die de meeste invloed heeft op hun leven. Slechts 28% zag in 2022 de gemeente als belangrijkste bestuurslaag (Den Ridder en Dekker 2022).<sup>10</sup> Voor zover Nederlanders politiek geïnteresseerd zijn en de politiek op hoofdlijnen volgen, dan richten ze zich vooral op de nationale politiek via nationale media.<sup>11</sup>

## 4. Oplossingen: professionalisering of meer inzet van leken?

Aan de ene kant is er een disbalans tussen college en raad en aan de andere kant is er afstand tussen lokale volksvertegenwoordigers en inwoners. De oplossingen voor deze twee problemen, worden zowel gezocht in professionalisering van het lekenbestuur als in het versterken van het lekenkarakter ervan. We lopen enkele van die oplossingen na.

### Professionalisering van het lekenbestuur

Om de positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college te versterken, wordt vaak gedacht aan professionalisering van de raad om zo meer balans te scheppen in de relatie tussen raad en college. Hoe zou dit kunnen?

Een eerste mogelijke oplossing is om raadsleden meer tijd te geven voor hun werk door de schadeloosstelling te verhogen. In 2019 zijn vergoedingen van raadsleden in kleine gemeenten al sterk verhoogd (Koster 2018). De vraag is echter of dit voldoende is.<sup>12</sup> Het risico van het verhogen van de vergoeding, is dat dit van politiek een beroep maakt en geen tijdelijk ambt voor leken. Dat zou vanuit het perspectief van lekenbestuur problematisch zijn, omdat de assumptie van dit model is dat leken onderdeel zijn van de bevolking en professionele politici minder tijd doorbrengen

<sup>9</sup> Gemiddeld besteden alle ambtsdragers zo'n twintig procent van hun tijd aan deze contacten.

<sup>10</sup> Dat aandeel is iets lager dan in 2018 – ondanks het feit dat de gemeente steeds meer taken heeft gekregen.

<sup>11</sup> De achteruitgang van lokale media maakt het ook lastig om lokale politiek te volgen (ROB 2020). Het is dus ook niet zo gemakkelijk om de lokale politiek te laten leven.

<sup>12</sup> Als de verschillen in tijdsbesteding tussen raadsleden in gemeenten van verschillende grootte niet fundamenteel verschilt, is het de vraag waarom de vergoedingen dan nog steeds samenhangt met gemeentegrootte. Als zowel de vergoeding én het aantal raadsleden met bevolkingsaantal toeneemt, betekent dit dat het aantal fte dat beschikbaar is voor raadsleden kwadratisch toeneemt met het aantal inwoners.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

met burgers en daardoor minder goed snappen wat er leeft. Maar boven zagen we dat juist wethouders en burgemeesters meer tijd besteden aan het onderhouden van contacten met burgers dan raadsleden. Het verzamelen van informatie uit de samenleving is waardevol zowel vanuit het perspectief van volksvertegenwoordiging als controle van het college maar het is zeer tijdrovend (Otjes et al. 2023). Ten slotte, is er geen vereiste dat raadsleden –voor zover ze werkzaam zijn– werken in de gemeente waar ze wonen. De situatie dat een raadslid tegelijkertijd beleidsambtenaar is bij het Rijk en vier dagen in de week met de trein naar Den Haag gaat om daar in een hoge toren beleid te verzinnen, om vervolgens een dag in de week en in de avonden haar werk als raadslid te doen, is niet ondenkbeeldig. Heeft deze persoon dan meer ‘binding’ met de samenleving dan de wethouder die de hele week in die gemeente werkt? Kortom: meer geld en tijd voor raadsleden hoeft hun binding met de maatschappij niet in de weg te staan, maar kan dat juist versterken. Een tweede oplossing kan worden gezocht in het vergroten van de omvang of slagkracht van de fracties in de gemeenteraad. Om het probleem van kleine fracties tegen te gaan, wordt vaak gedacht aan het vergroten van de gemeenteraad (Vos 2023). Als we de gemiddelde raad naar het Europese gemiddelde brengen én er geen verandering is het stemgedrag of de deelname van partijen aan verkiezingen, dan stijgt het aantal raadsleden per fractie van net meer dan 3 naar net meer dan 4. Dat zou fracties iets meer mankracht geven voor hun controlerende en vertegenwoordigende rol, maar het is nog steeds onvoldoende om de raadscommissies te bemensen. Daarvoor lijkt een andere oplossing geschikter: het burgerraadslid. Burgerraadsleden zijn mensen die namens een fractie het woord mogen voeren in de fractie, maar niet in de raad. Dit zijn vrijwilligers die hun functie uitvoeren naast hun werk of andere verplichtingen. Ze krijgen een vergoeding per raadsvergadering (Ouwendijk et al. 2020). Omdat er weinig landelijk is geregeld over burgerraadsleden verschilt het aantal burgerraadsleden tussen gemeenten en zijn er

geen uniforme regels welke fracties deze versterking hebben. Een uniforme landelijke regeling ligt voor de hand (Ouwendijk et al. 2020). Het ligt in onze ogen voor de hand om fracties die niet in staat zijn om een woordvoerder in iedere commissie te krijgen door burgerraadsleden daar wel toe in staat te stellen. De nu zeer lage vergoedingen van burgerraadsleden sluiten slecht aan bij de verantwoordelijkheid die ze dragen. Als de functie van burger-raadslid beter wordt uitgewerkt zouden bij een heldere taken een hogere vergoeding passen.

Een derde oplossing ligt bij de ondersteunende staf. Ondersteuning lijkt een positief effect te hebben op zowel responsiviteit als de efficiëntie van gemeenteraden (Brandsma & Otjes 2024). Squire (1993) laat zien dat de mate van professionaliteit van de staf een positief effect heeft op de volksvertegenwoordigende functie van de raad. Rogers (2002) laat zien dat de omvang van de staf samenhangt met wetgevende productie. Waar het gaat om de uitbreiding van de staf, ligt met name de uitbreiding de zeer kleine griffies in kleine gemeenten voor de hand.

De laatste vraag is hoe vorm te geven aan de rol van raden bij regionale samenwerking. De relatie tussen de uitvoerende macht en de volksvertegenwoordiging is hierdoor echt uit het lood geslagen. Als de gemeenschappelijke regeling een raadsbevoegdheid betreft<sup>13</sup> kunnen raadsleden lid zijn van het Algemeen Bestuur van een regeling. In zo’n model zouden duale verhoudingen ook mogelijk zijn waarbij raadsleden uit de relevante gemeenteraden controleren wat de Dagelijks Bestuursleden (bestaand uit collegeleden) doen. Als de gemeenschappelijke regeling een college- of burgemeestersbevoegdheid<sup>14</sup> betreft is dit niet mogelijk. Dit is juridisch logisch, maar zorgt voor een democratisch tekort. Om dit gat te adresseren wordt er soms voorgesteld een federatieve gemeenteraad in te stellen die bestaat uit leden van de betrokken gemeenteraden die het bestuur van een gemeenschappelijke regeling kan controleren. Om dit mogelijk te maken én raadsleden tegelijkertijd hun staat te stellen hun

<sup>13</sup> Een voorbeeld van een raadsbevoegdheid is het vaststellen van verordeningen of van beheer- en ontwikkelingsprogramma’s.

<sup>14</sup> Een voorbeeld van een collegebevoegdheid is het nemen van handhavingsbesluiten zoals het opleggen van een dwangsom, of het aan gaan van privaatrechtelijke overeenkomsten.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

controlerende en vertegenwoordigende rol binnen de gemeente goed te vervullen, moet er goed gekeken worden naar de tijdsbesteding, vergoeding of zelfs het vervangen van raadsleden die zich bezighouden met het controleren van wat er in de regio gebeurt.<sup>15</sup> Het is echter de vraag of de oplossing voor dit democratische tekort ligt bij de professionalisering van het lekenbestuur. Vanuit een democratisch perspectief is het nodig om het niveau waarop democratische controle plaatsvindt gelijk te trekken met het niveau waarop beslissingen worden genomen. Dat leidt dan al snel tot een discussie over schaalverkleining of juist over schaalvergroting, maar de haken en ogen aan dit laatste zijn bijzonder groot (Baldersheim & Rose 2010).

### Meer ruimte voor leken?

Een tweede oplossingsrichting voor zorgen over het functioneren van de gemeenteraad wordt juist gezocht in het versterken van het lekenkarakter, dat wil zeggen: door meer ruimte en invloed te geven aan niet-beroeps politici en niet-experts. Deze oplossing wordt vooral aangedragen voor problemen van (vermeend) gebrekkige representativiteit van gemeenteraadsleden en lage politieke betrokkenheid.

Een veelgehoorde manier om leken een grotere rol te geven in de lokale besluitvorming, is door middel van directe burgerparticipatie, bijvoorbeeld via lokale referenda of lokale burgerberaden.<sup>16</sup> Burgers krijgen zo – naast algemene verkiezingen – meer mogelijkheden om te adviseren of besluiten over lokale politieke vraagstukken. Dat zou leiden tot beter, responsiever en meer gedragen beleid en tot meer betrokkenheid bij het lokale bestuur. Er zijn verschillende manieren om burgers direct te betrekken bij de lokale politiek. Zo kan het gaan om vormen op initiatief van de gemeente (*top-down*) of op initiatief van inwoners zelf (*bottom-up*), het kan gaan om meedenken, formeel adviseren of mee-besluiten, om vormen die gericht zijn op een kleine groep burgers en om vormen waarbij alle inwoners worden betrokken, om vormen waarbij

burgers vroegtijdig betrokken worden bij besluitvorming en waarbij ze als er eenmaal een besluit ligt aan de bel kunnen trekken, en om vormen die gericht zijn op het uitwisselen van ervaringen en argumenten en vormen die gericht zijn op stemmen. Uit onderzoek weten we dat er ook bezwaren kleven aan directe burgerparticipatie – al hangt de aard van de bezwaren af van de gekozen vorm. Bij referenda is een veelgehoord bezwaar dat het gaat om een dichotome keuze waarbij er weinig ruimte is voor dialoog. Bij burgerberaden en veel andere vormen van inspraak is het de vraag hoe representatief deelnemers zijn voor de bevolking als geheel en in hoeverre participatie van een selectie groep de ervaren betrokkenheid van de hele populatie vergroot. Zelfs bij burgerberaden, waar representativiteit en inclusiviteit een belangrijk aandachtspunt is, weten we dat veel ingelote burgers niet komen en de groep deelnemers vaak niet representatief is (Den Ridder et al. 2021). Voor alle vormen van directe burgerparticipatie geldt dat ze vragen oproepen over de relatie met de gemeenteraad en het de vraag is of ze de positie van de raad ten opzichte van het college versterken of juist verzwakken (Den Ridder en Dekker 2022). Uit evaluaties van burgerberaden is gebleken dat de verhouding tussen het beraad en de gemeenteraad vaak niet duidelijk is en één van de redenen waarom met de uitkomsten van een burgerberaad in de praktijk weinig wordt gedaan (Boogaard et al, 2016). Overigens zijn vormen van burgerparticipatie vooral geschikt bij het tot stand komen van beleid en eventueel aanpassingen ervan en zijn ze niet bedoeld om het college te controleren: voor de gebrekkige controle van het college is dit dus geen oplossing. Geredeneerd vanuit het perspectief van burgers is de vraag hoe groot het animo is van mensen om een bijdrage te leveren aan de lokale politiek en onder welke voorwaarden ze dat zouden willen doen. Uit het Lokaal Kiezersonderzoek blijkt dat slechts weinigen lokaal politiek actief zijn: slechts een kwart van de burgers geeft aan in de afgelopen vijf jaar politiek actief te zijn in de gemeente.

<sup>15</sup> Daarnaast zouden de regionale besluitvormingscyclus en de cyclussen van de betrokken raden beter op elkaar afgestemd kunnen worden zodat raden überhaupt tijdig kunnen praten over regionale besluiten.

<sup>16</sup> Overigens zou je kunnen zeggen dat ook de oplossing van burgerraadsleden die in de vorige paragraaf is genoemd een vorm is om meer leken te betrekken. Ook burgerraadsleden zijn immers geen professionele politici.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

De bereidheid om mee te doen is niet groot: ongeveer twee op de vijf burgers verwacht te gaan stemmen in een lokaal referendum maar voor deelname aan deliberatieve activiteiten als een burgerforum is animo kleiner: slechts één de vijf zou dat willen. Ook hier zien we de al eerder genoemde selectiviteit in lokale participatie en participatiebereidheid. Mensen willen graag dat hun wensen en verlangens meewegen in de lokale besluitvorming, maar het is voor velen van hen geen wens om zelf vaker mee te doen (Den Ridder en Dekker 2022). De redenen daarvoor sluiten aan bij wat we ook zien in onderzoek naar niet stemmers: mensen hebben er geen tijd voor, geen interesse in of vinden zichzelf niet deskundig genoeg (Den Ridder et al. 2021). Als het gaat om partijpolitieke vormen van participatie – dat wil zeggen het actief worden in een politieke partij kan daarnaast meespelen dat veel mensen zich niet duurzaam aan één partij willen verbinden (Jansen en Vollaard 2022).

Dat gezegd zijnde, zijn er wel meer mensen te engageren voor de lokale politiek dan nu het geval is, zowel als het gaat om partijpolitieke participatie als om andere vormen van lokale burgerparticipatie (Jansen en Vollaard 2022; Den Ridder en Dekker 2022). Dat zou vooral kunnen als de lokale politiek er beter in slaagt aan te sluiten bij *bottom-up* vormen van lokale participatie, waarbij het initiatief bij burgers ligt. Door meer aan te sluiten bij en gebruik te maken van de maatschappelijke initiatieven die er in lokale gemeenschappen zijn, kunnen volksvertegenwoordigers de betrokkenheid die er wel is stimuleren (vgl. ook de bijdrage van Kennedy aan deze bundel). Overigens is het wel van belang om hierbij eventuele ongelijkheden in participatie niet uit het oog te verliezen.

### 5. Slot: meer tijd, geld en menskracht voor lokale politiek

In deze bijdrage hebben we gekeken naar twee zorgen over het functioneren van gemeenteraden: zorgen over hun controlerende functie en zorgen over hun vertegenwoordigende functie. Wat de controlerende functie betreft zijn die zorgen terecht: de gemeenteraad is *de jure* het hoogste orgaan, maar de *facto* maakt het college de dienst uit. Dat komt door verschillen in tijd en ondersteuning, politieke versplintering en regionale samenwerking waarbij gemeenteraden op grote afstand staan.

Wat de vertegenwoordigende functie betreft zijn de zorgen deels minder ernstig dan gedacht. Raadsleden blijken weliswaar wat betreft hun achtergronden niet representatief voor inwoners, hun opvattingen lijken wel op die van kiezers. Als het gaat om de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek, maakt de raad als lekenbestuur de verwachtingen niet waar: die betrokkenheid blijkt laag.

Professionalisering van het lekenbestuur door hen meer tijd, geld en ondersteuning te bieden kan tot op zekere hoogte een oplossing zijn voor de disbalans tussen college en raad. Dit kan de positie van raadsleden verbeteren en stelt hen beter in staat hun controlerende functie te vervullen. Professionalisering van raadsleden kan ook helpen bij het (gezamenlijk) controleren van regionale samenwerkingsverbanden.

Verdere professionalisering van raadsleden, hoeft overigens niet direct te betekenen dat zij minder maatschappelijk geworteld zijn – ook zouden daar ze meer tijd voor kunnen nemen. Overigens is meer tijd alleen niet genoeg: het is ook een kwestie van taakopvatting en gedrag. Raadsleden zien het vertegenwoordigen van burgers als een belangrijk onderdeel van hun taak maar onderhouden in de praktijk minder vaak contacten met inwoners van de gemeente dan professionele bestuurders. Dergelijke contacten zijn niet alleen van belang om zo de wensen en verlangens van burgers in te brengen in het politieke debat, maar ook om burgers te laten zien dat lokale politici de zorgen en wensen van inwoners zien en meewegen.

Overigens zou een grotere financiële vergoeding ook kunnen bijdragen aan een ander probleem van de lokale democratie: de moeilijkheid om voldoende mensen te vinden voor op kandidatenlijsten (Jansen en Vollaard 2022; Boogers & Voerman 2023). Als het gaat om het méér betrekken van leken, gewone burgers dus, bij het lokaal bestuur is het minder evident in hoeverre het kan bijdragen aan het oplossen van het probleem. Vanuit het perspectief van inhoudelijke vertegenwoordiging is het ook niet per se noodzakelijk: de opvattingen van raadsleden blijken een goede afspiegeling van die van de bevolking. Vanuit die bevinding lijkt het logischer de positie van de inhoudelijk representatieve gemeenteraad te versterken ten opzichte van het college dan te kijken naar vormen van burgerparticipatie in aanvulling op wat de raad doet. Bestaand onderzoek duidt er op dat voor zo ver er een

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

kink in de kabel zit in de lokale delegatieketen burgers-raad-college, dit vooral tussen raad en college zit. Dat neemt niet weg dat er ook andere redenen kunnen zijn om burgers meer direct te betrekken bij het lokale beleidsproces, bijvoorbeeld als het gaat om nieuwe lokale vraagstukken of om de ervaringskennis van burgers beter te benutten. Wat de lokale burgerparticipatie betreft is het bovendien raadzaam om de lokale betrokkenheid die er wél is, vanuit de lokale politiek te ondersteunen. Het is dan wel goed om te kijken hoe dit de positie van de raad kan versterken, in plaats van verzwakken en om er niet te hoge verwachtingen van te hebben: niet iedereen kan en wil meedoen (vgl. Den Ridder en Dekker 2022). Al met al kunnen we de aanname dat lekenbestuur als vanzelf zorgt voor een goed gewortelde gemeenteraad ter discussie stellen. De lokale politieke betrokkenheid blijkt immers laag, raadsleden hebben en nemen onvoldoende tijd om contact te hebben met de lokale gemeenschap en ook lokale politieke partijen hebben onvoldoende slagkracht. Professionele vertegenwoordigers (denk aan Tweede Kamerleden) doen het overigens niet veel beter op dit gebied, maar lekenbestuur is geen heilige graal als het gaat om maatschappelijke verbinding. En dat is extra problematisch omdat het lekenbestuur ook haar controlerende rol onvoldoende goed kan invullen. Simpele oplossingen voor deze problemen zijn er niet. Maar wij menen dat verdere professionalisering van gemeenteraden in combinatie met een brede taakopvatting van raadsleden een stap in de goede richting is om de controleren en vertegenwoordigende rol van gemeenteraden te versterken. Zeker gezien het feit dat er de komende jaren van gemeenteraden het nodige wordt verwacht. Niet alleen door de auteurs van deze bundel, maar ook door de landelijke overheid.

## Literatuur

Baldersheim, H., & Rose, L. (red.). (2010). *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*. Springer.

Bertrana, X., Magre, J., Sánchez, J. M., Steyvers, K., Valcke, T., & Verhelst, T. (2015). The political career of county councillors in Europe: examining the internal logic of professionalization and comparative country patterns. In X. Bertrana, B. Egner & H. Heinelt (red.), *Policy making at the second tier of local government in Europe*. (pp.223-246). Routledge.

Bex, P., Beukers, L. & Prij, S. (2024). "Tussenrapport Zicht op raads- en statenondersteuning Driejarig onderzoek naar de budgetten voor de ondersteuning van gemeenteraden en provinciale staten" Sira Consulting.

Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P. G. S. M., Binnema, H., & Vlind, M. (2016). *G1000. Ervaringen met burgertoppen*. Amsterdam: Boom bestuurskunde.

Boogers, M. & De Blok, L. (2022) "Opkomst en kiesgedrag" In: Vollaard, H. & Jansen, G. (red.) *Democratie in de gemeente. Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. (pp.12-25). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Boogers, M. & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 2, 22-46.

Boogers, M. & Van Zuydam, S. (2024). Veel ambtsdragers tevreden over hun gemeentebestuur. In: Vollaard, H. (red.) *Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*. (pp.43-52). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Boogers, M. & Voerman, G. (2023). "Kandidaat voor de raad. Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 (en in 2018, 2014, 2010 en 2006)" Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Brandsma, G. J., & Otjes, S. (2024). Gauging the roles of parliamentary staff. *Parliamentary Affairs*, gsa001.

De Blok, L. (2015) "De democratische legitimiteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals ervaren door gemeenteraadsleden. Enquête in opdracht van de Raad voor het openbaar bestuur" Masterscriptie: Universiteit van Amsterdam.

De Blok, L., J. den Ridder en M. Boogers (2022). Bijzondere omstandigheden in 2022? In: H. Vollaard, L. de Blok, J. den Ridder en G. Jansen (red.), *De lokale niet-stemmer. Een analyse van de lokale opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Via [Microsoft Word - Lokale niet stemmers DEFDEF](#)

De Blok, L. & Otjes, S. (2024). "Dicht bij de burger? De beleidsinhoudelijke vertegenwoordiging door ambtsdragers" In: Vollaard, H. (red.) *Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*. (pp.97-112). Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

- De Boer, A. (2021). Gemeente verliest grip op miljardencircus: er zijn zóveel samenwerkingsverbanden dat niemand ze meer controleert. *De Stentor*, 2 April 2021.
- Den Ridder, J. (2014). *Schakels of obstakels. Nederlandse politieke partijen en de eensgezindheid, verdeeldheid en representativiteit van partijleden*. Proefschrift: Universiteit Leiden.
- Den Ridder, J. & Dekker, P. (2022). "Lokale betrokkenheid en participatie(bereidheid)" In: Vollaard, H. & Jansen, G. (red.) *Democratie in de gemeente. Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. (pp.31-45). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Den Ridder J., K. Jacobs, M. Rosema en C. van Ham (2021). *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers*. Startnotitie vervaardigd ten behoeve van het project Revitalized Democracy for Resilient Societies (REDRESS), via <https://redressproject.nl/wp-content/uploads/2021/11/REDRESS-Startnotitie-vraagkant.pdf?portfolioCats=48%2C9%2C45%2C11%2C10%2C8>.
- Denters, B. (2023) "De teloorgang van het amateurbestuur?" In: M. Vermeulen, (red.) *Liber Amicorum Theo Camps*. (pp.35-48) Open Press Tilburg University.
- De Koster, Y. (2018) "Ruim 2.400 raadsleden krijgen extra geld" *Binnenlands Bestuur* 5 november <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/hogere-vergoeding-voor-2442-raadsleden>
- Jansen, G. & Vollaard, H. (2022) "Wie wil (geen) raadslid worden en waarom?" In: Vollaard, H. & Jansen, G. (red.) *Democratie in de gemeente. Lokaal Kiezersonderzoek 2022*. (pp.46-50). Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Mickler, T. & Otjes, S. (2024). "Portefeuilleverdeling binnen fracties en colleges in de lokale politiek" In: Vollaard, H. (red.) *Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*. (pp.57-74). Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Necker (2024) "Griffie monitor 2024"
- Otjes, S. (2022) "Groeiende versplintering? Een 'Urban Myth'". *De Hofvijver*. 28 maart.
- Otjes, S. (2024) "De Grootte van de Gemeenteraad in Vergelijkend Perspectief" Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Otjes, S., W. Veenendaal, D. van der Vlist, T. Vos (2023). "Conclusie: Hoe coalitie- en oppositieraadsleden samen kunnen zorgen voor een sterke gemeenteraad" In: Vos, T., Van der Vlist, D., Veenendaal, W. & Otjes, S. (red.) *Gezond Dualisme. Hoe coalitie- en oppositieraadsleden samen kunnen zorgen voor een sterke gemeenteraad*. Den Haag: Nederlandse Vereniging van Raadsleden.
- Ouwendijk, L., Polders, W. & Boogaard, G. (2020) "Burgerleden in raadscommissies. Theorie, praktijk en juridisch kader." Universiteit Leiden.
- Reutter, W. (2019). Zur Größe von Landesparlamenten. Kriterien für eine sachliche Diskussion. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 50(2), 263-275.
- ROB (2018) "Voor de publieke zaak. Over een aantrekkelijk perspectief voor de decentrale volksvertegenwoordiger"
- ROB (2018) "Lokale Media: Niet te missen"
- Rogers, J. R. (2002). Free riding in state legislatures. *Public Choice*, 113(1), 59-76.
- Schulz, M., P. Frissen & J. Schram (2018) "Gemeenteraden positioneren. Van professionaliseren naar politiseren." Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur.
- Squire, P. (1993). Professionalization and public opinion of state legislatures. *Journal of Politics*, 55(2), 479-491.
- Van der Kolk, H. & Vollaard, H. (2024) "Onderzoeksverantwoording" In: Vollaard, H. (red.) *Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*. (pp.128-137). Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Van der Vlist, D., Vos, T. & Otjes, S. (te verschijnen) "'Een gemeenteraad binnen de gemeenteraad' Een analyse van informele patronen in de Nederlandse gemeenteraden". Nederlandse Vereniging van Raadsleden.



## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

Over de auteurs

Van Zuydam, S. & Boogers, M. (2024). Tijd voor een politiek ambt: Over tijdsbesteding, tevredenheid en ondersteuning.

In: Vollaard, H. (red.) *Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt in de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2024*. (pp.15-24). Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Veenendaal, W. (2024). Governing inter-municipal partnerships in the Netherlands: a democratic deficit. *Acta Politica*, 59(2), 321-339.

Verhelst, T., Reynaert, H., & Steyvers, K. (2013). Political recruitment and career development of local councillors in Europe. In B. Egner, D. Sweeting & P.J. Klok (red.), *Local councillors in Europe*. (pp. 11-25). Springer Fachmedien Wiesbaden.

Vollaard, H., L. de Blok, J. den Ridder en G. Jansen (red.), *De lokale niet-stemmer. Een analyse van de lokale opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022*. Via

[Microsoft Word - Lokale niet stemmers DEFDEF](#)

Vos, S. (2024) "Geen schaalvoordelen op beleidsformatie. Meer inwoners leidt tot evenredig meer beleidsambtenaren." *Binnenlands Bestuur*. 25 april 2024 <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/grotere-gemeenten-hebben-net-zo-veel-beleidsambtenaren-inwoner>

Vos, S. (2023) "Kabinet onderzoekt uitbreiding raadsleden" *Binnenlands Bestuur* 20 oktober 2023 <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/de-jonge-onderzoekt-meer-raadsleden-zo-leest-brief-aan-g4>

## Inleiding

1. Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen
2. De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld
3. Duurzame democratie op het decentrale niveau
4. Lekenbestuur onder druk
5. Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht
6. Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur
7. Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving
8. Besturen in Caribisch Nederland

## Over de auteurs



Credit: Roderik Rotting

**Aleyna Avci** had voor haar benoeming als jongste raadslid ooit in Son en Breugel, weinig idee van wat zich in de gemeenteraad afspeelt. Nu, ruim twee jaar verder, weet ze de weg en is ze effectief als sessievoorzitter en indiener van moties. Waarbij ze graag vooruitkijkt: ‘Als kleine gemeente alleen bereik je niet veel, we zullen de krachten moeten bundelen.’

## ‘Democratie is niet iets wat je voor lief kunt nemen’

Aleyna houdt zich als raadslid in het bijzonder bezig met het sociaal domein en daarbinnen met bijvoorbeeld armoede en de jeugdzorg – dat laatste onderwerp ligt haar als jonge twintiger na aan het hart. Sinds de decentralisatie van 2015 moeten gemeenten de jeugdzorg zelfstandig uitvoeren. Vooral kleine gemeenten zijn daar nog niet altijd goed voor toegerust en het is dan ook een pittig dossier voor het Noord-Brabantse dorp met bijna 18.000 inwoners. Ze ijvert voor meer samenwerking met andere gemeenten. En om dat voor elkaar te krijgen, maakt Aleyna graag gebruik van de motie als instrument. ‘Zo hebben we een oproep gedaan tot regionaal overleg met andere gemeenten over de inkoop van jeugdzorg. Jeugdzorg wordt steeds meer een vangnet voor jongeren die problemen hebben met prestatiedruk, bestaanszekerheid en eenzaamheid. Maar het is niet altijd de oplossing om dan maar simpelweg meer jeugdzorg te gaan leveren. Ik denk dat we op een andere manier zorg moeten gaan inkopen. Als je als 21 gemeenten de krachten bundelt, kom je sneller aan tafel in Den Haag. Dat is de kracht van Zuidoost-Brabant, zo komen wij verder en staan we sterker.’

### Gepassioneerd

‘Hiervoor was ik helemaal niet veel bezig met politiek’, vertelt ze. Aleyna had net haar propedeuse rechten behaald, toen ze Henk Hulsen in de plaatselijke supermarkt tegenkwam, haar mentor in dat eerste jaar op de Universiteit Tilburg, tevens gemeenteraadslid voor het CDA. ‘Hij dacht dat het wel iets voor mij was omdat ik me graag uitspreek en niet bang ben om mijn mening te geven. Ik liep een keer mee bij de steunfractie en zo ging het balletje rollen.’ Ze werd steunfractielid – een ondersteunende rol voor ‘de echte’ raadsleden. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 kwam er – onverwachts – een plek vrij in de CDA-fractie en kon Aleyna zich laten inzweren als gemeenteraadslid.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

‘Ik moest er wel over nadenken’, zegt ze. ‘Het is een grote inspanning en ik wist niet of ik het kon combineren met mijn masterstudie Strafrecht en werk als letselschaderegelaar. Maar uiteindelijk leek het me een mooie kans om meer betrokken te zijn in mijn gemeente en is de ervaring goed voor mijn persoonlijke ontwikkeling. Ik leer hier veel over decentraal bestuur, ik werk met gepassioneerde mensen en zie dat inwoners en raadsleden elkaar steeds beter weten te vinden.’

### Rechtvaardig

Zelf probeert ze zo benaderbaar mogelijk te zijn. ‘Wat helpt, is dat ik zeven jaar achter de balie heb gestaan bij de lokale Albert Heijn. Dan spreek je veel met mensen en leer je de inwoners goed kennen. Het is mijn ambitie om meer jongeren bij de politiek te betrekken – democratie is niet iets wat je voor lief kunt nemen. Het heeft onderhoud nodig. Ik zie dat ook in de gemeenteraad. De samenwerking verloopt goed. Ook al zijn we het niet altijd met elkaar eens, we geven elkaar wel de ruimte. Het doel en de wil om samen tot oplossingen te komen – ik ervaar dat als echte democratie.’ Hoe ziet Aleyna de toekomst van het lokale bestuur? Nuchter zegt ze: ‘Je bent ontzettend afhankelijk van de budgetten vanuit het Rijk en de wettelijke regels die daarbij horen. Het is moeilijk om een andere kant op te gaan als het Rijk zoveel bepaalt. Regionale samenwerking zie ik wel als

een manier om een meer gelijkwaardige relatie te ontwikkelen – ik denk dat we dat steeds meer zullen gaan zien.’

Of ze daar zelf over twintig jaar een actieve rol in zal spelen, weet ze nog niet. ‘Ik zie mezelf dan ook wel als advocaat of als rechter werken. In ieder geval een togaberoep. Het zal hoe dan ook werk zijn dat rechtvaardigheid bevordert.’

### Wie is Aleyna Avci?

Aleyna Avci (25) studeerde rechten aan Tilburg University. Sinds 2023 werkt ze bij FNV als letselschaderegelaar en dit jaar begon ze haar master Strafrecht. Ze is nu bijna drie jaar raadslid in de gemeente Son en Breugel waar ze het jongste raadslid ooit is.

*‘Gemeenten zullen meer regionaal gaan samenwerken om zo een gelijkwaardige relatie met het Rijk te ontwikkelen’*

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

Over de auteurs

# 5.

## Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht

Jeroen Oomen

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

## Inleiding

Onze democratie staat onder druk. Wereldwijd zien we een trend van ‘autocratisering’: sinds ongeveer 2010 gaan democratische waarden er in meer landen op achteruit dan op vooruit.<sup>1</sup> In de VS, de oudste democratie van de wereld, is met Donald Trump een despoot aan de macht gekomen.<sup>2</sup> Ook in Nederland is er reden tot zorg. Tekenend was de kernvraag van de afgelopen kabinetsformatie: ‘wil het nieuwe kabinet de grondwet waarborgen?’ Het is verdrietig dat deze vraag gesteld moet worden. En het antwoord blijft onduidelijk. Maar ook zonder te tornen aan onze ‘basisrechten’ wordt onze democratie uitgehold. Een paar voorbeelden. Het recht om te demonstreren wordt ingeperkt. Het kabinet bezuinigt fors op zowel de publieke omroep en het hoger onderwijs, twee gebieden waar kritisch tegengeluid van oudsher sterk vertegenwoordigd is.<sup>3</sup> Politici vallen op sociale media regelmatig journalisten en wetenschappers aan.<sup>4</sup> Ze wakkeren polarisatie aan. Wij, de wetenschappers en collega’s in de journalistiek, zijn steeds voorzichtiger. In de kantine van de Universiteit Utrecht hangen tegenwoordig computerschermen met een QR-code; je kunt deze code scannen om geholpen te worden als je lastiggevallen wordt vanwege je onderzoek.

Bestuursvraagstukken anno 2025 spelen zich af tegen deze achtergrond. We leven in een radicale tijd, politiek, bestuurlijk, en sociaal. Waar we ook kijken – op internationaal, Europees, nationaal, of decentraal niveau – overall lopen emoties hoog op. Klimaatadaptatie, uitstootvermindering, landbouw, de energievoorziening, de woningvoorraad. Voor al deze dossiers is toekomstbestendig beleid cruciaal. Tegelijkertijd is toekomstbestendig beleid ver weg. De

opkomst van rechts-populistische partijen maakt de zoektocht naar breed gedeelde – en ecologisch verantwoorde – toekomsten nog moeilijker. Waar vinden we nog breed gedeelde visies op de toekomst? Waardoor komt de bestuurlijke stilstand? En hoe kan (decentraal) bestuur zich daartoe verhouden? Dit essay zoekt een antwoord op die vragen in de ondemocratische politieke vernauwing van toekomstbeelden.

We zitten namelijk gevangen in de toekomstbeelden van het verleden. We proberen hedendaagse problemen op te lossen met een beleidslogica ontwikkeld in de 20<sup>e</sup> eeuw. Het is een beleidslogica die niet geschikt is voor de opgaven van de 21<sup>e</sup> eeuw. Na decennia waarin onze toekomst redelijk helder werd geschetst – ‘ongeveer zoals het heden, maar dan rijker en meer hightech’ – is er nu sprake van grote onzekerheid over wat de toekomst gaat brengen.<sup>5</sup> Daarmee is de toekomst een belangrijk brandpunt geworden in de samenleving. Nog belangrijker: het is ook niet bestand tegen de grote politieke en economische ongelijkheid in de samenleving. Het is begrijpelijk dat mensen zich niet gehoord voelen; het is niet raar dat ze de overheid wantrouwen. Na jaren crisissen voor zich uitgeschoven te hebben – of ze enkel technocratisch te hebben behandeld – bevindt het vertrouwen in de toekomstbeelden van de overheid zich op een dieptepunt. Dat maakt de radicale tijd gedeeltelijk een crisis van eigen makelij. Toch is er juist in deze onzekere tijd een grote rol weggelegd voor de overheid. Een overheid die zichzelf de vraag stelt: Wie maakt de dominante beelden van de toekomst eigenlijk? Welke beelden van de toekomst volgen we? Hoe democratisch zijn onze toekomstbeelden? En onder wat voor voorwaarde zou het decentraal bestuur zelf kunnen vormgeven aan onze beelden van de toekomst?

<sup>1</sup> De gerenommeerde NGO Freedom House publiceert jaarlijks een rapport over de staat van bestuur over de gehele wereld. In 2024 stelde het dat voor het 18<sup>e</sup> jaar op rij ‘wereldwijde vrijheid’ achteruitging. Andere dataverzamelaars zoals Our World in Data schetsen een vergelijkbaar beeld.

<sup>2</sup> Voor degenen die moeite hebben met deze beschrijving, hier een korte nuance. Trump is nóg geen fascistisch regime is begonnen, maar hij uit zich wel op uitgesproken fascistische manieren: hij beschrijft journalisten als vijand van het volk, belooft massale uitzettingen, en probeert het hele staatsbestel onder controle te krijgen. Tegelijkertijd verheerlijkt hij geweld en ondermijnt hij democratische instituties.

<sup>3</sup> Dat dit een poging is de kritische ruimte in de samenleving in te perken werd door Patrick van der Hoeft van de PVV ook impliciet bevestigd, toen hij zei dat het maar goed is dat er op linkse hobby’s bezuinigd wordt.

<sup>4</sup> Geert Wilders wenste Femke Halsema, de burgemeester van Amsterdam, zelfs het land uit: <https://nos.nl/artikel/2540045-burgemeesters-steunen-halsema-die-door-wilders-het-land-uit-woordt-gewent>.

<sup>5</sup> Zo stelt het vooraanstaande wetenschappelijke rapport *Planetary Solvency: finding our balance with nature* (2025) dat bij 3°C klimaatverandering tussen 2070 en 2090 de wereldwijde economische productie met de helft zou kunnen kelderen. Er zouden ook 4 miljard(!) mensen kunnen omkomen. Het is duidelijk dat dit een totale ontregeling van ons economische en politieke systeem met zich mee zou brengen.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

### *De Toekomst in de Democratie*

Onze democratie is zo vanzelfsprekend dat we denken dat een duidelijk idee te hebben van wat zij zou moeten zijn. We kijken graag institutioneel naar de democratie. We zien democratie als de vreedzame wisseling van de macht, met open verkiezingen en vrijheid van meningsuiting. In een democratie vereisen we respect voor wetten en beleid. We verwachten onafhankelijke rechtspraak en journalistiek. Antidemocratische populistten zien we als bedreiging voor de democratie – voor de staat van ons bestuur – omdat ze geen respect hebben voor die kernwaarden. Deze zorgen sprak Nieuw Sociaal Contract (NSC) bijvoorbeeld uit voor zij in het kabinet stapte met Wilders PVV. Het zijn terechte zorgen. Maar de uitholling van democratie gaat niet enkel via het uitkleden van de wet. Het is niet enkel een institutionele vraag. De wet – en metingen van de staat van het bestuur – kunnen namelijk diepere democratische tekortkomingen maskeren. De uitholling van de democratie werkt juist ook via instituties en regelgeving – en is al een tijd geleden begonnen. Economisch, bestuurlijk, én ideologisch staat onze democratie onder grote druk. Deze druk komt voor een belangrijk deel doordat de macht om de toekomst vorm te geven ongelijk verdeeld is.

In 2018 haalde de Duitse politicoloog Yasha Mounk wereldwijd krantenkoppen met zijn boek *The People vs. Democracy*.<sup>6</sup> In het boek signaleerde hij een belangrijke politieke ontwikkeling: onze democratie is niet democratisch meer. Volgens Mounk bestaan er twee grote bedreigingen voor de hedendaagse democratie. De eerste bedreiging is de opkomst van het populisme. Dit populisme gevaarlijk omdat het weinig respect heeft voor liberale waarden, niet bereid is om minderheden te beschermen, en vaak leidt tot autocratische of kleptocratische regimes. Toch noemen al deze populistten zich democratisch: ze vertegenwoordigen de stem van het volk. Deze populistten zijn aantrekkelijk omdat zij mensen gevoel geven dat hun stem gehoord wordt. Ze beantwoorden

daarmee aan een vraag die ontstaat door onze tweede democratische tekortkoming: onze samenleving werkt niet democratisch. Zij is gevangen door technocraten en gevestigde belangen. In de twintigste eeuw hebben overheden allerlei complexe bestuurs-systemen opgetuigd. Klimaatwetenschappers vertellen ons wat de beste route is voor klimaatbeleid. Rechters fluiten de overheid terug als die basisrechten schendt. Beleidsmakers in Den Haag en Brussel maken regels die op ieders leven van invloed zijn. In een complexe samenleving zijn zulke systemen noodzakelijk, maar ze verminderen ook de democratie. Populisten ageren dus – deels terecht – tegen een toekomst gevangen door de visie van experts. Niet voor niets noemen De Voogd en Cuperus in hun Atlas van Afgehaakt Nederland een deel van Nederland ‘afgehaakt gemaakt’: ze vertrouwen niet meer in het vermogen van de overheid om hun dromen en noden serieus te nemen. Het wantrouwen in de visies van de overheid is begrijpelijk. Beleidsprocessen zijn vaak ondoorzichtig. Het is niet altijd duidelijk wiens belangen leidend zijn, en hoe die belangen besluitvorming vernauwen. Tegelijkertijd is deze (ondemocratische) vernauwing op veel beleidsterreinen zichtbaar: het ‘schiphollen’, waarbij beloftes over het verminderen van de overlast en uitstoot van Schiphol telkens worden gebroken;<sup>7</sup> de controverse over stikstofdisposities, waarin toonaangevende metingen een steeds groter wordend probleem signaleren;<sup>8</sup> de gezondheidseffecten van Tata Steel en DuPont fabrieken, waar de overheid al decennia wist van gezondheidsproblemen.<sup>9</sup> Steeds blijkt de macht van gevestigde belangen te sterk voor vooruitstrevend bestuur.

Om te begrijpen waar deze macht vandaan komt is het belangrijk om stil te staan bij de manieren waarop ‘de toekomst’ onderdeel is van het politieke strijdveld. De strijd om de toekomst is namelijk de kern van onze democratie. De Britse politicoloog Jonathan White stelt in zijn nieuwste boek terecht dat de democratie alleen

<sup>6</sup> Yasha Mounk. (2018). *The People versus Democracy: Why our Freedom is in Danger & How to Save It*. Cambridge: Harvard University Press.

<sup>7</sup> Deze term staat inmiddels zelfs in het [Van Dale woordenboek](#).

<sup>8</sup> Na jaren waarin belangenpartijen aandrongen op stikstofmetingen – in plaats van modellen – bleek in september 2024 uit [metingen van Universiteit Wageningen](#) dat modellen het stikstofprobleem eigenlijk onderschatten.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld de *Zembla uitzending* uit oktober 2023 over ‘De gevaren van PFAS in de doofpot’.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

kan gedijen bij een open toekomst.<sup>10</sup> Volgens White is daar een simpele reden voor: democratie is de belofte dat mocht jouw kamp vandaag verliezen, je morgen nog een kans hebt. De democratie belooft dat jouw eigen ideeën over de toekomst mee mogen tellen. Maar dat is het probleem van de hedendaagse democratie: de toekomst is niet open. De toekomst is gevangen. En eigenlijk heeft iedereen dat door. Technocratische beleidsmodellen, lobby's van grote bedrijven, gebrek aan inspraak, en populistische en commerciële desinformatie spelen hier allemaal een rol in. Kun je dan nog spreken van een functionerende democratie? En zaai je dan niet de zaden van je eigen radicale tijd?

### *Regeren is vooruitzien: Politiek en de toekomst*

In de onvrede over het functioneren van de democratie spelen toekomstbeelden een grote rol. Toekomstbeelden staan namelijk centraal in de relatie tussen democratie en beleid. Beleid is bij uitstek gericht op de toekomst. Regeren is vooruitzien. In de afgelopen honderd jaar is een scala aan technieken ontwikkeld om de toekomst te kunnen voorspellen, begrijpen, en beïnvloeden. Modellen, toekomststudies, kosten-baten analyses, verdiscontering, visiestukken. De lijst van methodes om onze relatie tot de toekomst te toetsen is eindeloos. Beleid bestaat niet zonder de inschatting van de relatie tussen verleden, heden, en toekomst. Toch gaan al die pogingen om de toekomst te begrijpen en voorspellen met enorme onzekerheid gepaard. We kunnen simpelweg nooit weten of onze voorspellingen uit zullen komen.<sup>11</sup> Het is verleidelijk om deze onwetendheid als de kern van beleidsproblemen te zien. Hoe kunnen we vanuit beleidsopgaven naar de toekomst kijken? Hoe kunnen we toekomstbestendig beleid maken terwijl we onzeker zijn over wat de toekomst zal brengen? Toch zijn dit op het moment de verkeerde vragen. Het zijn vragen die de politieke strijd om toekomstbeelden te beïnvloeden niet op waarde schatten. De belangrijkste vraag is niet hoe we naar de toekomst kunnen kijken, maar hoe we dat al dóén – en hoe onze beelden van de toekomst politiek en beleid beïnvloeden. Niet

zelden worden toekomstbeelden een 'self-fulfilling prophecy': ze komen uit omdat mensen erin geloven. Niet alleen als ze kloppen, maar juist ook als ze niet kloppen. Voorspellingen zijn namelijk niet alleen een poging de toekomst te begrijpen, maar vooral ook om het heden te sturen. Voorspellingen over de gevolgen van klimaatverandering voor Nederland, van Deltares en het Planbureau voor de Leefomgeving bijvoorbeeld, zijn er niet alleen om inzicht te bieden in wat de toekomst zal bieden. Ze zijn ook bedoeld om beleidskeuzes te informeren – en dus beïnvloeden. Toekomstbeelden hebben dus macht. De beelden, verlangens, en verwachtingen die we koesteren voor de toekomst sturen beleid, politiek activisme, en investeringen. Voorspellingen en scenario's doen ertoe. "Toekomstbeelden zijn sturend": het is een simpel inzicht van enorm bestuurlijk belang. Want als toekomstbeelden sturend zijn, dan zijn toekomstbeelden inzet van een politieke strijd. Immers, wie de macht heeft over onze toekomstbeelden heeft de macht over onze politiek. Niet voor niets stelde Fred Polak, hoogleraar en later directeur van het Centraal Planbureau, al in 1955 in zijn "De Toekomst is Verleden Tijd" dat samenlevingen zonder wervende toekomstbeelden niet lang zullen floreren.<sup>12</sup>

### *'Techniques of Futuring' en het Prisma van Verleden, Heden, en Toekomst*

In onzekere tijden zoeken mensen naar toekomstbeelden die houvast bieden. In die zoektocht is de democratie kwetsbaar. Dat zien we ook vandaag de dag; overal grijpen demagogen onzekerheid over de toekomst aan om meer macht te vergaren. Meer dan enig moment sinds de Tweede Wereldoorlog staat de democratie in Nederland en in Europa onder druk. Het is daarom het cruciaal om de macht van toekomstbeelden te begrijpen. Waar komt hun macht vandaan? Hoe ontstaat deze macht? Waarom geloven we sommige toekomstbeelden wel en andere toekomstbeelden niet? En wie bepaalt eigenlijk onze toekomstbeelden? Om deze vragen te beantwoorden ontwikkelt onze onderzoeksgroep, de Urban Futures Studio, een wetenschappelijk veld

<sup>10</sup> Jonathan White. (2024), *In the Long Run: the Future as a Political Idea*. London: Profile Books.

<sup>11</sup> Zoals men vaak zegt: 'it's hard to make predictions, especially about the future'.

<sup>12</sup> Polaks boek werd later in, vertaalde en ingekorte versie, een klassieker onder de naam *The Image of the Future*.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

rondom ‘futuring’ (de Nederlandse vertaling ‘toekomst’ heeft helaas niet dezelfde charme). In een binnenkort gepubliceerd boek over milieupolitiek beschrijven Maarten Hajer en ik het als volgt: “To understand the way in which the future acts upon the present we need to approach it as a verb: we are constantly futuring, acting upon and refining our images of what lies ahead” (Hajer & Oomen, mei 2025). [Vrij vertaald: om de macht van de toekomst te begrijpen, moeten we het benaderen als een werkwoord: we doen constant aan ‘futuring’, het najagen en verfijnen van wat nog moet komen.]

De toekomst is een activiteit, we doen continu pogingen haar te beïnvloeden. Ook dit is weer een simpel inzicht met grote gevolgen. Als het maken van toekomstbeelden een activiteit is, dan kunnen we het politieke strijdveld van toekomstbeelden bestuderen en beïnvloeden.

Om te begrijpen hoe toekomstbeelden macht krijgen onderzoeken wij daarom ‘techniques of futuring’: de technieken en praktijken die toekomstbeelden creëren en verspreiden.<sup>13</sup> Zo kun je klimaatmodellen en beleidsmodellen begrijpen als ‘techniques of futuring’, maar reclames, politieke speeches, en desinformatie bots op het internet ook. Het zijn immers allemaal pogingen om onze toekomstbeelden vorm te geven.

Dit onderzoek van toekomstpraktijken geeft een aantal belangrijke inzichten:

- Toekomstbeelden gaan nooit alleen over de toekomst. Het gaat altijd om hoe die beelden zich verhouden tot onze ideeën over heden en verleden. Als we onze aannames over het heden en

verleden veranderen krijgen we andere beelden van de toekomst. Beleidsprojecties en wiskundige modellen zijn een goed voorbeeld. Deze futuring methodes baseren zich op trends die ze uit het verleden en heden halen. De RIVM-modellen voor stikstofdepositie bijvoorbeeld voorspellen de toekomst door trends in het heden en verleden door te trekken naar de toekomst. Maar het blijft altijd gokken of die trends wel de juiste zijn. Dat maakt zelfs de meest robuuste wetenschappelijk projecties onzeker.

- Elke vorm van futuring heeft andere bewijslast. Zo draaien politieke toespraken vaak om het creëren van een wervend (of juist angstaanjagend) toekomstbeeld. Wetenschappelijke toekomstpraktijken daarentegen moeten zo rigoureus mogelijk worden uitgevoerd, op basis van aannames die als realistisch gezien worden gezien.<sup>14</sup>
- De toekomstbeelden die macht hebben in de samenleving en beleid zijn een gevolg van een mix tussen allerlei verschillende techniques of futuring. Zo volgt de onaantastbaarheid van Schiphol uit een cocktail van economische projecties, reclames, en een verhaal over Nederland als handelsnatie – met een sterke lobby achter de schermen.

Simpeel gezegd zijn onze toekomstbeelden een weerspiegeling van onze ideeën over het heden en het verleden. Als we het heden en verleden anders bekijken worden andere toekomst mogelijk. Om de relatie tussen het heden, verleden, en de toekomst beter te begrijpen ontwikkelden Maarten Hajer, Josephine Chambers, en ik samen ‘het prisma van de toekomst’ (zie afbeelding 1).

<sup>13</sup> Voor een diepere analyse van ‘Techniques of Futuring’, zie het artikel ‘Techniques of Futuring: On how imagined futures become socially performative’ (2021), dat ik samen met Maarten Hajer en Jesse Hoffman schreef in het *European Journal of Social Theory*.

<sup>14</sup> Wélke aannames we daarin als realistisch zien is in ieder geval ten dele ook een politieke vraag – en onderdeel van die politieke strijd.

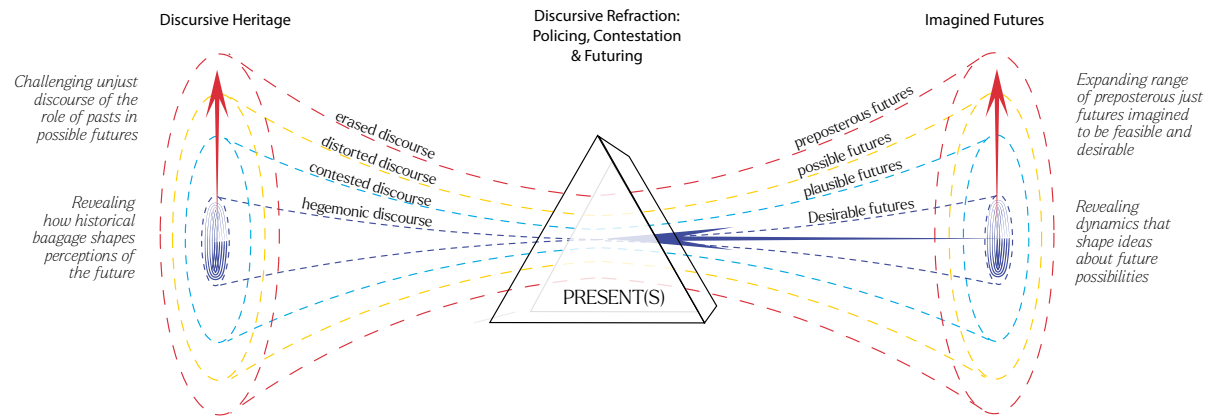


## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

Over de auteurs

**Afbeelding 1:** Het toekomstprisma: de relatie tussen verleden, heden, en toekomst (Hajer en Oomen, april 2025)



Wat we zien als ‘waarschijnlijk’, ‘realistisch’, of ‘onmogelijk’ in de toekomst staat in direct verband met de manier waarop we naar het verleden kijken. Het is niet toevallig dat fascistische het verleden herschrijven om de toekomst te beheersen, zoals de Amerikaanse filosoof [Jason Stanley](#) stelt.<sup>15</sup> Zo blijft het idee dat kolonialisme vaak op ‘lege grond’ plaatsvond, met weinig geweld en simpelweg door landbewerking, een hardnekkige mythe. Mensen gebruiken deze blik op het verleden om de superioriteit van de ‘blanke’ mens te onderstrepen. Zo geeft deze overtuiging nog steeds mede vorm aan onze politiek: hij wordt vaak herhaald in de complottheorieën over omvolking.<sup>16</sup>

“De Toekomst is Verleden Tijd”, zoals Fred Polak dus al zei. Of, om precies te zijn, de toekomst is het spiegelbeeld van ons beeld van het verleden. We zien de toekomst door hetzelfde prisma als het heden en het verleden. Dit speelt natuurlijk ook een belangrijke rol in de culturele strijd in onze radicale tijd. Omvolkingstheorieën, stikstofmodellen, economische berekeningen: allemaal gebruiken ze data uit het verleden om een bepaald beeld van de toekomst te

schetsen. Dit is waar de politiek van de toekomst om draait: welke aspecten uit het heden en het verleden trekken we door? En met welke willen we breken? En wiens ideeën over de toekomst en het verleden tellen mee?

### **De Geschiedenis van de Toekomst in Beleid**

Het toekomstprisma stelt de politieke strijd om de toekomst centraal. Een blik door dit prisma werpt (ten minste) twee belangrijke vragen op. Ten eerste: wat zijn de manieren waarop we de toekomst proberen te kennen? Ten tweede: wie heeft de macht om toekomstbeelden geloofwaardig en aantrekkelijk te maken te maken? In deze sectie ga ik in op het eerste aspect, daarna volgt de machtsvraag.

De toekomst – onze poging om haar te voorspellen, begrijpen, en beheersen – heeft een lange geschiedenis. Je zou kunnen zeggen dat mensen als Karl Marx en Auguste Comte de eerste toekomstwetenschappers waren. Via utopische dromen probeerden zij de toekomst van hun samenleving te begrijpen en verbeteren. Hun

<sup>15</sup> Stanley schrijft al langer over fascisme, maar de twee meest urgente boeken zijn *Erasing History: How Fascists Rewrite the Past to Control the Future* (2024) en *How Fascism Works: The Politics of Us and Them*.

<sup>16</sup> Volgens deze complottheorie is ‘massamigratie’ een bewuste strategie van politici om de inheemse witte mensen uit Europa (en, in een brute ironie, Noord-Amerika) te vervangen met immigranten. Omgekeerde kolonisatie dus. Politici van Forum voor Democratie en de Partij voor de Vrijheid hangen deze theorie openlijk aan. Andere, zelfverklaarde ‘fatsoenlijke’ partijen werpen ook steeds vaker dit grimmige toekomstbeeld op.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

visies waren echter ook controversieel. Toen bleek dat veel communistische heilstaten in werkelijkheid brute dictaturen werden, wendde de sociale wetenschap zich af van de toekomst. Blauwdrukken voor de toekomst waren gevaarlijk. Onder hun invloed ontwikkelden totalitaire leiders onmenselijke regimes. Geschrokken trokken de sociale wetenschappen hun handen af van de toekomst.

Precies in deze tijd, in de decennia na de Tweede Wereldoorlog, ontwikkelde het moderne beleid en de moderne wetenschap zich. Juist in een tijd dat de sociaalwetenschap de toekomst de rug toekeerde werd diezelfde toekomst een hoeksteen voor beleid. De toekomst werd gekoloniseerd door natuurwetenschappers, wiens modellen ongeëvenaarde inzichten over de toekomst beloofden, en het leger. Zo stelde de beroemde wiskundige – en ontwerper van de waterstofbom – Edward Teller vlak na WOII: “all stable process we will predict, all unstable processes we will control” [vrij vertaald: alle stabiele ontwikkelingen zullen we voorspellen, alle variabele processen zullen we beheersen]. Teller sprak vooral over de mogelijkheid om de natuur te beheersen, maar het vertrouwen in het computermodel gaf de voorspelling een ereplaats in ons beleid en onze bedrijfsvoering.

Isaac Asimovs boekenreeks *The Foundation*, sinds een paar jaar een grote serie op Apple+, is een prachtig voorbeeld. In *The Foundation* ontwikkelt de wiskundige Hari Seldon het veld van ‘psychogeschiedkunde’. Deze psychogeschiedkunde kan de loop van de geschiedenis voorspellen, aan de hand van statistische data over de samenleving. Asimovs boek gaat over de ondergang en wederopstanding van een galactisch rijk. Maar het gaat ook over de droom de toekomst van de mens te kunnen voorspellen aan de hand van de wiskunde. Trends uit het verleden bieden via wiskundige modellen zicht op de toekomst; het is nog steeds een belangrijke aanname van beleid.<sup>17</sup>

Toch kwamen wetenschappers er snel achter dat de samenleving vaak te chaotisch is voor wiskundige voorspellingen.

Voorspellingen, zo bleek, zijn gevaarlijk. Complexe systemen zijn onzeker; vaak zijn gedetailleerde voorspellingen eigenlijk wiskundig onmogelijk.<sup>18</sup> De voortdurende onbetrouwbaarheid van weersvoorspellingen is een tekenend voorbeeld. Nog belangrijker dan deze wiskundige onzekerheid is dat voorspellingen slecht in kunnen spelen op onverwachte gebeurtenissen. De aannames die we doen over de toekomst kloppen meestal simpelweg niet. En dus waren er ook andere methodes nodig om de toekomst te beheersen. Het Amerikaanse leger ontwikkelde methodes om experts de toekomst te laten inschatten. Bedrijven zoals Shell bereidden zich voor op de oliecrisis van 1973 via scenario’s. Het besturen van de toekomst werd een industrie. Inzicht krijgen in de toekomst via modellen, kosten-baten analyses, scenario’s, en andere planningsmethoden werd dé manier om de besturen.<sup>19</sup> De toekomstpraktijken die in de twintigste eeuw zijn ontwikkeld waren vrijwel zonder uitzondering gericht op het uitbannen van onzekerheid over de toekomst. Overheden en bedrijven ontwikkelden talloze technieken in strijd met die onzekerheid. De toekomst kennen werd een vorm van bestuur. Dit heeft enorme mogelijkheden geboden. Zonder dit soort toekomstonderzoek zouden we geen klimaatbeleid hebben. We zouden niet weten hoe we met kernaafval om zouden moeten gaan. We zouden op een geheel andere manier moeten beslissen of investeringen de moeite waard zijn.

Maar deze dominante ‘techniques of futuring’ zijn ook medeverantwoordelijk voor de huidige worstelingen in de politiek. De ondemocratische manieren waarop ze worden toegepast zijn, naar mijn mening, een belangrijk deel van onze huidige politieke zorgen. Toekomstbeelden gericht op controle en risicobeheersing vernauwen namelijk ons beeld van de toekomst. Vrijwel altijd gaan ze namelijk uit van directe trends uit het verleden. Daarmee maken ze wezenlijke politieke discussies vaak onmogelijk: de toekomst staat immers al vast, het beleid impliciet al bepaald door technocratische of commerciële belangen. Maar wat als die

<sup>17</sup> Een halve eeuw later veranderde het voorspellende algoritme definitief de wereld. En dat ging niet altijd goed. Zo is de Nederlandse toeslagenaffaire niet los te zien van een nauwe visie op het verleden die een voorspellende en geautomatiseerde macht kreeg.

<sup>18</sup> Voor een goede, toegankelijke uitleg van deze onvoorspelbaarheid is het vrij oude boek *Chaos: Making a New Science* (1987) van James Gleick nog steeds een aanrader.

<sup>19</sup> Zie *The Future of the World: Futurology, Futurists, and the Struggle for the Post Cold War Imagination*, van Jenny Andersson (2018), voor een gedetailleerd overzicht van deze geschiedenis.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

toekomstbeelden niet toereikend zijn? Wat als ze grote onvrede oproepen? Wat als een stijlbreuk juist is wat je nodig hebt?

### *Beelden van de Toekomst en de Definitiemacht*

Het moge duidelijk zijn: ik zie de macht om onze toekomstbeelden te grijpen als een van de belangrijkste vormen van macht. Macht is namelijk meer dan in staat zijn anderen te dwingen jouw voorkeuren uit te voeren. Het gaat dieper. Macht is ook de capaciteit om de voorkeuren en dromen van mensen te beïnvloeden. In 1974 omschreef de Britse politicoloog Steven Lukes dit als ideologische macht.<sup>20</sup> Ideologische macht gaat over onze toekomstbeelden: wie kan onze dromen en verwachtingen beïnvloeden? Ideologische macht is ongelijkwaardig verdeeld. Overal staan belangen klaar om onze toekomstbeelden te kapen. Techniques of futuring beheersen de wereld. Beleidsprojecties worden gevormd door hun aannames.<sup>21</sup> Grote bedrijven miljarden uit om de publieke verbeelding te grijpen. Shell huurt influencers in om haar imago op te poetsen.<sup>22</sup> Gerenommeerde mediabedrijven zoals Reuters en The New York Times verkopen advertorials en adviezen aan bedrijven die zichzelf klimaatvriendelijk willen laten overkomen.<sup>23</sup> In Nederland kapen grote vlees- en zuivelbedrijven het stikstofdebat met desinformatie.<sup>24</sup> En overal in de publieke ruimte (en op het internet) smeren reclames ons dromen aan. Omdat we onze democratie meestal institutioneel benaderen, hebben we veel te weinig aandacht voor deze ideologische macht.<sup>25</sup> Maar juist deze macht geeft in onzekere tijden richting. Daarom zijn de toekomst en het verleden zo'n brandpunt geworden de laatste jaren. Grote onzekerheid gaat nu eenmaal gepaard

met een zoektocht naar wenkende toekomstbeelden.

Begrijpelijke zorgen over migratie gaan gepaard met samen-zweringstheorieën waarin de toekomst van Europa 'niet-blank' is. In keuzes rondom klimaatbeleid strijden de schrikbeelden van een ineenstortende economie met schrikbeelden van een wereldwijde klimaatcatastrofe. De toekomst als open vraag voor samenleving, politiek, én beleid is terug. We zien het alleen nog niet terug in de manier waarop beleid vormt krijgt.

In een analyse van het Italiaans bestuur onder Giorgia Meloni stelde *De Groene Amsterdammer* recentelijk dat "de ware schade die een rechts-populistische regering aanricht" zit in "alles wat er niet gebeurt". Gedeeltelijk komt dit doordat rechts-populistische regeringen bewust goed beleid traineren, terwijl ze democratische instituties van binnen uithollen. Maar net zo belangrijk is hun gevangen toekomstbeeld: de toekomst mag niet wezenlijk anders zijn dan het verleden. En deze gevangen toekomst is niet alleen een probleem van rechts-populistische partijen (hoewel zij er, letterlijk, hun businessmodel van maken).

In ons boek *Captured Futures: Rethinking the Drama of Environmental Politics* (dat in april uitkomt bij Oxford University Press), noemen Maarten Hajer en ik het de 'gevangen toekomst': in de milieupolitiek is de toekomst zodanig vernauwd dat we haar enkel kunnen zien als een voortzetting van de 20<sup>e</sup> eeuw. Telkens weer geven we toe aan de belangen van machtige partijen. We laten die belangen zelfs onze beleidsprojecties kleuren. Ondanks wanhopige waarschuwingen van wetenschappers blijven toekomstbeelden van het verleden dominant.

<sup>20</sup> Steven Lukes. (1974). *Power: A Radical View*. Palgrave MacMillan.

<sup>21</sup> Zo zul je vrijwel nooit een beleidsprojectie vinden die niet uitgaat van economische groei of technologische vooruitgang. Die aannames zitten zo diep dat ze al ons beleid vormgeven.

<sup>22</sup> In 2017 begon Shell een #makethefuture campagne, waarin ze gaving millennials "een reden wilde geven om een emotionele band op te bouwen met de duurzame toekomst" [orginele tekst: "a reason to connect emotionally with Shell's commitment to a sustainable future"]. Ze hoorden het PR bedrijf Edelman in, dat op haar eigen website zei: "we needed them to forget their prejudices about "big oil" and think differently about Shell" (inmiddels is de website offline). Zie ook: <https://www.desmog.com/2023/07/27/fossil-fuel-oil-gas-giants-shell-bp-using-british-influencers-to-go-viral/>.

<sup>23</sup> Zoals de onderzoeksjournalisten van *DeSmog* achterhaalden: <https://www.desmog.com/2023/12/05/reuters-new-york-times-top-list-of-fossil-fuel-industrys-media-enablers/>.

<sup>24</sup> Tv-komiek en journalist Arjan Lubach besteedde er een hele series exposés aan.

<sup>25</sup> Daarmee bedoel 'wij, het bredere publiek en de bestuurders van Nederland'. De grote bedrijven en miljardairs achter de schermen vergeten deze ideologische macht noóit. Daarom runt Rupert Murdoch zijn Fox News media imperium, koopt Elon Musk Twitter, en investeren ze honderden miljoenen in think tanks, reclames, en donaties voor politieke campagnes. Ook in de Nederlandse politiek en bestuur spelen dit soort dynamieken.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

Deze gevangen toekomst spelen niet alleen in de milieupolitiek. De hele samenleving worstelt ermee – en grijpt steeds vaker terug op geïdealiseerde beelden van het verleden of op de macht van grote bedrijven. Op ideologisch vlak zijn we simpelweg niet democratisch: onze toekomstbeelden zijn gekaapt door gevestigde belangen.<sup>26</sup> Het gemis van een ideologische democratie laat zich voelen in vrijwel alle vastgelopen beleidsdossiers in Nederland.

### Conclusie: vooruitzien is regeren

Politiek en beleid staan bol van profetieën, van waarschuwingen, van hoop en van angst. Al deze visies op de toekomst geven vorm aan het bestuur en de politiek van vandaag. Wiens visie op de toekomst dominant is heeft de definitiemacht. Dáárom strijden rechts-populistische partijen wereldwijd voor de controle over onze vertelling van de geschiedenis. Daarom ook proberen grote bedrijven Nederland te vertellen dat we niet zonder ze kunnen terwijl klimaatactivisten ons (terecht) proberen te overtuigen dat ons een catastrofe wacht als we naar diezelfde bedrijven luisteren. Het is ook die definitiemacht die de VS ertoe leidt te stellen dat er over de ‘Amerikaanse levensstijl’ niet te onderhandelen valt – en haar voorkeuren oplegt aan de rest van de wereld.<sup>27</sup> Ook de EU doet dit al decennia. Zo was de westerse democratie altijd al selectief: democratie voor ons, intern in de westerse wereld, maar niet voor jullie, de rest waarover we nog steeds macht uitoefenen. Het speelveld van de toekomst is ongelijk verdeeld; dat is net zo’n grote bedreiging voor de democratie als het antidemocratisch populisme – en een grote oorzaak van haar opkomst. Het (de) centraal bestuur zal zich moeten verhouden tot die ongelijke politieke strijd om toekomstbeelden. Tot slot daarom enkele praktische observaties en aanbevelingen:

- Toekomstbeelden gaan in eerste plaats over wat voor soort samenleving en leven mensen willen.
- Toekomstbeelden zijn altijd verhalen over de relatie tussen het verleden, het heden, en de toekomst. Dat betekent dat ze raken aan onze identiteit;
- Investeer daarom in het begrijpen van bestaande toekomstbeelden. Hoe verhouden ze zich tot de identiteit en gezamenlijke zin van mensen?
- Investeer ook in breed gedeelde visies op de toekomst: probeer mensen mee te krijgen in de verandering door te schetsen hoe het leven in de toekomst aantrekkelijk is. Zet identiteit, gemeenschap, en zekerheid daarbij centraal;
- Benader toekomstbeelden integraal, niet enkel sectoraal, anders mis je dwarsverbanden die ertoe doen in het leven van echte mensen;
- Ga niet enkel uit van wat we nu als ‘realistisch’ zien: realisme verandert met de tijd, en toekomstbeelden daarmee ook;
- Benader de democratie niet alleen institutioneel maar ook ideologisch. Erken dat onze democratie in veel gevallen niet democratisch werkt. En herken en bevecht de grote bedreigingen voor ideologische democratie;
- Erken het bredere cultureel strijdveld over beelden van de toekomst. Reclames, desinformatie, kennis, en politiek spelen allen een belangrijke rol;
- Minimaliseer de ongelijkheid van ideologische macht: minimaliseer het lobbyen, minimaliseer reclame, en wees transparant over de aannames die beleidsvisies gestuurd hebben.

Regeren is vooruitzien. Het is tijd om deze beroemde uitspraak om te draaien: vooruitzien is regeren.

<sup>26</sup> Zo zijn vrijwel alle grote mediaconcerns en social media wereldwijd inmiddels in handen van miljardairs. Op televisie is het Amerikaanse Fox News het beruchtste voorbeeld – en de afgelopen maanden hebben we kunnen zien hoe Elon Musk en Mark Zuckerberg hun macht over sociale media gebruiken.

<sup>27</sup> [George H.W. Bush](#) sprak deze roemruchte woorden uit voor een belangrijke milieuf conferentie in Rio de Janeiro in 1992. Sindsdien halen alle belangrijke Amerikaanse politici dit sentiment af en toe aan. Zelfs klimaatminister [John Kerry](#) zei iets soortgelijks in 2021.

## Inleiding

1. Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen
2. De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld
3. Duurzame democratie op het decentrale niveau
4. Lekenbestuur onder druk
5. Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht
6. Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur
7. Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving
8. Besturen in Caribisch Nederland

## Over de auteurs



Credit: Roderik Rotting

‘Ik geloof niet zo in de maakbare wereld, meer in de ontwerpende wereld waarin je goede vragen stelt en stapsgewijs verder komt.’ **Jip Geven** werkt als social designer steeds vaker samen met de overheid. ‘Ik ga samen met bestuurders en ambtenaren op zoek naar ruimte. Ruimte voor verschillende perspectieven en meerstemmigheid. Om vanuit daar beweging te creëren.’

## ‘Het begint altijd met: waarom lossen we het niet gewoon op?’

Als inwoners verwachten we van de overheid heldere, duidelijke oplossingen. Lineair van A naar B. Maar dat kan in de huidige samenleving bijna niet meer. Daarvoor is het echte leven te complex, maken we te veel zijstapjes, is de praktijk te weerbarstig. Gevolg: we zijn teleurgesteld. De overheid zelf trouwens ook. Dat zegt social designer Jip Geven, die werkt volgens een andere, meer ontwerpende aanpak. *Hoe gaat dat in z'n werk?* ‘Je begint altijd met: waarom lossen we het niet gewoon op? Wat houdt het probleem in stand? Wat is er al geprobeerd? En welke paradoxen liggen hieronder? Als ontwerper ben je tachtig procent van je tijd bezig met het probleem begrijpen. Dat vereist empathie, je verdiepen in de ander. Wij stimuleren dat je je afvraagt: over wie gaat dit? Wat zijn dit voor mensen? Wat drijft hen? De kunst is dit zo nieuwsgierig en oordeelloos mogelijk te doen. Dat helpt om de ruimte te vinden om op nieuwe manieren naar het probleem en een oplossing te kijken.’

*Staat de overheid ervoor open?* ‘In toenemende mate. Veel mensen – ook ambtenaren en bestuurders – snakken naar ruimte om het (even) niet te weten, om vragen te kunnen stellen zonder direct een antwoord te moeten hebben. Door dingen te maken en te testen, kun je leren en daarmee in beweging zijn. Het alternatief is dat mensen lamgeslagen worden of helemaal vastzitten.’

### Nieuwe relaties

*Kan ze een voorbeeld geven?* Ze noemt een programma dat is opgezet om de wisselwerking te verbeteren tussen het Rijk en de regio's. In een aantal regio's werden zogeheten regiodialogen georganiseerd. Daaraan voorafgaand trok Jip het hele land door om inwoners te spreken over hoe het is om op die bepaalde plek te wonen en leven en welke opgaven daar belangrijk zijn. Tijdens de dialogen met vertegenwoordigers van het Rijk en

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
  2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
  3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
  4. **Lekenbestuur onder druk**
  5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
  6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
  7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
  8. **Besturen in Caribisch Nederland**
- Over de auteurs

ambtenaren en maatschappelijke organisaties uit de regio, werd mede op basis daarvan onderzocht wat er speelde. Daarbij werd steeds een laag dieper gezocht: van problemen en uitdagingen die zich aan de oppervlakte manifesteren naar belemmerende structuren die daaronder liggen. En van (impliciete) waarden die daarbij geldend zijn tot de metaforen en wereldbeelden die daaronder liggen. Dat steeds een laag dieper graven helpt om het denken over de vervolgvraag op te rekken: wat verlangen we van die beoogde wisselwerking tussen Rijk en regio's? Hoe willen we dat die vorm krijgt? Aan de hand van welke gezamenlijke waarden? En wat is daarvoor nodig?

Jip: 'Uiteindelijk gaat dan iedereen de deur uit met een beeld van wat die wisselwerking kan zijn, en wat daarvoor nodig is. En het allerbelangrijkste: er zijn nieuwe relaties ontstaan. Er is energie opgewekt om gezamenlijk vragen en beelden te laten ontstaan en dat vast te houden. Daarmee is bijgedragen aan een frisse kijk op de koppeling tussen beleid en uitvoering ten aanzien van Rijk en regio's.'

### *Maatwerk en willekeur*

*Wat hebben democratie en social design met elkaar te maken?* 'Een belangrijke component van de ontwerpende aanpak is dat je iedereen wilt betrekken die een rol kan spelen in de oplossing. Er is bewust ruimte voor ambiguïteit. Als je democratie definieert als

“samenleven met ruimte voor verschillende perspectieven”, dan kun je social design beschouwen als een werkvorm die de democratie versterkt, want wij gaan altijd op zoek naar die ruimte.' Maar, waarschuwt ze, er zit wel een grens aan social design. 'Wij zijn goed in het naar voren brengen en op tafel krijgen van lokale subjectiviteit. Maar als je doorslaat in maatwerk, kan er willekeur ontstaan en dat druist in tegen de ambtelijke kernwaarde van rechtmatigheid. Het is aan de overheid om daarover te waken. En daarin goede afwegingen te maken.'

### Wie is Jip Geven

Jip Geven werkt als social designer en verhalenverteller in de adviesgroep Overheid en Organisatie bij TwynstraGudde. Aan de Design Academy Eindhoven leerde ze hoe je complexe werelden invoelbaar en behapbaar maakt. Een goed ontwerp leidt tot beweging, zegt ze. 'En dat begint met vragen stellen die behalve uit het hoofd, uit het hart komen.'

*'Social design is een werkvorm die de democratie versterkt'*

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

Over de auteurs

# 6.

## Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur

Julian Boer

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

### 1. Inleiding<sup>1</sup>

Democratische samenlevingen wereldwijd – niet in de laatste plaats de Nederlandse – worden geconfronteerd met uitdagingen die niet alleen raken aan de belangen van huidige, maar ook aan die van toekomstige generaties. Om die reden staan we voor de opgave ook de langetermijneffecten van beslissingen – of het nu gaat om handelen of nalaten – in ogenschouw te nemen, nu het negeren hiervan toekomstige generaties ernstig of zelfs onomkeerbaar kan schaden. De voorbeelden van beleidsterreinen waar lastige beslissingen telkens weer op de lange baan worden geschoven zijn talrijk: denk aan klimaatverandering, milieuvervuiling (onder andere de stikstof- en waterkwaliteitsproblematiek), het pensioenstelsel en kernafval. Ook in de wetenschappelijke literatuur bestaat de breed gedragen overtuiging dat democratische actoren, indien gesteld voor intertemporele conflicten, de belangen op de korte termijn belangrijker achten dan die op de lange termijn.<sup>2</sup> Deze tendens wordt ook wel als short-termism bestempeld. Velen betogen dan ook dat deze democratische ‘bijziendheid’ adressering of zelfs bijsturing behoeft. De vraag is op welke wijze er in de politieke

besluitvorming (adequater) zorg voor kan worden gedragen dat onze belangen in het heden evenwichtig en verstandig worden afgewogen tegen de belangen van toekomstige generaties.

De remedie die in toenemende mate wordt opgeworpen tegen dit euvel van onze democratische rechtsstaat en in toenemende mate de maatschappelijke aandacht weet te trekken, is om de stem van toekomstige generaties structureel te verankeren.<sup>3</sup> Een betere representatie zou immers leiden tot meer aandacht voor hun belangen, waardoor deze beter in acht zouden worden genomen.<sup>4</sup> Aanhangers van deze theorie pleiten dan ook veelal voor de institutionalisering van de representatie van toekomstige generaties, opdat hun belangen dan beter gewaarborgd zouden zijn.<sup>5</sup> De aangewezen plek hiervoor lijkt het parlement, nu dit de plek is waar op het hoogste niveau verschillende belangen worden afgewogen, en de belangrijkste knopen worden doorgehakt.

In deze bijdrage zal ik aandacht besteden aan enkele van deze voorstellen. Het essay zal bestaan uit zes onderdelen. Om te beginnen sta ik kort stil bij enkele oorzaken en gevolgen van short-termism, waarna ik zal betogen dat de representatie van

<sup>1</sup> Gedeeltes van deze bijdrages zijn gebaseerd op een eerder verschenen stuk, getiteld J.A. Boer, ‘De representatie van de toekomst. Over een ombudsman voor toekomstige generaties als remedie voor presentism’, in: A.W. Heringa en J. Schinkelshoek (red.), *Wie dan leeft... Over de toekomstbestendigheid van democratie, politiek en bestuur*, Den Haag: Boom (2024), in het bijzonder par. 2, 4.2 & 6.

<sup>2</sup> J. Boston, ‘Assessing the options for combatting democratic myopia and safeguarding long-term interests’, *Futures* 2021, 125; S. Caney, ‘Political institutions for the future: A Fivefold Package’, in: I. González-Ricoy & A. Gosseries (eds.), *Institutions for future generations*, Oxford: Oxford University Press 2016, p. 135-155; D. Thompson, ‘Representing Future Generations: political Presentism and Democratic Trusteeship’, *Critical Review of International and Political Philosophy* 13(1), 2010, p. 17-37.

<sup>3</sup> S.M. Gardiner, *A perfect moral storm: the ethical tragedy of climate change*, New York: Oxford University Press 2011 en M.K. MacKenzie, ‘Institutional design and sources of short-termism’, in: I. González-Ricoy & A. Gosseries (eds.), *Institutions for future generations*, Oxford: Oxford University Press 2016, p. 24-46.

<sup>4</sup> Zie D. Vermassen et al., ‘Speaking for the Voiceless? Representative Claims-Making on Behalf of Future Generations in Belgium’, *Parliamentary Affairs* 76, 2023, p. 579-599 en Caney 2016. Het punt dat representatie in het parlement leidt tot betere behartiging van ondergeschoven belangen, wordt overigens al decennia in de wetenschappelijke feministische literatuur gemaakt: zie I. Gonzalez-Ricoy & F. Rey, ‘Enfranchising the future: Climate justice and the representation of future generations’, *WIREs Climate Change* 10(5), 2019, p. 6 en de verwijzingen aldaar.

<sup>5</sup> Zie als bekendste voorbeelden A. Dobson, ‘Representative democracy and the Environment’, in: W. Lafferty & J. Meadowcroft (eds.), *Democracy and the Environment*, Cheltenham: Edward Elgar 1996, p. 124-189; K. Ekel, ‘Giving a voice to posterity – deliberative democracy and representation for future people’, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 18(5), 2005, p. 429-450; Thompson 2010 (voetnoot 2). Ook op de Nederlandse bodem wordt hiervoor gepleit. Zie bijvoorbeeld E. Dijkstra, ‘Laat ouderen over de toekomst stemmen’, *NJB* 2020/965, waarin hij een voorstel onderschrijft om de Eerste Kamer te vervangen door een Toekomstkamer, bestaande uit leden die via een loting worden gekozen. Ook het Lab Toekomstige Generaties, met daarbij aangesloten Jan van de Venis – zelfbenoemd Waarnemend ombudspersoon voor toekomstige generaties –, pleit voor de officiële erkenning van deze post middels opname in de Wet Nationale ombudsman (<https://labtoekomstigegeneraties.nl/ombudspersoon/> (laatst geraadpleegd: 26 maart 2024)); J. van de Venis, *An Ombudsperson Future Generations in the Netherlands*, *Worldconnectors, Legal Background Paper*, 2013. Hier pleitte de Commissie Lange Termijn Milieubeleid overigens al in 1993 (!) voor, zie CLTM, *Het milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw*, Zeist: Kerkebosch 1990, p. 115.



## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

toekomstige generaties kan helpen om deze ondervertegenwoordigde groep meer in het hart van de politieke besluitvorming te plaatsen (par. 2 en 3). Vervolgens bespreek ik verschillende remedies tegen de kortzichtigheid van democratieën zoals die in de literatuur zijn geopperd en/of in de praktijk zijn geïmplementeerd. In het bijzonder zullen twee vernieuwingen worden besproken die in mijn optiek het meest relevant zijn voor Nederland, zijnde een parlementaire commissie voor de toekomst en onafhankelijke instellingen ter representatie van toekomstige generaties (par. 4). Bij deze laatste categorie kan gedacht worden aan een Ombudsman voor toekomstige generaties zoals die bestaat (of bestond) in Israël en Hongarije, of een speciale commissaris voor toekomstige generaties zoals in Wales. Vervolgens geef ik, geïnspireerd door enkele lessen uit het buitenland, een beknopte opsomming van de vereiste eigenschappen voor dergelijke instituten. Ook werp ik kort de vraag op in hoeverre autocratieën mogelijk effectiever zijn dan democratieën om de belangen van toekomstige generaties te beschermen (par. 5). Tot besluit volgen enkele afsluitende opmerkingen (par. 6).

### 2. Over de oorzaken van short-termism

De eerder besproken neiging van democratische actoren om bij besluitvorming vooral te focussen op belangen in het heden, terwijl de toekomst vaak onvoldoende wordt meegewogen, wordt in de literatuur toegeschreven aan een combinatie van complexe factoren.<sup>6</sup> Ik zal er vier toelichten. Allereerst spelen psychologische factoren een rol. Mensen (zowel politici als stemmers) vertonen de neiging om vrij ongeduldig te zijn, en prefereren het nabije boven het verre.<sup>7</sup> Men schrikt er in het algemeen voor terug om in het heden grote investeringen te doen als nog niet volledig duidelijk is

wat de potentiële baten daarvan zijn. Dit brengt ons tot een tweede factor, namelijk de onzekere aard van de toekomst – in het bijzonder de verre toekomst – en de complexiteit die komt kijken bij het ontwikkelen van beleid dat daarbij past.<sup>8</sup> Een derde belangrijke factor wordt gevormd door verschillende institutionele en politieke aspecten van onze democratische rechtsstaat. Deze factor valt uiteen in grofweg vier subfactoren. Om te beginnen nodigt de vierjarige verkiezingscyclus politici niet uit tot het kiezen voor de lange termijn – voor hen bestaat in veel gevallen immers een grote stimulans om hun aandacht te richten op het doorvoeren van wetgeving en beleid dat resultaat oplevert binnen de beperkte duur van hun ambtstermijn.<sup>9</sup> Ook zijn verschillende partijen op veel thema's ideologisch diep verdeeld, wat het proces om beslissingen te nemen voor de lange termijn in de weg staat, en is het vertrouwen in de politiek laag.<sup>10</sup> Verder zijn er verschillende asymmetrieën die politiek van belang zijn. Zo zijn bepaalde groepen in demografisch, economisch of electoraal opzicht oververtegenwoordigd, waardoor zij het beleid in grote(re) mate kunnen beïnvloeden. Bovendien hebben bepaalde industrieën – denk aan bedrijven die in de fossiele brandstoffen zitten – veel meer invloed dan bijvoorbeeld milieugroeperingen. Tot besluit zijn toekomstige generaties afwezig. Hun stem blijft veelal ongehoord, waardoor de wetgevende en uitvoerende macht uitsluitend verantwoordelijk worden gehouden door huidige generaties stemmers en belangengroeperingen.<sup>11</sup>

Dat er relatief weinig aandacht wordt besteed aan de verre toekomst, komt niet alleen voort uit de vele theoretische publicaties over het politieke belang van representatie van toekomstige generaties binnen het democratisch bestel. In de

<sup>6</sup> Boston 2021; MacKenzie 2016. Let wel, de precieze redenen van short-termism in de democratische besluitvorming blijft in de literatuur een punt van discussie.

<sup>7</sup> Thompson 2005; Boston 2021, p. 6; J. Boston, *Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited 2017, p. 68. Of zoals Thompson 2010 (p. 17) ook wel stelt: 'Most citizens tend to discount the future, and to the extent that the democratic process responds to their demands, the laws it produces tend to neglect future generations. The democratic process itself amplifies this natural human tendency.'

<sup>8</sup> Boston 2021, p. 6, onder verwijzing naar Jacobs & Matthews 2012. Voor een uitgebreidere analyse, zie Boston 2017, p. 79-85.

<sup>9</sup> MacKenzie 2016, p. 27.

<sup>10</sup> Boston 2021, p. 6.

<sup>11</sup> Voor een omvangrijker overzicht van de verschillende institutionele en politieke factoren, zie Thompson 2010, J. Boston, *Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited 2017, p. 45-98 en MacKenzie 2016.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

praktijk is duidelijk te zien dat op het hoogste politieke niveau (te) weinig gesproken en nagedacht wordt over de belangen van toekomstige generaties. Dit blijkt bijvoorbeeld uit recente onderzoeken in Duitsland en vooral België, waarin gekeken is naar de mate waarin toekomstige generaties aan bod komen in parlementaire discussies.<sup>12</sup> Gezien de omvang van de lange termijn crises waarmee ook Nederland te maken heeft, lijkt er weinig reden om aan te nemen dat het hier wezenlijk anders is.

Wat zijn de precieze gevolgen hiervan? Over het algemeen kan gesteld worden dat overheden de neiging vertonen om bepaalde risico's te bagatelliseren. Hierbij kan gedacht worden aan risico's op het vlak van volksgezondheid, defensie, of de concrete gevaren van klimaatverandering, maar ook aan risico's van meteorologische, hydrologische of seismische aard. In het verlengde hiervan wordt ook te weinig geïnvesteerd in de lange termijn, zoals op het vlak van klimaat- en milieubescherming, energievoorziening, of kindermoeite.<sup>13</sup> Consumptie in het heden krijgt de voorkeur boven consumptie in de toekomst – denk bijvoorbeeld aan de wijze waarop natuurlijke hulpbronnen worden opgesoupeerd en de grotendeels afwezige financiële middelen om toekomstige kosten op te vangen (bijvoorbeeld ten gevolge van de vergrijzing of een te laag geboortecijfer).<sup>14</sup> Het moge voor zich spreken dat hiermee de kansen en mogelijkheden van toekomstige generaties worden beperkt, wat hun welvaart en welzijn ondermijnt. Op bepaalde terreinen, in het bijzonder gekeken naar klimaatverandering en milieuvervuiling, is het geenszins onaanvaardbaar dat dit kortzichtige gedrag zelfs tot onherstelbare nadelige gevolgen voor toekomstige generaties zal leiden.

De institutionele representatie van toekomstige generaties in het parlement kan helpen om deze ondervertegenwoordigde groep meer in het hart van de politieke besluitvorming te plaatsen.<sup>15</sup>

De aanname is daarbij dat representatie het debat zal doen toenemen en het bewustzijn en de overtuigingen bij zowel burgers als wetgevers zal vergroten en veranderen over zaken die toekomstige generaties aangaan, waardoor bij het opstellen en uitvoeren van wetgeving en beleid meer rekening gehouden wordt met hun belangen, en tegenwicht wordt geboden aan short-termism. Vertegenwoordigers van toekomstige generaties kunnen een katalysator zijn voor beleidsveranderingen, onder andere door een opdoemend doch te beperkt gesignaleerde kwestie op de beleidsagenda te plaatsen, een neutraal forum voor debat te bieden op basis van met feiten ondersteunde rapporten, het publiek te informeren en door middel van aanbevelingen politieke rugdekking te bieden aan politici die zich willen wagen aan electoraal riskante langetermijninvesteringen.

### 3. Het representeren van toekomstige generaties

Het voorgaande betekent echter niet dat de representatie van toekomstige generaties een gemakkelijke opgave is. Hiertoe bestaan twee redenen. Ten eerste bestaan toekomstige generaties (vanzelfsprekend) nog niet, en derhalve kunnen zij hun representanten aanwijzen noch verantwoordelijk houden. Dit probleem zou tot op zekere hoogte gemitigeerd kunnen worden door de belangen van toekomstige generaties te objectiveren en aan de hand daarvan het functioneren van de representanten van toekomstige generaties te beoordelen, maar dit leidt tot een tweede (reeds aangestipt) probleem. De toekomst is onbekend, en er zitten grote beperkingen aan zowel onze kennis over de belangen van toekomstige generaties, als over de impact van ons handelen daarop – beperkingen die bovendien groter worden naarmate we verder in de toekomst kijken.<sup>16</sup> Alhoewel bepaalde belangen van toekomstige generaties prima zijn te objectiveren – er is niemand daadwerkelijk gebaat bij 5°C opwarming van de aarde, en ook toekomstige generaties zullen hun meest basale

<sup>12</sup> Zie D. Vermassen et al. 2023, p. 595; L. Kinski & K. Whiteside, 'Of parliament and presentism: electoral representation and future generations in Germany', *Environmental Politics* 32(1), 2023, p. 21-42.

<sup>13</sup> Boston 2017, p. 56.

<sup>14</sup> Idem, p. 57.

<sup>15</sup> D. Vermassen et al. 2023, p. 595.

<sup>16</sup> Gonzalez-Ricoy & Rey 2019, par. 2.2.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

fundamentele grondrechten te zijner tijd waarderen – bestaan er ook tegengestelde belangen tussen toekomstige generaties. Het beste voorbeeld hiervan is het gebruik van kernenergie: waar het besparen van broeikasgassen wellicht tot een gunstige uitkomst kan leiden voor generaties de komende paar eeuwen, hebben toekomstige generaties die over duizenden en duizenden jaren leven nog steeds te kampen met radioactief afval.<sup>17</sup> In het verlengde hiervan bestaan er ook verschillen *binnen* een bepaalde toekomstige generatie, net zoals dat er verschillende en schurende belangen zijn in huidige generaties. De belangen van toekomstige generaties zijn, met andere woorden, pluriform.

### 4. Institutionele representatie: een korte verkenning

Toch betekent dit geenszins dat de representatie van toekomstige generaties onmogelijk is. In de literatuur worden al sinds lange tijd voorstellen gedaan om de vertegenwoordiging van toekomstige generaties te institutionaliseren op het hoogste wetgevende niveau. In deze paragraaf bespreek ik enkele van deze voorstellen. Deze lijst is niet uitputtend, maar tracht eerder een beeld te schetsen van de verschillende mogelijkheden.

#### 4.1 Theoretische voorstellen

Sommige voorstellen zijn (vooralnog) theoretisch. Zo stelde Dobson al in 1996 voor om bepaalde zetels in het parlement te reserveren voor toekomstvertegenwoordigers.<sup>18</sup> Zij zouden dezelfde (wetgevende) bevoegdheden hebben als reguliere parlementariërs. Het recht om (a) een toekomstvertegenwoordiger te kiezen en (b) om als toekomstvertegenwoordiger op te treden komt echter slechts toe aan mensen die afkomstig zijn uit wat hij de ‘milieuduurzaamheidslobby’ noemt (bijvoorbeeld

milieuactivisten of mensen die werkzaam zijn bij milieu-organisaties). Zij treden dus op als proxy voor de belangen van toekomstige generaties. Kanttekeningen laten zich echter gemakkelijk plaatsen. Zo druist het in tegen het democratische gelijkheidsideaal (één stem per persoon), en is er met dit model geen ruimte meer voor enig debat over de controversiële kwestie wie precies gemachtigd zou moeten zijn om toekomstige generaties te vertegenwoordigen. Dit is problematisch, nu (a) milieuactivisten niet de enigen zijn die zich bekommeren om toekomstige generaties; (b) er ook andere intergenerationele kwesties zijn buiten het milieu om (hierover later meer); en (c) er discussie kan bestaan over welk handelen in het heden de belangen van toekomstige generaties op de juiste manier bedient (de zojuist besproken pluriformiteit).<sup>19</sup> Tegelijkertijd is dit idee ook niet zo veel extremer dan dat het in eerste instantie doet voorkomen: zo hebben vertegenwoordigers van natuurbelangen in Nederlandse waterschapsbesturen reeds een zogenaamde geborgde zetel.<sup>20</sup>

Een ander theoretisch voorstel om het parlement toekomstgericht te maken komt uit de koker van Ekel.<sup>21</sup> Hij staat een ‘submeerderheids’-model voor, wat inhoudt dat reguliere parlementariërs, indien zij cumulatief een gekwalificeerde minderheid van het parlement vertegenwoordigen (zelf stelt hij een derde voor), bepaalde rechten zouden moeten krijgen, om zo voor de belangen van toekomstige generaties op te komen en deze te beschermen. Concreet doet hij twee voorstellen: ten eerste zou deze gekwalificeerde minderheid het recht moeten toekomen om wetgeving te vertragen totdat nieuwe verkiezingen hebben plaatsgevonden, indien zij van mening is dat deze wet mogelijk

<sup>17</sup> D. Vermassen & D. Caluwaerts, ‘Hoe vertegenwoordigen we toekomstige generaties? Institutionele innovaties voor een toekomstgericht parlement’, in: M. Visser (red.), *De stem van de toekomst. Waarom onze democratie kortzichtig is en wat we daaraan kunnen doen*, Boom (2024), p. 39-49, p. 43.

<sup>18</sup> A. Dobson, ‘Representative Democracy and the Environment’, in: W. Lafferty and J. Meadowcroft (red.), *Democracy and the Environment*, Cheltenham: Edward Elgar (1996), p. 124-139. Dobson specificeert (helaas) niet nader hoeveel zetels voor deze toekomstvertegenwoordigers gereserveerd zouden moeten worden.

<sup>19</sup> K.S. Ekel, ‘Electoral Design, Sub-Majority Rules, and Representation for Future Generations’ in: I. González-Ricoy & A. Gosseries (eds.), *Institutions for future generations*, Oxford: Oxford University Press 2016, p. 218-219.

<sup>20</sup> In 2022 stemde de Eerste Kamer in met het initiatiefwetsvoorstel geborgde zetels, waardoor er per 2023 in ieder geval twee zetels voor natuurorganisaties zijn in ieder algemeen bestuur van de waterschappen.

<sup>21</sup> Ekel 2016, p. 219 e.v.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

ernstige schade kan berokkenen aan toekomstige generaties. Ten tweede zou deze minderheid bij dergelijke wetsvoorstellen de bevoegdheid toe moeten komen om een referendum uit te schrijven, opdat het volk zich over dit voorstel kan uitspreken. De voordelen hiervan (ook zeker ten opzichte van het model van Dobson) zijn aanwezig, maar tegelijkertijd zouden zich ook hier weer snel problemen aftekenen: een vaste twee-derde meerderheid van het parlement die tegen gebruik van dit instrument is laat zich (zeker in het huidige politieke klimaat) prima indenken, wat ervoor zou zorgen dat de minderheid nooit gebruik kan maken van zijn rechten. Dit zou de waarde ervan ernstig ondermijnen. Mijns inziens is een nog groter probleem het risico op strategisch misbruik: het kan voor een minderheid, die geenszins bezorgd is om het welzijn van toekomstige generaties, verleidelijk zijn om deze rechten aan te wenden in de hoop dat een wetsvoorstel waar ze tegen zijn nooit wordt aangenomen. Kortom: alhoewel beide voorstellen tot nadenken aanzetten, is het gezien de mogelijke nadelen niet verrassend dat ze op het hoogste politieke niveau vooralsnog geen navolging hebben gekregen.

### 4.2 Geïmplementeerde voorstellen

Aan de andere kant zijn er ook voorstellen geweest voor instituties ter vertegenwoordiging van toekomstige generaties die wel zijn geïmplementeerd in het buitenland. De twee voorbeelden die de meeste navolging hebben gekregen zijn parlementaire commissies en onafhankelijke instellingen voor toekomstige generaties. Nu hieruit de meeste (praktische) lessen getrokken kunnen worden en deze voorstellen bovendien in Nederland het meest haalbaar en kansrijk lijken, zal hier in het vervolg de aandacht naar uitgaan.

Te beginnen met een parlementaire commissie voor de toekomst. Acht landen (onder andere IJsland, Chili, Litouwen en Uruguay) kennen een dergelijke commissie, maar het oudste, meest toonaangevende en in de literatuur meest aangehaalde voorbeeld is te vinden in Finland, in de vorm van de Commissie voor de toekomst in de Eduskunta – het Finse parlement. Deze commissie, opgericht in 1993, bestaat uit zeventien Finse parlementariërs, afkomstig van verschillende partijen. In tegenstelling tot reguliere Finse parlementaire commissies, houdt deze commissie zich niet

bezig met het toetsen van wetgeving of begrotingen. In plaats daarvan is de primaire taak van de commissie om het parlement te vertegenwoordigen in de zogenaamde ‘toekomstdialog’. De eerste fase van deze dialoog is het ‘toekomstrapport’ van de regering, dat zij eens per verkiezingstermijn opstelt. Het thema van deze toekomstrapporten van de regering wordt vastgesteld door de regering zelf: thema’s die onder andere voorbij zijn gekomen zijn de uitdagingen van vergrijzing (2004), een CO<sub>2</sub>-neutrale toekomst (2009) en de toekomst van arbeid (2018). Nadat een dergelijk rapport is verschenen, beoordeelt de toekomstcommissie het rapport en formuleert het de officiële reactie van de Eduskunta op het toekomstrapport van de regering, waarbij zij tevens aanbevelingen kan doen over de kwesties waarop zij wil dat de regering zich bovenal richt. Een interessant kenmerk van deze dialoog is dat de rapporten sterk beïnvloed worden door (academische) experts, waardoor deze een academisch en onpartijdig karakter hebben. De tweede taak van de commissie is om (op verzoek van andere commissies) te adviseren over wetsvoorstellen van de regering. De regering is verplicht om een advies van de commissie – en de daarin geuite zorgen – in overweging te nemen en erop te reageren.

De formele bevoegdheden van de toekomstcommissie zijn beperkt te noemen. De commissie opereert voornamelijk buiten het formele wetgevingsproces, en heeft, in tegenstelling tot ‘reguliere’ commissies, dus geen directe invloed op wetgeving. Desalniettemin heeft de toekomstdialog een voortdurende beraadslaging tussen het parlement en de regering geïnstitutionaliseerd die helpt om kwesties die direct raken aan de belangen van toekomstige generaties op de beleidsagenda te houden. Hierbij zijn niet alleen de regering, de ministeries, en het parlement betrokken, maar ook andere niet-gekozen functionarissen, experts en beleidsanalisten. Dit is uniek: er is geen enkel ander systeem waarin gekozen politici regelmatig verplicht zijn om in een geformaliseerd proces toekomstgerichte beraadslagingen te houden. Het gebrek aan formele bevoegdheden kan dan wel ontoereikend lijken, maar deze aanpak, die eerder gebaseerd is op overtuigingskracht dan op gezag, moedigt op een effectieve wijze toekomstgericht bestuur aan zonder al te zeer in te grijpen in de representatieve democratie. Dit,

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

gecombineerd met het gegeven dat het werk van de toekomstcommissie ook op maatschappelijk niveau breed gedragen wordt, maakt dat in Finland de belangen van toekomstige generaties voortdurend op de politiek agenda staan.<sup>22</sup>

De tweede te bespreken institutie ter representatie van toekomstige generaties zijn onafhankelijke instellingen. Hierbij zijn verschillende modaliteiten denkbaar, waarbij in het bijzonder gedacht kan worden aan adviesraden en ombudspersonen voor toekomstige generaties. Deze worden, net zoals reguliere raden en ombudspersonen, gedurende langere tijd aangesteld, waardoor ze onafhankelijk van reguliere verkiezingscycli kunnen opereren. Ter inspiratie beschrijf ik drie voorbeelden van ombudspersonen (of daarmee vergelijkbare ambten) uit Wales, Israël en Hongarije.

De Israëliëse Knesset-commissie voor toekomstige generaties werd opgericht in 2001, en stond onder leiding van een commissaris die voor een termijn van vijf jaar werd benoemd.

De commissaris genoot een zeer breed mandaat, waarbij de facto alleen de thema's defensie en buitenlandse zaken waren uitgesloten. Bovendien waren zijn bevoegdheden aanzienlijk: deze bestonden uit deelname aan parlementaire debatten, het doen van aanbevelingen over relevante kwesties voor toekomstige generaties, en het recht om wetsvoorstellen te beoordelen en daar advies over uit te brengen. Hij had recht op 'voldoende' tijd om deze adviezen op te stellen, waardoor hij een aanzienlijke invloed uitoefende op het wetgevingsproces en die zelfs kon vertragen. Bovendien had hij het recht op alle benodigde informatie die hij nodig achtte voor de uitoefening van zijn ambt.<sup>23</sup>

Interessant is ook de Hongaarse ombudsman voor toekomstige generaties, opgericht in 2008, en sinds 2012 onderdeel van het kantoor van de 'gewone' ombudsman voor grondrechten.<sup>24</sup> De ombudsman voor toekomstige generaties – een substituu-ombudsman, zoals de Kinder- en Veteranenombudsman in Nederland – kan aan het parlement voorstellen om nieuwe wetgeving ter bescherming van de belangen van toekomstige generaties in het leven te roepen, en is belast met het monitoren van de mate van bescherming van deze belangen.<sup>25</sup> De Hongaarse grondwet bepaalt dat deze belangen de bescherming van het milieu, natuurlijke hulpbronnen en cultureel erfgoed zijn.<sup>26</sup> Verder informeert hij de gewone ombudsman, de overheid en de maatschappij van mogelijke schendingen van de belangen van toekomstige generaties, en kan hij de gewone ombudsman aansporen om zich tot het Constitutioneel Hof te wenden.<sup>27</sup> Hij heeft sinds 2012 dus vooral een adviserende en agenderende rol, en kan enkel spreken via de stem van de hoofdbudsmans.

Tot besluit is ook de Commissaris voor toekomstige generaties van Wales interessant, in functie sinds 2016. Zijn opdracht omvat het bevorderen van het duurzaamheidsprincipe, en binnen dat kader het fungeren als hoeder van de behoeften van toekomstige generaties en het aanmoedigen van overheidsinstanties om meer rekening te houden met de lange termijnimpact van hun handelen.<sup>28</sup> Hij heeft de bevoegdheid om aan overheden advies te geven, onderzoek te doen naar hoe zij rekening houden met toekomstige generaties, en aanbevelingen aan hen te doen.<sup>29</sup> Overheden moeten 'alle redelijke stappen' nemen om deze

<sup>22</sup> Dit blijkt ook uit recent (empirisch) onderzoek: zie V. Koskimaa & T. Raunio, 'Political Institutions and Long-Term Policymaking: How Parliamentary Future Committees Can Make a Difference', *European Journal of Risk Regulation* 14/4, (2023), p. 686-696.

<sup>23</sup> Boston 2017, p. 324-331.

<sup>24</sup> Zwarthoed 2018, p. 99-100.

<sup>25</sup> Section 3 (1) (g) & (f) Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights.

<sup>26</sup> Art. P Fundamental Law of Hungary jo. Section 1 (2) (b) Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights.

<sup>27</sup> Section 3 (1) (a) & (e) Act CXI of 2011 on the Commissioner for Fundamental Rights.

<sup>28</sup> Section 18 Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015 (2015 anaw 2), <https://www.futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2017/01/WFGAct-English.pdf> (laatst geraadpleegd: 3 april 2024).

<sup>29</sup> Section 19-24 Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

aanbevelingen op te volgen – tenzij de overheidsinstantie ervan overtuigd is om de aanbeveling niet op te volgen, of besluit tot een alternatieve aanpak.<sup>30</sup>

Er bestaan verschillende opvattingen over de vraag op welke wijze een ombudsman voor toekomstige generaties handen en voeten moet krijgen om de effectiviteit te waarborgen, en aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Ik benoem er – zoveel als mogelijk in het licht van de drie zojuist aangehaalde ombudsmannen in het buitenland – drie. Om te beginnen is elders meermaals betoogd dat het mandaat voor een ombudsman voor toekomstige generaties beperkt zou moeten zijn, en dat hij zich (overwegend) zou moeten richten op kwesties die betrekking hebben op de bescherming van het klimaat en het milieu, zoals in Wales en Hongarije.<sup>31</sup> Hier denk ik anders over: ik ben van mening dat het bereik breder moet zijn.<sup>32</sup> De belangrijkste reden hiervoor is dat er, zoals eerder beschreven, veel meer thema's zijn die raken aan de belangen van toekomstige generaties dan slechts de bescherming van het klimaat en het milieu.<sup>33</sup> Om die reden sta ik een open geformuleerde wettelijke hoofdtaak voor (vergelijkbaar met de Israëliische Commissie voor toekomstige generaties) zoals het bevorderen van de eerbiediging van de belangen van toekomstige generaties door bestuursorganen en privaatrechtelijke organisaties.<sup>34</sup> Daarbij zou een dergelijke ombudsman in ieder geval de bevoegdheden moeten krijgen om gevraagd en ongevraagd advies te geven aan de regering en de Staten-Generaal over (voorgestelde) wetgeving en beleid dat aan de belangen van toekomstige generaties raakt; onderzoeken te kunnen instellen naar de eerbiediging van de belangen van

toekomstige generaties, al dan niet naar aanleiding van een klacht; en voorlichting en informatie te geven over de bescherming van toekomstige generaties. Een dergelijk breed pakket aan bevoegdheden biedt de ombudsman veelzijdigheid en kan zijn effectiviteit vergroten.<sup>35</sup> Dit is ook bevestigd door de Hongaarse ombudsman in zijn afsluitende rapport, waarin hij concludeert dat de capaciteit voor veelzijdige activiteiten heeft bijgedragen aan het overstijgen van individuele kwesties.<sup>36</sup> Uit de praktijk blijkt dat het hierbij niet noodzakelijk is dat deze ook bindende bevoegdheden heeft om politiek een gewichtige actor te worden en belangen effectief te verdedigen.<sup>37</sup>

Een open geformuleerd mandaat dwingt de ombudsman verschillende en pluralistische belangen van toekomstige generaties tegen elkaar af te wegen.<sup>38</sup> Hoewel dit in principe wenselijk is, is het van belang dat hij transparant is over conflicterende visies ten aanzien van wat het beste is voor de toekomst. Dit is een complexe opgave. In het verleden is gebleken dat ombudsmannen vaak moeite hebben met allerlei kwesties die voortvloeien uit theoretische en onopgeloste vraagstukken omtrent de representatie van toekomstige generaties. De Israëliische commissaris voor toekomstige generaties worstelde continu met vragen als: wie zijn toekomstige generaties, vallen kinderen daaronder, wat zijn hun interesses, hoe moeten die gewogen worden, wat zijn effectieve manieren om dat te doen, en welke beleidsdomeinen verdienen prioriteit? Dit zijn niet alleen moeilijke filosofische maar ook lastige politieke vragen waarover tussen partijen onderling geheid onenigheid ontstaat, en waarbij het maken van een keuze kan leiden tot de schijn van politieke

<sup>30</sup> Section 22 Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015.

<sup>31</sup> Zie Van de Venis 2013, p. 29 en Gonzalez-Ricoy & Rey 2019, par. 5.2.

<sup>32</sup> Tot dezelfde conclusie komt Zwarthoed 2018, p. 89 en Beckmann & Ugglia 2016, p. 127.

<sup>33</sup> Zie ook par. 2.

<sup>34</sup> Deze taak en bevoegdheden zijn afgeleid van die van de bestaande Kinderombudsman.

<sup>35</sup> Beckmann & Ugglia 2016, p. 127.

<sup>36</sup> Parliamentary Commissioner for Future Generations, Comprehensive Summary of the Report of the Parliamentary Commissioner for Future Generations of Hungary, 2010, p. 7-8.

<sup>37</sup> Zwarthoed 2018, p. 94.

<sup>38</sup> A.P. Gosseries, 'Constitutions and Future Generations', *The Good Society* 17(2) 2008, p. 32-37 op p. 36, zoals aangehaald door Beckmann & Ugglia 2016, p. 127.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

partijdigheid.<sup>39</sup> Hierbij is het in mijn optiek belangrijk dat rekening wordt gehouden met de mensenrechten van huidige generaties, en dat de belangen van huidige en toekomstige generaties evenwichtig worden gebalanceerd.

Tot besluit dient een dergelijke ombudsman onafhankelijk te kunnen opereren, en in staat te worden gesteld dit ook te blijven doen. In Nederland zou de mogelijke onafhankelijkheid van een ombudsman voor toekomstige generaties – mits geïmplementeerd op dezelfde wijze als de bestaande (substituut-)ombudsman – in beginsel een gegeven zijn. Dit is van belang om op een partij-overtiggende wijze, en zonder druk van andere politieke actoren, onafhankelijk te kunnen handelen. Ervaringen uit het buitenland tonen echter aan dat dit niet altijd voldoende is om het voortbestaan van de ombudsman te garanderen. Zo is de Hongaarse ombudsman voor toekomstige generaties na slechts vier jaar in zijn vrijheid beknot doordat zijn ambt onder gezag van de reguliere ombudsman kwam te staan, en is de Israëliische commissaris voor toekomstige generaties na slechts één termijn in 2006 niet meer herbenoemd, en in 2010 definitief geschrapt.<sup>40</sup> De commissaris zou te veel geld kosten; er zouden dringendere problemen zijn dan de toekomst; hij zou te veel invloed hebben; en de steun onder de Israëliische politieke elite was te mager.<sup>41</sup> Zo wordt maar duidelijk dat zelfs een wettelijk mandaat en vergaande bevoegdheden soms niet voldoende zijn. Ironisch genoeg is daarmee in de afgelopen decennia meermaals duidelijk geworden dat dit soort instituties dikwijls aanlopen tegen dezelfde politieke uitdagingen en temporele asymmetrie, als waarvoor zij als oplossing in het leven geroepen zijn.<sup>42</sup> De handhaving van ombudsmannen voor toekomstige generaties vloeit niet slechts voort uit solide wettelijke bepalingen: deze moeten worden aangevuld met visie, vaardigheden en vastberadenheid om de ombudsman in staat te stellen om erkenning van andere politieke actoren en steun onder de

bevolking op te bouwen die kan worden omgezet in politieke invloed, waardoor de ombudsman ook op de lange termijn daadwerkelijk kan optreden als hoeder van de belangen van toekomstige generaties.

## 5. Autocratieën ten bate van toekomstige generaties?

Ik kom graag nog even terug op hetgeen ik in de inleiding schreef, namelijk dat democratieën de belangen op de korte termijn belangrijker achten dan die op de lange termijn. Deze stelling noopt tot de (veelgehoorde) vraag of de representatieve democratie – met zijn korte verkiezingscycli, kortzichtige kiezers en politieke asymmetrieën – eigenlijk wel de aangewezen staatsvorm is om de belangen van toekomstige generaties te beschermen. Is een verplicht despoot bijvoorbeeld niet veel geschikter als tegengif voor politieke kortzichtigheid, in het bijzonder gezien de ingrijpende maatregelen die noodzakelijk zijn om, zeg, de klimaatcrisis aan te pakken?

In het afgelopen decennium zijn indicatoren ontwikkeld voor het meten en vergelijken van de mate van langetermijndenken door verschillende nationale overheden. Voorbeelden van indicatoren zijn de mate van ontbossing, de grootte van de CO<sub>2</sub>-voetafdruk of hoe groot het gedeelte energie is dat duurzaam wordt opgewekt. Ook wordt gekeken naar de hoeveelheid fossiele brandstof die wordt geproduceerd, de sociale dimensie en enkele economische indicatoren. Op basis van deze factoren kan een zogenaamde Intergenerationele Solidariteitsindex (ISI) worden vastgesteld,<sup>43</sup> en wanneer deze worden gekoppeld aan democratie-indices, dan luidt het antwoord op de zojuist opgeworpen vraag – gelukkig – negatief: er is geen enkel bewijs dat autoritaire regime de belangen van toekomstige generaties beter in acht nemen dan democratieën. Het tegenovergestelde is zelfs waar: de mate van

<sup>39</sup> Boston 2017, p. 326.

<sup>40</sup> Idem., p. 325.

<sup>41</sup> Idem., p. 329-330.

<sup>42</sup> Idem., p. 331.

<sup>43</sup> J. McQuilkin, 'Doing Justice to the Future: a global index of intergenerational solidarity derived from national statistics', *Intergenerational Justice Review* 4(1), p. 4-21.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

intergenerationele solidariteit is in democratieën veel hoger. Met andere woorden: meer democratie gaat hand in hand met meer langetermijndenken.<sup>44</sup>

Het voorgaande betekent niet dat alle democratieën in gelijke mate worden getroffen, zoals uit recent onderzoek van Caluwaerts & Vermassen volgt.<sup>45</sup> Ondanks dat iedere democratie te kampen heeft met kortzichtigheid, bestaat er een grote variatie tussen verschillende democratieën. Dit kan volgens hen gedeeltelijk worden verklaard door de politieke instituties die verschillende landen kennen: landen waar de parlementaire zetels proportioneel verdeeld worden over een groot aantal partijen die vervolgens moeten samenwerken, produceren een relatief sterk langetermijnbeleid, terwijl landen waar de winnaar in kiesdistricten alle zetels binnenhalen en waar veelal eenpartij-regeringen ontstaan, het relatief slecht doen betreffende intergenerationele rechtvaardigheid.

## 6. Tot besluit

In dit stuk heb ik betoogd dat de institutionalisering van de representatie van toekomstige generaties een waardevolle rol kan spelen om democratische instituties toekomstgericht te maken, en dat dergelijke instituties als katalysator kunnen dienen voor politici om verder te kijken dan alleen de belangen van huidige generaties. Hierbij kan inspiratie worden geput uit ideeën en ervaringen uit het buitenland. Tegelijkertijd meen ik dat we ons niet moeten blindstaren op de institutionele representaties van toekomstige generaties als wondermiddel. Er is niet één instrument, van welke aard dan ook, dat voldoende zal zijn om het veelkoppige probleem van short-termism volledig te adresseren. Daarnaast rijst ook betreffende de institutionalisering van de stem

van toekomstige generaties de vraag of naar deze extra vorm van advies van de zijlijn wél geluisterd wordt, en of het toevoegen van nóg een stem aan de bestaande kakofonie van stemmen in het democratische debat de aard of de uitkomst van belangrijke beleidsdebatten fundamenteel zal veranderen.<sup>46</sup> Hierbij kan in het bijzonder gekeken worden naar de rapporten van andere instituten die in het leven zijn geroepen om voorbij de waan van de dag te kijken (zoals de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid of de Sociaal-Economische Raad), waarin eveneens wordt opgeroepen tot meer toekomst-georiënteerdheid,<sup>47</sup> en waar eveneens (te) weinig naar wordt geluisterd. Tot besluit is het van belang om in acht te houden dat er ook andere oorzaken zijn dan alleen het gebrek aan representatie dat de belangen van toekomstige generaties onvoldoende worden gerespecteerd. Zo kan in het geval van de klimaatcrisis worden gedacht aan beperkte financiële middelen, (grensoverschrijdende) coördinatieproblemen, en de voortdurende spanning tussen economische belangen op de korte- en middellange termijn, en de noodzaak tot klimaatbescherming aan de andere kant.<sup>48</sup>

Concluderend geldt dat toekomstgerichtheid op een brede en geïntegreerde wijze dient te worden geïncorporeerd in de structuur van democratische instituties, zodat de belangen van de toekomst in het hart van de besluitvorming worden geplaatst. Toekomstgeoriënteerdheid is niet slechts een marginale of optionele overweging, maar zou centraal moeten staan om hedendaagse én toekomstige uitdagingen adequaat aan te pakken. Instituties voor toekomstige generaties zullen daarbij geen alomvattende oplossing vormen, maar het potentieel om een belangrijke politieke factor te worden en zo het verschil te maken, is er absoluut.

<sup>44</sup> R. Krznaric, *De goede voorouder. Langetermijndenken voor een kortetermijnwereld*, Utrecht: Uitgeverij Ten Have (2021), p. 178-184.

<sup>45</sup> D. Caluwaerts & D. Vermassen, 'Democratic Institutions and Future Generations' in: *Democracy and the future: Future-Regarding Governance in Democratic Systems*, M.K. Mackenzie, M. Setälä en S. Kyllönen (red.), Edinburgh: Edinburgh University Press Ltd (2023), p. 173-192.

<sup>46</sup> Boston 2017, p. 344.

<sup>47</sup> Enkele recente voorbeelden zijn SER, *Perspectief op brede welvaart in 2040. Bouwen aan de economie van de toekomst*, nr. 01 (2024); WRR, *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*, nr. 106 (2023); WRR, *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie*, nr. 105 (2023);

<sup>48</sup> Gonzalez-Ricoy & Rey 2019, par. 6.



## Inleiding

1. Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen
2. De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld
3. Duurzame democratie op het decentrale niveau
4. Lekenbestuur onder druk
5. Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht
6. Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur
7. Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving
8. Besturen in Caribisch Nederland

## Over de auteurs



*Credit: Roderik Rotting*

Pensioen – niet sexy, wel belangrijk – ook als je jong bent, vindt **Elske Heringa**. Ze is namens CNV de jongste bestuurder in het Pensioenfonds Levensmiddelen. ‘Een goed pensioenstelsel is niet alleen relevant voor jouw eigen oude dag, het is ook een teken van onderlinge solidariteit en van stabiliteit. In een samenleving die steeds individualistischer wordt, is het belangrijk om een goed pensioen voor iedereen overeind te houden.’

## ‘Een goed pensioenstelsel is een teken van onderlinge solidariteit’

Volgens een recent onderzoek praat een kwart van de Nederlanders nooit over het pensioen. De meest genoemde reden: het is nog zo ver weg. Elske: ‘Jongeren denken bijvoorbeeld dat er straks niets voor hen over is – daardoor is er ook veel desinteresse. Ze willen zich niet bezighouden met de toekomst omdat ze het gevoel hebben dat die niet rooskleurig is.’ Voor Elske ligt dat anders. Ze werkt al bijna tien jaar in de pensioensector en deed een opleiding bij de PensioenLab Academie voor een functie in het bestuur van pensioenfondsen; nu werkt ze als pensioenfondsbestuurder bij CNV. ‘Pensioen is een heel belangrijke arbeidsvoorwaarde. Pensioen is voor de meesten pas over een tijdje aan de orde, maar het is juist nu goed om te weten wat er voor je geregeld is voor later. Dat geeft een gevoel van rust en vertrouwen of de mogelijkheid om er nu nog wat aan te doen.’

### *Pensioen en democratie*

Elske is enthousiast over hoe Nederland het pensioenstelsel heeft ingericht. ‘In andere landen gaat het vaak anders. Daar kun je in armoede terechtkomen zodra je met pensioen gaat. We mogen trots zijn dat pensioen in Nederland goed geregeld is. Een gezond en betrouwbaar pensioenstelsel is ook goed voor de economische stabiliteit – immers, pensioenfondsen zorgen dat gepensioneerden hun koopkracht behouden.’

*Wat hebben pensioen en democratie eigenlijk met elkaar te maken?*

‘Pensioen heeft meerdere facetten. De eerste pijler is het AOW dat voor alle Nederlanders geldt en via de overheid is geregeld. Het tweede pijler is het pensioen via je werkgever. Dit is een arbeidsvoorwaarde die door sociale partners wordt afgesproken. Maar de wetten en fiscale regels hieromheen worden door de overheid

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

Over de auteurs

bepaald. Dit zorgt voor een bijzondere samenwerking. Dat zie je bijvoorbeeld terug in het pensioenakkoord waar jarenlang door werkgevers, vakbonden en overheid over is gesproken om tot een hervorming van het pensioenstelsel te komen.'

### Gelijke kansen

'Pensioenfondsen beheren grote bedragen. Het is belangrijk dat het geld dat je later krijgt, belegd wordt op een manier die bij jou past. Daarom willen pensioenfondsen ook graag de stem van jongeren horen. Stel bijvoorbeeld dat je met het oog op de toekomst klimaatdoelen belangrijk vindt. Daar kun je invloed op uitoefenen.' De solidaire aspecten in het pensioenstelsel maken het uiteindelijk tot een systeem dat werkt, vindt Elske. 'De samenleving wordt steeds individualistischer en dat moet er niet toe leiden dat bepaalde groepen niet meer of veel minder delen in de welvaart. Solidariteit is belangrijk om iedereen een goed leven en fijne omgeving te bieden.' Haar eigen bijdrage? 'Met mijn werk wil ik bijdragen aan het creëren van gelijke kansen voor iedereen in Nederland. Ik ben blij

dat ik voor een organisatie werk die dit nastreeft. En ik hoop dat er in de toekomst genoeg draagvlak blijft voor het pensioenstelsel. Wat je achtergrond ook is, iedereen verdient op z'n oude dag financiële veerkracht.'

### Wie is Elske Heringa?

Elske Heringa (35) volgde in 2023 de PensioenLab Academie en was eerder al deelnemer aan de PensioenLab Denktank. De PensioenLab Academie leidt jongeren op voor een functie in het bestuur van pensioenfondsen. Ze is nu pensioenfondsbestuurder bij de pensioenfonds Levensmiddelen en houdt zich daarnaast bezig met beleidswerk bij CNV.

*'Met mijn werk wil ik bijdragen aan het creëren van gelijke kansen voor iedereen in Nederland'*

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

Over de auteurs

# 7.

## Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving

Sennay Ghereab

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

### *Dit essay is een bewerking van mijn lezing tijdens het VNG-congres in juni 2024*

Artificial Intelligence (AI) en vooral discriminerende algoritmen zijn uitgegroeid tot onderwerpen van maatschappelijk gesprek. We horen en lezen voortdurend over de kansen en bedreigingen die AI met zich meebrengt. En we vragen ons steeds vaker af hoe AI onze toekomst zal vormgeven. In dit essay verken ik AI als spiegel van de mens en van de samenleving. Een spiegel die uitnodigt tot reflectie, introspectie, verbeelding en transformatie van individuen én van de samenleving als geheel.

### ChatGPT

Bijna iedereen – ook ambtenaren en bestuurders – gebruikt AI. Een AI-systeem dat steeds meer mensen gebruiken is ChatGPT, bijvoorbeeld als inhoudelijk hulpmiddel bij het schrijven van beleidsstukken en programma's. Hoe dat werkt? Ik neem u mee in de exercitie die ik deed in de voorbereiding van mijn lezing tijdens het VNG-jaarcongres. Dat congres vond plaats in het Groene Hart, dus mijn vraag aan ChatGPT ging uiteraard over dit gebied in de Randstad. Ik gaf ChatGPT achtergrondinformatie over Het Groene Hart - enkele zinnen maar - en vroeg: "Schets een toekomstperspectief voor het Groene Hart en een bijbehorend beleidsprogramma." Binnen drie seconden genereerde ChatGPT een document van enkele pagina's met een introductie, een visie en een beleidsprogramma. Op het eerste gezicht was dit document indrukwekkend en relevant. Het taalgebruik, de opzet en de inhoud, leken allemaal zinnig. Maar bij nadere inspectie vielen veel termen en doelen op die ook voor andere gebieden en gemeenten gelden, zoals 'duurzaamheid', 'leefkwaliteit', 'integrale visie' en 'groene economie'. Sterker, dezelfde vraag aan ChatGPT over Groningen of Westland leverde vergelijkbare resultaten op. Dat is misschien niet onlogisch want deze doelen zijn relevant voor veel gebieden. Maar wat maakt het Groene Hart, Groningen of Westland anders? Wat is eigen aan het Groene Hart? Wat leeft daar echt en zou je als gemeente willen mee nemen bij het maken en uitvoeren van

beleid? Hier kan ChatGPT veel minder goed een antwoord op geven. Wat dit illustreert, is dat dit AI-systeem een weerspiegeling is van wat er gemiddeld in veel gemeenten leeft. ChatGPT - net als veel andere AI-systemen - reflecteert op dit moment algemeneheden. Het is een heel grove spiegel.

### Spiegel

De vergelijking tussen AI-systemen als ChatGPT en een spiegel lijkt een simplistische. Een spiegel is toch slechts een passief instrument? Maar de spiegel is zoveel meer dan dat. In de loop van de geschiedenis zijn verschillende soorten spiegels gebruikt: water, steen en metaal in de oudheid en meer recent vanaf de middeleeuwen, glas. En dat maakt gelijkenis tussen AI en de spiegel treffend en fascinerend<sup>1</sup>.

Zo vereiste de ontwikkeling van de glasspiegel rond de elfde eeuw een interdisciplinaire wetenschap en techniek. Precies zoals AI dat nu ook vereist. En in die tijd varieerden de narratieven over spiegels van dystopisch, zoals in de kerk, tot utopisch, bij ondernemers. Ook dat is vergelijkbaar met nu. Enkele eeuwen later werden Venetië en Versailles de Silicon Valleys van nu: hubs van commerciële en competitieve spiegel-industrieën. Van een zeldzaam object dat slechts beschikbaar was voor de rijken, werd de spiegel in enkele eeuwen een alledaags en onmisbaar instrument. En ook hier zou de vergelijking met AI wel eens op kunnen gaan.

### Spiegelfuncties

Door de eeuwen heen hebben spiegels vier fundamentele functies vervuld. De eerste is reflectie: wat zie ik? De tweede is introspectie: wie ben ik? De derde is verbeelding: wie wil ik zijn? En ten slotte is er de transformatie: hoe kan ik veranderen? Deze functies zijn sequentieel en consequentieel: voor transformatie heb je verbeelding nodig, voor verbeelding introspectie en introspectie behoeft reflectie. Deze vier functies van de spiegel werden pas na eeuwen gebruik duidelijk. Ze hebben uiteindelijk een grote impact gehad op zowel individuen als de maatschappij. Denk bijvoorbeeld aan de rol van de spiegel in de emancipatie tijdens de renaissance. De spiegel bleek een motor voor sociale transformatie te zijn.

<sup>1</sup> Ghebreab, S. (2023). Infinity, kaleidoscopy and society: On reflections of AI.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

### AI-spiegel

AI functioneert als een grote spiegel die onze collectieve gedachten, emoties, acties en gedragingen - online én in de fysieke wereld - reflecteert. De data die we als individuen, organisaties en samenleving verzamelen en genereren en de slimme algoritmen die we los laten op die data, resulteren in een gefilterd beeld. In een reflectie van ons op schaal.

Dit biedt ongekende kansen voor introspectie, verbeelding en transformatie voor individuen, organisaties, overheden en voor de samenleving als geheel. De vraag is: pakken we deze kansen, of laten we ze liggen? Pakken bijvoorbeeld gemeenten, provincies, waterschappen deze kansen of laten ze ze liggen? Ik hoop op het eerste, maar vrees het laatste. Ik geef een aantal voorbeelden langs de vier genoemde spiegel functies.

### Reflectie

De output van ChatGPT op mijn vraag over het Groene Hart reflecteert collectieve visies van veel gemeenten in Nederland en daarbuiten. Het taalgebruik en de inhoud zijn generiek en grof. Daarnaast produceert ChatGPT soms ook onwaarheden en discriminerende output. Dat komt omdat het systeem onvoldoende weet over bepaalde gebieden, thema's en groepen mensen. Neem dus niet zomaar aan wat ChatGPT genereert, maar kijk kritisch naar, wat het mist, wat het niet weet, wat het verdraait. AI-systemen zijn een grote kans om onze eigen blinde vlekken te ontdekken. Zo kunnen we de AI-spiegel verfijnen, polijsten. Door AI-systemen te verrijken met data van lokale gebeurtenissen en burgerervaringen kunnen zulke systemen beleidsprogramma's en andere output genereren die lokaal relevant zijn voor gemeenten en burgers. Deze kans om het digitale te toetsen aan de realiteit op straat, en waar nodig te verrijken, wordt nog onvoldoende gepakt.

### Introspectie

Een terrein waarin de AI-spiegel al goed gepolijst is, is surveillance en fraude-opsporing. Op dit gebied worden veel data verzameld door overheids- en andere organisaties en is er veel bekend over bepaalde groepen in de samenleving.

Een voorbeeld hiervan is het toeslagenschandaal, waar de focus lag op mensen met een migratieachtergrond. De data, de

algoritmen, de achterliggende intenties, maar ook de impact van de toeslagenschandaal reflecteren een bevooroordeelde overheid. Een overheid die er niet altijd is geweest voor al haar burgers. Deze reflectie heeft nog niet of nauwelijks geleid tot introspectie. De overheid, de belastingdienst hebben na dit schandaal nauwelijks vragen gesteld als: wie zijn wij als organisatie, wat doen wij en hoe verhoudt zich dat tot burgers?

Dat is een gemiste kans, want zonder deze introspectie is een fundamentele verandering in denken en handelen niet mogelijk. En daarmee raken soms andere meer effectieve oplossingen uit het zicht. Introspectie had bijvoorbeeld kunnen leiden tot de realisatie dat eenvoudige aanpakken tegen fraude, zoals aselecte steekproeven, misschien toch eerlijker en beter zijn dan algoritmisch profileren.

### Verbeelding

Reflectie en introspectie leiden doorgaans tot innovatieve oplossingen bij overheden en andere organisaties. Een voorbeeld is een AI-systeem voor spreiding van statushouders. Dit systeem is ontwikkeld in 2018 door het *Immigration Policy Lab*, een samenwerking met *Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) Zurich* en Stanford Universiteit in de Verenigde Staten. Dit systeem plaatst statushouders op basis van duizenden kenmerken van zowel statushouders als vestigingsplekken, iets wat wij mensen niet goed kunnen. Uit experimenten in de Zwitserse en Amerikaanse context, blijkt dit systeem te leiden tot een win-win situatie omdat zowel statushouder als plaats van vestiging van elkaar profiteren. Ik kan me goed voorstellen dat een dergelijk AI-systeem instrumenteel geweest zou zijn bij de implementatie van de spreidingswet in Nederland. Het AI-systeem voor spreiding van statushouders was één van de inspiraties voor mij om het *Civic AI lab* te starten in Amsterdam, in samenwerking met de gemeente en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de afgelopen vijf jaar heb ik dit systeem veelvuldig aangehaald en ervaren dat overheden soms het vermogen missen om te verbeelden, om *out-of-the-box*-denken, om in te zien dat een AI-systeem een oplossing kan bieden voor een urgent maatschappelijk probleem. Naast het gebrek aan verbeelding, is er gebrek aan moed. Want soms ziet men wel een oplossing in een AI-systeem, maar

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

ontbreekt de politieke of bestuurlijke wil en daadkracht om een dergelijk systeem door te zetten en in te zetten. Een duidelijk voorbeeld van een kans die niet wordt gepakt.

## Transformatie

Verbeelding, *out-of-the-box*-denken en moed zijn ook essentieel voor het realiseren van duurzame en betekenisvolle transformaties met behulp van AI. Zulke transformaties kunnen alleen tot stand komen door samenwerking tussen overheid, bedrijven en burgers. Uit ervaring weet ik echter dat dit makkelijker gezegd is dan gedaan. Zo proberen we in ons Europese project *CommuniCity* AI-technologie dichterbij de behoeften van gemarginaliseerde groepen in de samenleving te brengen. Dit doen we in samenwerking met gemeenten en technologische bedrijven. Eén van de grootste uitdagingen blijkt dat gemeenten en technologische bedrijven vaak helemaal niet weten wie de gemarginaliseerde groepen zijn en wat hun specifieke behoeften zijn. Misschien nog erger, het ontbreekt vaak aan de wil en capaciteit om de straat op te gaan en in gesprek met burgers ervaringen op te halen en structurele samenwerkingen aan te gaan. In plaats van in te zetten op co-creatie - dus samenwerken vanuit gelijkwaardigheid en over publieke, private en civiele grenzen heen - merk ik nog te vaak dat bijvoorbeeld overheidsorganisaties in de eigen comfortzone blijven. Of dat ze iets nieuws uitproberen om vervolgens terug te vallen op oude praktijken. De kans om in de opkomende digitale en algoritmische wereld als

gemeenten samen op te trekken met burgers en daarmee iedereen te laten profiteren van de technologische vooruitgang, moet nog worden gepakt.

## Toekomst

Concluderend: maakt de overheid gebruik van de kansen die AI ons biedt voor reflectie, introspectie, verbeelding en transformatie? Ik heb voorbeelden genoemd waar dit nog verre van voldoende gebeurt. Toch zie ik ook verspreid door het land voorbeelden van gemeenten, provincies en waterschappen die deze kansen wel aangrijpen en zichzelf uitdagen en herontdekken dankzij de opkomst van AI. Zij beseffen dat AI geen puur technologische uitdaging is, maar een socio-technische kans om de toekomst vorm te geven. Zo begint bijvoorbeeld Rotterdam, na Amsterdam, ook met een *Civic AI Lab*, de plek waar gemeente, burgers, universiteiten en bedrijven samenwerken aan AI. Steeds meer overheidsorganisaties omarmen AI. Dit is positief, mits ze de spiegelende functies van AI - reflectie, introspectie, verbeelding en transformatie - serieus nemen. Het is van groot belang dat gemeenten, provincies en waterschappen niet in hun eigen cocon blijven en niet te snel meegaan met elke nieuwe AI-ontwikkeling. Gelijkwaardige samenwerking op de verdere ontwikkeling van AI met universiteiten, bedrijven en burgers zal ons verder brengen in het polijsten van de AI-spiegel. Zoals een Afrikaans spreekwoord zegt: "Alleen ga je sneller, samen kom je verder."

## Inleiding

1. Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen
2. De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld
3. Duurzame democratie op het decentrale niveau
4. Lekenbestuur onder druk
5. Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht
6. Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur
7. Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving
8. Besturen in Caribisch Nederland

## Over de auteurs



Credit: Roderik Rotting

Hoe kom je te weten welke kant het opgaat in de wijken in jouw stad? Welke visuele indicatoren hebben voorspellende waarde? En krijgen we dankzij AI de toekomst beter in beeld? Naar dergelijke vragen doet promovendus **Tim Alpherts** onderzoek. Tim werkt bij *Civic AI Lab (CAIL)*, een onderzoeksinstelling in Amsterdam die AI wil inzetten voor een meer gelijkwaardige en rechtvaardige samenleving.

## ‘AI is goed gereedschap, maar oordelen en beslissen moet je aan mensen overlaten’

Tim Alpherts heeft een kamer in LAB42, de hub voor wetenschappelijke talenten op het gebied van Digitale Innovatie en AI op Science Park in Amsterdam. Hier werkt hij aan zijn PhD. In het bijzonder werkt Tim met deep vision-technieken, waarmee je beelden omzet in cijfers waarmee je kunt rekenen.

Hij zegt: “Ik onderzoek onder meer of je - met behulp van AI - beelden van bijvoorbeeld *Google Street view* die over een langere periode in dezelfde wijk zijn gemaakt, kunt analyseren. Daarmee zou je dan iets moeten kunnen zeggen over hoe die wijk zich in sociaaleconomisch opzicht ontwikkelt en zal ontwikkelen. Kortom, of zo’n AI-analyse voorspellende waarde kan hebben.”

### Rekenmachine

En? “Nou”, zegt Tim, “AI mag dan een enorme hype zijn, maar dit is nog veel te hoog gegrepen. AI kan patronen herkennen, maar dat is iets anders dan begrijpen wat die patronen betekenen. AI kan wel doen alsof het dingen begrijpt. Daardoor heb jij, als gebruiker, het idee dat je echt met de machine praat, dat je echt contact hebt. Dat is een illusie, het blijft een rekenmachine.” Toen Tim destijds aan zijn master begon, dacht hij: AI is de toekomst en gaat alles oplossen. Nu, tegen het eind van zijn PhD, denkt hij daar anders over: “Hoe meer je ermee werkt, hoe meer je erachter komt dat het door computers gekatalyseerde wiskunde is, die heel snel patronen kan vinden. Voorlopig is een stad als Amsterdam veel te complex om in een algoritme te kunnen gieten.”

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

### Rechtvaardige AI

Tim werkt bij *Civic AI Lab Amsterdam* (CAIL), dat AI wil inzetten voor een meer gelijkwaardige en rechtvaardige samenleving. Partner van het onderzoeksinstituut is de gemeente Amsterdam. *Hoe vindt hij dat het stadsbestuur zich verhoudt tot 'rechtvaardige' AI?* "Ik vind dat Amsterdam AI heel goed aanvliegt. Ze hebben zelf een AI-team dat algoritmes ontwikkelt. Ze maken veel metadata via hun website beschikbaar, wat voor mij als onderzoeker heel handig is. Maar ze zijn ook attent als burgers bezwaar maken omdat ze herkenbaar in beelden verschijnen. Dat illustreert voor mij dat ze bezwaren met betrekking tot AI en data echt serieus nemen." *Kun je dat specifiek maken?* "Een onderdeel van mijn werk is 'debiasing' - zeg maar het bestrijden van vooroordelen en ongelijkheid in de virtuele wereld. Dat onderzoek wordt ondersteund door de gemeente. Het is zorgen dat in de digitale wereld alle plekken in de stad gelijk zijn vertegenwoordigd, zodat er langs die weg geen ongelijkheid bestaat als de overheid besluiten moet nemen." "Je kunt dat zien als een proces van democratisering van het digitale beleidsdomein. De stad vindt dat belangrijk. Ik vind dat een teken van een gezond democratisch besef bij de gemeente en ik hoop dat het andere gemeenten zal inspireren in hun omgang met AI." *Ten slotte, hoe kan AI nu en in de toekomst het beste worden ingezet voor het decentrale bestuur?* "Gebruik AI om patronen te herkennen. Automatiseer kleine, tijdrovende handelingen die AI sneller en foutloos kan uitvoeren. Wees transparant en eerlijk over de

algoritmes die je als overheid gebruikt. Zet AI in voor het vergroten van de gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid in jouw domein. En vooral: AI kan goed vaststellen en straks waarschijnlijk ook voorspellen. Maar oordelen vellen en beslissingen nemen, moet je aan mensen overlaten."

### Wie is Tim Alpherts?

Tim behaalde een bachelor in Liberal Arts and Sciences aan het Amsterdam University College, een master in Artificial Intelligence aan de Universiteit van Amsterdam, en doet nu een PhD bij de Universiteit van Amsterdam. Zijn interesses omvatten *computer vision*, stedelijke beeldvorming en verantwoorde AI.

Tim werkt bij Civic AI Lab (CAIL), een onderzoeksinstelling bestaand uit wetenschappers, ambtenaren, beleidsmakers, juristen en studenten, die zich inzet voor het sociaaleconomisch rechtvaardige gebruik van AI in de samenleving. Partners van CAIL zijn onder meer de gemeente Amsterdam en het ministerie van BZK.

*'Zet AI in voor het vergroten van de gelijkwaardigheid en rechtvaardigheid in jouw domein'*



## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

Over de auteurs

# 8.

## Besturen in Caribisch Nederland

Wouter Veenendaal

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

## Inleiding

Het Koninkrijk der Nederlanden ligt niet alleen in Europa, maar ook in de Cariben. Sinds het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen in 2010 bestaat het Koninkrijk naast Nederland uit drie Caribische landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten), en zijn drie kleinere Caribische eilanden (Bonaire, Saba en Sint Eustatius) als openbare lichamen of ‘bijzondere gemeenten’ in Nederland geïntegreerd. Hoewel deze verandering de meeste Europese Nederlanders zal zijn ontgaan, is Nederland hierdoor in 2010 ook zelf een trans-Atlantisch land geworden, en heeft het een belangrijke bestuurlijke verantwoordelijkheid voor drie Caribische eilanden gekregen. Met bevolkingsaantallen van respectievelijk 25.000 (Bonaire), 3.000 (Sint Eustatius) en 2.000 (Saba) zijn deze eilanden zeer klein, ook in vergelijking met gewone Nederlandse gemeenten. Desalniettemin zijn er forse bestuurlijke uitdagingen, die te maken hebben met de nog steeds doorwerkende koloniale geschiedenis, de kleinschaligheid en daarmee gepaard gaande economische kwetsbaarheid, en de geografische isolatie van de eilanden.

Het bestuur van de drie eilanden die samen ‘Caribisch Nederland’ vormen, werd in 2010 ingericht op basis van het model dat ook in Nederlandse gemeenten geldt. Daarnaast moest er een voorziening in het leven worden geroepen voor het uitvoeren van nationale taken zoals belastingen, onderwijs, gezondheidszorg en politie. Dit gebeurt sinds 2010 binnen de Rijksdienst Caribisch Nederland, een *shared service* organisatie waarbinnen de Nederlandse ministeries samenwerken, maar elk ministerie primair verantwoordelijk blijft voor de eigen taken. Tot slot werd de functie van Rijksvertegenwoordiger opgericht, die de ontwikkelingen in Caribisch Nederland voor de Nederlandse ministeries in de gaten houdt en daarnaast toezicht uitoefent op de lokale veiligheid en het lokale bestuur. Hoewel de eilanden sinds 2010 volledig onderdeel van Nederland zijn en dus grotendeels te maken hebben met dezelfde wetten en regels, geldt ook het ‘differentiatiebeginsel’, dat stelt dat regels op deze eilanden mogen afwijken van die in Europees Nederland.

Hoe heeft het bestuur van deze drie eilanden zich sinds 2010 ontwikkeld? Met welke bestuurlijke vraagstukken worden de eilanden geconfronteerd, en voor welke uitdagingen zullen zij in de toekomst komen te staan? Deze vragen staan centraal in dit

essay, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de invloed van de koloniale geschiedenis, de kleinschaligheid van de eilanden, demografische ontwikkelingen, en het functioneren van de bestuurlijke structuur. Hoewel sinds 2010 grote verbeteringen tot stand zijn gebracht in de kwaliteit van publieke voorzieningen zoals onderwijs, politie en zorg, is de armoedeproblematiek op de eilanden juist gegroeid, en hebben met name Bonaire en Sint Eustatius grote bestuurlijke problemen gehad die tot ingrijpen van Den Haag hebben geleid. Onder eilandbewoners heerst voornamelijk teleurstelling en onvrede over de band met Nederland: zij ervaren een gebrek aan inspraak op het beleid, en vinden dat zij vanwege ongelijke voorzieningen met Europees Nederland als tweederangsburgers worden behandeld.

## De aanloop naar 2010

De zes Caribische eilanden in het Koninkrijk delen al sinds het midden van de 17<sup>e</sup> eeuw een geschiedenis met Nederland. In de eerste drie eeuwen van deze geschiedenis, tot de totstandkoming van het Statuut in 1954, waren de eilanden Nederlandse koloniën. Deze periode werd vooral getekend door de slavernij, die op de eilanden diepe sporen heeft nagelaten en nog altijd een sterke maatschappelijke en politieke doorwerking heeft, al verschilt deze geschiedenis ook van eiland tot eiland. Hoewel de slavernij formeel in 1863 werd afgeschaft, bleven de eilanden ook in de eeuw daarna Nederlandse koloniën waarin het bestuur werd gevormd door een kleine elite van witte Europeanen die in alle opzichten dominant was ten opzichte van de grote gekleurde of zwarte meerderheid. Tot op de dag van vandaag is de sterke raciale hiërarchie die tijdens de koloniale periode gold nog op de eilanden merkbaar. Bovendien blijft de relatie met Nederland als voormalige kolonisator ongemakkelijk, en dat komt tot uiting in terugkerende vertogen over de slavernij en de koloniale periode, die voor veel eilandbewoners nooit volledig afgesloten is. Formeel kwam de koloniale periode ten einde met de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in 1954, zeventig jaar geleden. De zes Caribische eilanden, die als koloniën lange tijd werden bestuurd vanuit Curaçao, werden in dat jaar politiek verenigd in de Nederlandse Antillen, dat naast Nederland en Suriname een autonoom land in het Koninkrijk

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

werd. Vanaf het begin af aan ondermijnden de grote afstand en de sterke rivaliteit tussen de eilanden het bestaansrecht van dit land, dat aan het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw in verschillende stadia uit elkaar viel. Waar Nederland vanaf de jaren 1970 actief had ingezet op een gezamenlijke transitie naar onafhankelijkheid voor de Nederlandse Antillen, gebeurde dus juist het tegenovergestelde: de eilanden verbraken de band met elkaar maar bleven bestuurlijk verbonden aan Nederland. De Nederlandse Antillen was in de halve eeuw van haar bestaan een zeer inefficiënte bestuurslaag gebleken: sociale voorzieningen op de eilanden waren steeds verder verslechterd, de staatsschuld was steeds verder gegroeid, en het bestuur werd geplaagd door integriteitsschendingen en corruptieschandalen. Zowel op de eilanden als in Den Haag groeide zodoende de overtuiging dat dit land een belangrijk obstakel was voor het realiseren van economische groei en effectief bestuur.

Aruba verkreeg in 1986 de status van een autonoom land in het Koninkrijk, en referenda op de andere eilanden in de periode 2000 – 2005 wezen uit dat ook zij, met uitzondering van Sint Eustatius, niet meer verbonden met elkaar wilden blijven. Op Curaçao en Sint Maarten stemde een meerderheid van de bevolking voor een autonome landsstatus binnen het Koninkrijk, terwijl kiezers op Bonaire en Saba stemden voor directe banden met Nederland, zonder dat op dat moment duidelijk was wat daaronder precies verstaan moest worden. Op Sint Eustatius wilde meer dan 70 procent van de kiezers in de Nederlandse Antillen blijven, maar omdat de andere eilanden daar juist vanaf wilden was dat geen optie meer. Dit eiland voegde zich daarom uiteindelijk bij de onderhandelingen die Bonaire en Saba voerden over aansluiting bij Nederland, hoewel de bevolking zich daar nooit voor uitgesproken had. Vanuit het internationale zelfbeschikkingsrecht zijn er vragen te stellen over het verloop van dit proces, dat er ook zorgde dat op Sint Eustatius de integratie in Nederland vanaf het begin af aan omstreden was.

Er werd in de aanloop naar 2010 lang gesproken en onderhandeld over de vorm waarin deze drie eilanden (samen nu de ‘BES-eilanden’ of Caribisch Nederland genoemd) in Nederland geïntegreerd zouden worden. Uiteindelijk werd op basis van een advies van de Raad van State besloten dat de eilanden aparte openbare

lichamen zouden worden, zoals aangeduid in artikel 134 van de Grondwet. Dit betekent dat de eilanden een bestuur kregen dat niet onder een provincie valt, maar direct onder de nationale overheid; in 2017 werd deze status van de eilanden ook in de Grondwet verankerd. Er leefden zeker op Bonaire en Saba hoge verwachtingen over wat de aansluiting bij Nederland zou gaan betekenen, die soms ook werden versterkt door lokale politici die zich hier hard voor hadden gemaakt. Men hoopte dat de integratie in Nederland een forse verhoging van de levensstandaard zou inluiden, en dat eilandbewoners dezelfde sociale rechten en voorzieningen zouden krijgen als Europese Nederlanders. Dit lag anders op Sint Eustatius, waar de legitimatie voor aansluiting bij Nederland vanaf het begin af aan grotendeels ontbrak.

### *Politieke en bestuurlijke ontwikkelingen sinds 2010*

De drie eilanden van Caribisch Nederland hebben samen slechts 30.000 inwoners, maar worden sinds 2010 bestuurd door een groot aantal instanties, die bovendien een complexe verhouding met elkaar hebben. De eilanden kampen dus met een grote bestuurlijke drukte, die niet ten goede komt aan de bestuurlijke effectiviteit. Het lokale bestuur van de eilanden werd ingericht naar voorbeeld van het model dat in Nederlandse gemeenten geldt, zij het met andere termen: de drie eilanden hebben elk een eigen gezaghebber (burgemeester), bestuurscollege (college van burgemeester en wethouders) en eilandsraad (gemeenteraad). Deze termen stammen uit de tijd van de Nederlandse Antillen, maar de invoering van het nieuwe bestuursmodel betekende een belangrijke verandering van een monistisch naar een dualistisch systeem, waarbij gedeputeerden (wethouders) niet langer deel uit mogen maken van de eilandsraad, maar juist door die eilandsraad gecontroleerd worden. De direct gekozen eilandsraden zijn kleiner dan de gemeenteraden van Nederlandse gemeentes van dezelfde omvang: Saba en Sint Eustatius hebben een vijfkoppige eilandsraad en de eilandsraad van Bonaire heeft negen leden, terwijl in Europees Nederland een minimum van negen gemeenteraadsleden geldt voor de allerkleinste gemeenten, en een gemeente met de omvang van Bonaire in Europees Nederland tenminste negentien gemeenteraadsleden zou moeten hebben.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

De uitvoering van nationale taken op de eilanden werd ondergebracht bij de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), een nieuw opgerichte dienstverleningsorganisatie met hoofdkantoor op Bonaire, die de schakel vormt tussen de Nederlandse ministeries en de eilanden. De taakverdeling tussen het lokale bestuur (het openbaar lichaam) en de RCN was vanaf het begin af aan onduidelijk, en ook binnen de RCN werken de Nederlandse ministeries niet soepel samen en doet de beruchte Haagse verkokering zich voor. Dit betekent dat ministeries de aan hen toebedeelde kerntaken op de eilanden wel uitvoeren, maar dat de uitvoering van taken die zich op het snijvlak van verschillende ministeries of in het grijze gebied tussen lokale en nationale overheid bevinden veel minder soepel verloopt. Het resultaat hiervan is dat er sinds 2010 flinke verbeteringen zichtbaar zijn in de kwaliteit van het onderwijs, de politie en de zorg op de drie eilanden, maar dat aan armoedebestrijding en de slechte kwaliteit van de wegen lang minder aandacht is besteed, omdat instanties de verantwoordelijkheid daarvoor op elkaar afschuiven. In 2014 adviseerde een rapport van de commissie-Van Gestel al om de coördinerende rol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties binnen de RCN te versterken, maar de andere ministeries bleken huiverig te zijn om de zeggenschap over 'hun' taken uit handen te geven.

Een ander probleem is de bemensing van de RCN. Hoewel de organisatie als doel had om zoveel mogelijk lokale mensen in dienst te nemen, worden in de praktijk veel functies – en met name de hogere banen – door Europese Nederlanders bekleed, ook omdat de benodigde expertise niet altijd op de eilanden voorhanden is. De integratie in Nederland heeft eraan bijgedragen dat er sinds 2010 veel Europese Nederlanders naar de eilanden verhuisd zijn, en met name op Bonaire zorgt de groei van deze groep voor sterke sociale spanningen. Daarnaast levert ook de houding van deze ambtenaren weerstand op: volgens de autochtone bevolking menen zij op basis van hun Haagse kennis en ervaring te weten wat het beste voor de eilanden is, en wordt er te weinig geluisterd naar lokale kennis. Bovendien is er een relatief grote roulatiesnelheid onder Nederlandse ambtenaren binnen de RCN. Als een ambtenaar de lokale context van de eilanden net heeft leren begrijpen, wordt deze vaak alweer vervangen door een nieuwe ambtenaar uit Nederland, die opnieuw met weinig kennis van de eilanden aan de slag moet.

De positie van de Rijksvertegenwoordiger, die namens Nederland toezicht moet houden op het lokale bestuur, is vanaf het begin af aan omstreken geweest. Dat heeft deels te maken met de personen die de functie hebben ingevuld: de eerste Rijksvertegenwoordiger moest in 2014 vroegtijdig aftreden na onthullingen over onrechtmatig gebruik van subsidiegelden. Zijn opvolger lag vanaf het begin af aan in de clinch met de lokale politiek op Sint Eustatius en moest halverwege zijn termijn ook het veld ruimen. Sinds 2017 wordt de functie door een waarnemer vervuld, en in de laatste jaren wordt er in politiek Den Haag gediscussieerd over het volledig afschaffen van de functie. Hoewel de politieke instituties van de eilanden in 2010 grondig hervormd werden, bleven de politieke cultuur en de politieke hoofdrolspelers van de eilanden grotendeels hetzelfde als voor 2010. De gegevens uit de Staat van het Bestuur laten duidelijk zien dat een groot deel van de huidige politici van de eilanden ook in 2010 al politiek actief was, of zelfs in de periode daarvoor. Dat is geen toeval: vergelijkend onderzoek wijst uit dat politici in kleinere samenlevingen gemiddeld langer politiek actief zijn dan hun collega's in grote samenlevingen. Voor de eilanden van Caribisch Nederland betekent dit dat de transitie naar de gemeentestatus vormgegeven en ingekleed werd door politici die al lange tijd op het eiland actief waren en ook voor 2010 de lakens hadden uitgedeeld. Het is maar zeer de vraag in hoeverre een bestuurlijke verandering in zo'n context ook tot de gehoopte verandering van politieke cultuur zou kunnen leiden.

Net als de Caribische landen in het Koninkrijk, en net als veel kleine gemeenten in Europees Nederland, kampen Bonaire, Saba en Sint Eustatius bovendien van oudsher met de politieke en bestuurlijke nadelen van hun kleinschaligheid. De kleine bevolkingsgrootte van de eilanden zorgt onder meer voor een focus op persoonsgerichte in plaats van programmatische politiek, cliëntelistische relaties tussen kiezers en politici, een scherpe politieke polarisatie die ook doorwerkt in de maatschappij, en een grote machtsconcentratie in de handen van enkele bestuurders. Samen zorgen deze dynamieken voor zwak, instabiel, en soms ondeugdelijk bestuur op de eilanden, en die problemen zijn allerminst weggenomen door de hervormingen van 2010. Sterker nog: de transitie naar het dualisme lijkt de instabiliteit van

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

het bestuur te hebben versterkt, omdat politieke leiders die gedeputeerde worden veel minder controle op hun fractie in de eilandsraad kunnen uitoefenen, waardoor de neiging om over te lopen naar de oppositie groter geworden is.

Bonaire en Sint Eustatius werden zeker in de eerste jaren na 2010 geplaagd door grote politieke instabiliteit, waardoor er eigenlijk geen sprake kon zijn van efficiënt bestuur. Zoals de in de Staat van het Bestuur gepresenteerde gegevens laten zien, viel het bestuurscollege op deze eilanden in de eerste jaren na 2010 keer op keer, wat meestal veroorzaakt werd doordat een eilandsraad overliep van de coalitie naar de oppositie. Dit fenomeen van overlopen – dat op de Bovenwindse eilanden *shipjumping* wordt genoemd – kan gerelateerd worden aan de afwezigheid van ideologie als bindmiddel tussen coalitiepartijen, maar ook aan de materiële voordelen die sommige *shipjumpers* door de oppositie in het vooruitzicht worden gesteld. *Shipjumping* is dus niet alleen funest voor de bestuurlijke stabiliteit van de eilanden, maar is soms ook gerelateerd aan een verzwakte politieke integriteit van eilandsraadsleden.

In reactie op de aanhoudende instabiliteit en terugkerende integriteitskwesaties besloot Den Haag uiteindelijk tot bestuurlijk ingrijpen over te gaan. In 2015 werd Sint Eustatius onder bestuurlijk toezicht gesteld, en in 2018 besloot Den Haag zelfs het hele bestuur van het eiland over te nemen via een benoemde regeringscommissaris. Deze bestuurlijke overname duurde uiteindelijk zes jaar: pas in 2024 werd de lokale democratie op Sint Eustatius hersteld. Het buiten werking stellen van de lokale democratie is extra wrang omdat de bevolking van Sint Eustatius nooit voor de gemeentestatus gekozen had, en zich juist sterk verzet had tegen het hiermee gepaard gaande verlies van autonomie. Het verbaast dus niet dat de bestuurlijke overname door een deel van de bevolking gezien werd als een neokoloniale ingreep.

Op Bonaire kwam het niet tot een bestuurlijke overname, maar werd in 2018 wel een bestuursakkoord gesloten dat de bewegingsvrijheid van lokale bestuurders aanzienlijk inperkte en Den Haag een veel sterkere rol gaf in het lokale bestuur.

De schijnbare bestuurlijke onmacht op dit eiland leidt steeds vaker tot ingrepen door de Rijksvertegenwoordiger, zoals recentelijk nog gebeurde rondom de kwestie van de brandende afvalverwerking

op het eiland. Dit soort ingrepen zorgen voor harde botsingen met het lokale bestuur, dat het gevoel heeft steeds meer zeggenschap over het eiland kwijt te raken. Opvallend genoeg bleef Saba als kleinste eiland juist gespaard van deze dynamieken: dit eiland wordt juist sinds 2010 al bestuurd door dezelfde partij, en die stabiliteit komt duidelijk ten goede aan de kwaliteit van het openbaar bestuur, wat bestuurlijk ingrijpen door Den Haag onnodig maakt.

## Frustraties en teleurstellingen

De politieke en bestuurlijke ontwikkelingen in Caribisch Nederland kunnen niet los gezien worden van de frustraties en teleurstellingen die onder de bevolkingen leven over de nieuwe politieke status van de eilanden. Vanaf het begin af aan was er vooral op Bonaire en Sint Eustatius weerstand tegen de nieuwe status, en werden op deze eilanden nieuwe statusreferenda georganiseerd. Deze referenda hadden om verschillende redenen uiteindelijk geen politieke consequenties, maar gaven wel blijk van een onder de bevolking breed gedragen gevoel dat men de zeggenschap over het eiland zou verliezen omdat Den Haag de eilanden zou “rekoloniseren”. Zeker op Bonaire had deze discussie ook een demografische dimensie, veroorzaakt door de snel groeiende groep Europese Nederlanders op dat eiland. De spanningen tussen autochtone Bonairianen en Europese Nederlanders zijn sinds 2010 sterk toegenomen, en ondanks de kleine schaal van het eiland is er sprake van een sterke sociale segregatie. Onder autochtone Bonairianen leven gevoelens van vervreemding en verdrinking, en bestaat het gevoel dat de Bonairiaanse identiteit steeds meer onder druk staat.

Deze frustraties worden versterkt door teleurstellingen over de materiële gevolgen van de aansluiting bij Nederland. Hoewel voorzieningen zoals de zorg en het onderwijs zijn verbeterd, zijn de kosten van het levensonderhoud op de eilanden sterk gestegen, en is de armoede er juist toegenomen. In 2010 stapten de eilanden over van de Antilliaanse gulden naar de Amerikaanse dollar als betaalmiddel, en deze verandering leidde onverhoopt tot een stijging van de prijzen van levensmiddelen met 50 procent. De verwachting dat aansluiting bij Nederland zou leiden tot een hogere levensstandaard is dus absoluut niet uitgekomen: een

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs

rapport van de commissie-Thodé wees in 2023 uit dat meer dan een derde van de inwoners van Caribisch Nederland momenteel onder de armoedegrens leeft (tegenover 4% in Europees Nederland). Het heeft lang geduurd voordat dit armoedeprobleem door Den Haag onderkend werd, en de bestuurlijke drukte zorgde ervoor dat het lokale bestuur en de verschillende ministeries het probleem lang op elkaar afgeschoven hebben. Voor veel inwoners van de eilanden vormt de armoedeproblematiek een bewijs dat het beleid voor de eilanden eenzijdig vanuit de Haagse ministeries wordt bepaald, en dat er te weinig wordt geluisterd naar de noden en prioriteiten van de eilandbevolkingen.

Het armoedeprobleem wordt versterkt doordat veel sociale voorzieningen en rechten op de eilanden niet gelijkgetrokken zijn aan die in Europees Nederland. Vanaf 2010 werd gesteld dat wetten en regels op de eilanden mogen afwijken van die in Europees Nederland, en dit ‘differentiatiebeginsel’ is in 2017 ook in de Grondwet vastgelegd. De toepassing van dit beginsel is in de praktijk echter zeer inconsequent gebleken: de eilanden moesten vanaf 2010 allerlei Nederlandse wetten en regels invoeren die vaak onlogisch of niet op hen van toepassing waren, maar voorzieningen zoals het minimumloon, zwangerschapsverlof, werkloosheidsuitkeringen en pensioenen zijn lang achtergebleven bij die in Europees Nederland. De regering is hier door instanties zoals de Nationale ombudsman, het College voor de Rechten van de Mens, en de Raad van State meermaals voor op de vingers getikt, maar bleek steeds pas onder grote druk bereid te zijn de koers aan te passen, zogenaamd uit angst voor een mogelijke aanzuigende werking die deze voorzieningen zouden hebben op migranten uit andere landen in het Caribisch gebied. De ongelijke behandeling van Caribische Nederlanders ten opzichte van Europese Nederlanders versterkt het gevoel van eilandbewoners dat zij tweederangsburgers in Nederland zijn, en dat de koloniale periode nooit daadwerkelijk tot een einde is gekomen. Tot slot blijft ook de verhouding tussen de eilanden een bron van spanning. Binnen de Nederlandse Antillen hebben Saba en Sint Eustatius zich altijd verzet tegen het dominante maar op 900 kilometer afstand gelegen Curaçao, dat ervan werd beschuldigd geen aandacht voor de kleinere eilanden te hebben en alle financiële middelen van de Nederlandse Antillen voor zichzelf te

houden. Het feit dat de RCN en de Rijksvertegenwoordiger sinds 2010 vooral op Bonaire zetelen is voor deze twee kleinste eilanden een pijnpunt, omdat ze voelen dat ze nog steeds afhankelijk zijn gebleven van een verafgelegen eiland dat maar weinig aandacht en belangstelling voor hen heeft.

## Een blik op de toekomst

De politieke integratie van drie kleine Caribische eilanden in Nederland was een gewaagd experiment met een op voorhand onzekere afloop. De drie eilanden zijn zeer klein, maar de bestuurlijke uitdagingen zijn enorm. De historische erfenis van kolonisatie, slavernij, en het grotendeels mislukte experiment van de Nederlandse Antillen heeft ervoor gezorgd dat de eilanden te maken hebben met grote achterstanden in sociaaleconomische ontwikkeling, opleidingsniveau, en politiek-bestuurlijke capaciteit. Kleine Nederlandse gemeenten hebben ook met de negatieve gevolgen van kleinschaligheid te maken, maar deze gemeenten zijn al lange tijd integraal onderdeel van een welvarende Europese democratie. Daar komt nog eens bij dat de eilanden van Caribisch Nederland geografisch (zeer) geïsoleerd zijn: dit zorgt voor economische en militaire kwetsbaarheid, een gebrek aan economische en culturele kruisbestuiving, en een noodzaak om dure infrastructurele verbindingen met de buitenwereld te onderhouden. Saba en Sint Eustatius horen qua omvang weliswaar tot de kleinste Nederlandse gemeenten, maar in tegenstelling tot de meeste gemeenten in Europees Nederland moeten zij wel hun eigen havens, vliegvelden, en andere ingewikkelde infrastructuur onderhouden.

Juist omdat de integratie van deze eilanden in Nederland een gewaagd experiment was, lijkt het logisch dat er de Nederlandse regering veel aan gelegen zou zijn om dit experiment te laten slagen. Helaas zijn er in de afgelopen vijftien jaar echter veel fouten gemaakt, en blijkt bovendien steeds opnieuw dat de Nederlandse regering niet bereid of in staat lijkt van deze fouten te leren. De overhaaste invoering van de Amerikaanse dollar als betaalmiddel is een belangrijke fout geweest, net als de keuze om Sint Eustatius in Nederland te laten integreren terwijl de democratische legitimatie daarvoor ontbrak. De gedachte dat het Nederlandse gemeentemodel met haar dualisme tot een verster-

**Inleiding**

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

**Over de auteurs**

king van het bestuur op de eilanden zou leiden is achteraf behoorlijk naïef te noemen. En hoewel forse investeringen hebben geleid tot merkbare verbetering van belangrijke sociale voorzieningen, zorgt de aanhoudende armoedeproblematiek en het gebrek aan lokale inspraak ervoor dat de weerstand tegen Nederland alleen maar is toegenomen. Dit wordt nog eens versterkt door de voortdurende onwil van de regering om sociale voorzieningen gelijk te trekken met die in Europees Nederland. Kortom: vijftien jaar na 2010 is de integratie van Caribisch Nederland nog zeker geen succes te noemen, en wordt het op de eilanden zeker niet als zodanig beleefd. Wat betekent dit voor de toekomst? Allereerst moet gesteld worden dat er na 2010 wel degelijk grote verbeteringen op de eilanden tot stand zijn gebracht, die op onderdelen zeker tot een hogere levensstandaard hebben geleid. De armoedeproblematiek en de invoering van sociale voorzieningen zijn lang achtergebleven, maar ook hier worden stappen gezet, zij het zeer langzaam en

voorzichtig. De bestuurlijke zwaktes op de eilanden zijn daarentegen grotendeels gelijk gebleven, of misschien zelfs verergerd. Het gaat hier om hardnekkige, aan kleinschaligheid gerelateerde problemen die ook in de toekomst moeilijk op te lossen zullen zijn. Daardoor dringt zich de verwachting op dat Nederland in de toekomst nog nauwer betrokken zal worden bij het bestuur van de eilanden, allicht tegen wil en dank. Hoe Nederland die verantwoordelijkheid oppakt, is van doorslaggevende betekenis voor het oordeel van eilandbewoners over de politieke status van hun eiland. Is er net als tot dusver sprake van eenzijdig Haags ingrijpen zonder te luisteren naar de prioriteiten en ervaringen van eilandbewoners, dan zal de rol van Nederland tot forse weerstand leiden. Is Den Haag daarentegen bereid meer de rol te spelen van een ondersteunende en faciliterende partner, dan zou oordeel van eilandbewoners in positieve zin bijgesteld kunnen worden.

## Inleiding

1. Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen
2. De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld
3. Duurzame democratie op het decentrale niveau
4. Lekenbestuur onder druk
5. Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht
6. Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur
7. Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving
8. Besturen in Caribisch Nederland

## Over de auteurs



Credit: Edrieënna Brandao

**Edrieënna Brandao** groeide op in een achterstandswijk in Sint Eustatius. Als kind van twee ouders in de ziektewet weet ze wat het is om hulp te ontvangen van de overheid. Nu werkt ze bij diezelfde overheid als beleidsadviseur. ‘We moeten meer tijd besteden aan reflectie op wat we zelf kunnen doen.’

Ze had nooit gedacht dat ze bij de overheid terecht zou komen. En toch zit Edrieënna alweer bijna een jaar bij het bestuur van Sint Eustatius als beleidsadviseur. ‘Mensen zien de overheid vaak als

## ‘Ik stimuleer Statianen om iets te betekenen voor hun eigen leefomgeving’

organisatie waar vooral wordt gepraat en niet veel gedaan. Ik weet inmiddels dat er wel hard gewerkt wordt’, lacht ze. ‘Ik zie graag dat dingen goed gaan. En daarvoor zit ik op de juiste plek.’

Ze noemt zichzelf een chronische verbeteraar. ‘Het is deels omdat ik zo geniet van een proces dat goed verloopt. Maar uiteindelijk is mijn ambitie vooral dat ik mensen kan stimuleren om iets te betekenen voor hun eigen leefomgeving en zo een beter leven op te bouwen.’

‘De manier waarop we mensen onderwijzen, voorlichten en kennis meegeven, is daarbij belangrijk. Net zoals de focus op sociaal en mentaal welzijn.’ Edrieënna ziet dat Statianen zich vooral druk maken over geld. ‘Veel mensen hebben het gevoel dat ze er niet op vooruit gaan. Dat is begrijpelijk. We hebben hier te maken met inflatie en met beschimmeld eten dat wordt geïmporteerd.

Financiële zorgen zijn reëel. Maar eigenlijk gaat het niet zozeer over geld, het gaat over ontwikkeling.’

Ze gaat verder: ‘Mensen deden vroeger veel meer voor zichzelf. Nu roepen ze dat ze zonder subsidies en toeslagen niet kunnen overleven. Met zo’n mentaliteit wordt het moeilijk om verandering te brengen. De overheid heeft niet de oplossing voor alles. Burgers kunnen ook veel betekenen en daar moeten we veel meer op focussen.’

### *Eilandbestuur en het Rijk*

Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, waarmee op papier afscheid werd genomen van de koloniale verhoudingen, werd in 1954 ondertekend. De Nederlandse Antillen werden formeel opgeheven in 2010, waarna Sint Eustatius, Saba en Bonaire bijzondere gemeenten binnen het Koninkrijk werden. Edrieënna: ‘Gemeente of niet, het gaat bij ons om staatvorming



## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

Over de auteurs

- dat vereist tijd en ruimte om prioriteiten te stellen en middelen gezamenlijk te mobiliseren. Dat gezamenlijke is nog lastig. Hoewel de Nederlandse inspanningen om met onze gemeenschappen in contact te komen oprecht lijken, wordt het proces nog steeds gedomineerd door de grotere, meer ervaren entiteit die Nederland is. Dat beperkt echte, lokaal gestuurde besluitvorming. We moeten opnieuw kijken naar de relatie tussen Sint Eustatius en het Rijk als we op de lange termijn een kans willen maken.'

### *Het middelste kind*

Jonge mensen binnen het bestuur van Sint Eustatius hebben een unieke positie, vindt Edrieënna. 'We zijn zoals het middelste kind. We begrijpen zowel de jongere generatie als de oudere (werkende) generatie en hebben daarom, denk ik, een genuanceerde kijk op dingen. Als het aan mij ligt, nemen we als bestuur meer tijd om te reflecteren. We kunnen beter nadenken over waarom de dingen gaan zoals ze gaan. Wat vroeger gold als goed en vanzelfsprekend, hoeft dat nu niet per se te zijn.'

Als voorbeeld geeft ze het onderwijs. Op Sint Eustatius wordt bij jongeren het hoger onderwijs in Nederland enorm gepromoot.

'Waarom eigenlijk?' vraagt ze zich af. 'Waarom focussen we niet op de ontwikkelmogelijkheden in de regio of in andere werelddelen? Waarom zet het hoger onderwijs in Nederland bijvoorbeeld niet hier een dependance op? Op dat soort zaken moeten we reflecteren. Anders kunnen wij als overheid de behoeften die er zijn – nu en in de toekomst – niet vertalen naar de realiteit.'

### **Wie is Edrieënna Brandao?**

Edrieënna Brandao (29) is adviseur op het gebied van sociale ontwikkeling en gelijkheid. Ze ondersteunt de gedeputeerde van Sint Eustatius bij dossiers binnen het sociaal domein. Hiernaast investeert ze als sociaal entrepreneur in de capaciteitsontwikkeling van het maatschappelijk middenveld van de regio.

*'Waarom zet het Nederlandse hoger onderwijs niet hier een dependance op?'*

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

Over de auteurs

# Over de auteurs

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs



### James Kennedy

Prof. dr. James Kennedy is hoogleraar Moderne Nederlandse Geschiedenis bij de faculteit Geesteswetenschappen en universiteitshoogleraar met een speciale opdracht rond community engaged learning aan de Universiteit Utrecht. Zijn expertise is de naoorlogse geschiedenis, in eerste instantie Nederland, maar ook met het oog op transnationale en vergelijkende perspectieven. De algemene focus ligt op het snijvlak van de politieke, sociale en culturele geschiedenis van deze periode, met een bijzondere interesse voor de ethische dimensies van het beleid en de relatie tot de samenleving.



### Christopher Houtkamp

Dr. Christopher Houtkamp is Senior Research Fellow en hoofd Resilience programma bij Instituut Clingendael. Daar richt hij zich op veiligheid gerelateerde onderwerpen met een sterke 'interne' en 'externe' dimensie, zoals diaspora politiek en transnationale georganiseerde misdaad. Daarnaast is hij hoofdanalist van de Clingendael Buitenland barometer, een grootschalig bevolkingsonderzoek waar gekeken wordt naar vragen als 'hoe denken Nederlanders over de ontwikkelingen in het buitenland en Europa? En wat vindt en verwacht de Nederlander van ons buitenlandbeleid?'



### Carolien van Ham

Prof. dr. Carolien van Ham is hoogleraar Empirische Politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Haar onderzoek richt zich op democratische legitimiteit en politieke vertegenwoordiging. Ook publiceert ze over verkiezingsfraude en de integriteit van verkiezingen: hoe zorgen landen ervoor dat kiezers vertrouwen (kunnen) hebben in hun politieke systeem?

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs



### Joep van Lit

Joep van Lit Msc is promovendus empirische politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij behaalde zijn research master diploma (cum laude) in politieke wetenschap en bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. Zijn promotieonderzoek focust op democratische recessie en de verdediging van de democratie.



### Simon Otjes

Dr. Simon Otjes is universitair docent Nederlandse politiek aan de universiteit Leiden. Zijn onderzoek richt zich op politieke partijen in allerlei facetten: hoe ze opereren in parlementen, hun positionering, hun organisatie, hun kiezers en hun relaties met belangengroepen. Hij onderzoekt politieke partijen op het lokale niveau, landelijke niveau (met focus op Nederland) en op het Europees niveau.

Zijn onderzoek richt zich op politieke partijen, partijsystemen, parlementair gedrag, belangengroepen, publieke opinie en kiesgedrag. Zijn onderzoek richt zich hierin met name op de patronen die conflict en samenwerking tussen politieke actoren structureren: zoals de ideologische scheidslijnen die politieke partijen scheiden, de dimensies die publieke opinie structureren, en de patronen in parlementair



### Josje den Ridder

Dr. Josje den Ridder is politicoloog en doet bij het SCP onderzoek naar de Nederlandse publieke opinie en houdingen over democratie en politiek. Ze is projectleider van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) waarin het SCP sinds 2008 periodiek ontwikkelingen in de Nederlandse publieke opinie in kaart brengt en duidt. Ze promoveerde aan de Universiteit Leiden op een proefschrift over leden van Nederlandse politieke partijen.

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs



### Jeroen Oomen

Jeroen Oomen is assistent-professor bij de Urban Futures Studio aan de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek richt zich op de sociale, culturele en wetenschappelijke dimensies van toekomstvisies. Daarbij staat de politieke vraag wiens toekomstbeelden leidend zijn centraal. Het speelveld van de toekomst is namelijk ongelijk verdeeld, met grote (anti)democratische gevolgen. In mei 2025 verschijnt *Captured Futures: Rethinking the Drama of Environmental Politics* (Oxford University Press), waarin hij samen met Maarten Hajer analyseert hoe milieupolitiek gevangen zit in nauwe beelden van de toekomst.



### Julian Boer

Mr. Julian Boer is sinds mei 2022 als promovendus verbonden aan de Universiteit Utrecht, in het bijzonder aan het Utrecht Centre for Water, Oceans en Sustainability Law (UCWOSL). Hij verricht onderzoek naar de bescherming van toekomstige generaties in het Nederlandse publiekrecht.



### Sennay Ghereab

Prof. dr. Sennay Ghebreab is hoogleraar Sociaal intelligente artificiële intelligentie (AI) aan de Universiteit van Amsterdam. Met zijn onderzoek focust hij zich op het identificeren van manieren waarop AI systemen bestaande ongelijkheden in de samenleving weerspiegelen of versterken. Daarnaast is hij lid van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme. Sennay is scientific director bij het Civic AI Lab dat AI inzet om gelijke kansen te vergroten op het gebied van onderwijs, welzijn, milieu, mobiliteit en

## Inleiding

1. **Burgerschap na de verzuiling: zorgen en kansen**
2. **De buitenlandisering van het binnenland: de rol van het lokale bestuur in een roerige geopolitieke wereld**
3. **Duurzame democratie op het decentrale niveau**
4. **Lekenbestuur onder druk**
5. **Bestuur in een radicale tijd: toekomst, democratie en ideologische macht**
6. **Institutionele representatie van toekomstige generaties als tegenwicht voor kortzichtig bestuur**
7. **Artificial Intelligence als spiegel van de samenleving**
8. **Besturen in Caribisch Nederland**

## Over de auteurs



### Wouter Veenendaal

Prof. dr. Wouter Veenendaal is Bijzonder Hoogleraar Koninkrijksrelaties en Universitair Hoofddocent Vergelijkende Politicologie aan de Universiteit Leiden. Zijn onderzoek richt zich op de effecten van bevolkingsgrootte op politiek en democratie, met een specifieke focus op politiek in kleine (eiland)staten. Hij bekleedt sinds 2024 de leerstoel Democratische Vertegenwoordiging in het Koninkrijk, die is ingesteld door het Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In het kader van deze leerstoel verricht hij onderzoek naar de relaties tussen Europees Nederland en de zes Caribische eilanden in het Koninkrijk.

