

DOSSIER

Introductie: macht en tegenmacht*

*Claartje Brons***

Macht en tegenmacht zijn in 2021 zwaarbeladen woorden in de landelijke democratie.

Een veelgestelde vraag rond de kinderopvangtoeslagaffaire was waarom de checks-and-balances niet werkten in een volwassen democratie als Nederland. Het verslag *Ongekend Onrecht* van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag spreekt boekdelen. Over de ouders die slachtoffer zijn geworden van de harde aanpak vanuit de overheid schrijven zij: 'Zij stonden machteloos tegenover machtige instituten van de rechtsstaat, die hen niet de bescherming boden die zij verdienden.' De regering heeft het over 'een zwarte bladzijde in de geschiedenis van de Nederlandse overheid', en geeft aan dat het rapport 'noodzaakt dat we kritisch kijken naar het functioneren van de hele overheid'. De regering schrijft ook: 'We danken het aan enkele volhouders in de journalistiek, advocatuur, de Tweede Kamer en binnen de overheid dat deze misstand in volle omvang aan het licht is gekomen en we uiteindelijk deze crisis serieus zijn gaan nemen.'

Volop aanleiding om stil te staan bij macht en tegenmacht in onze democratie, en in dit dossier de vraag te onderzoeken welke politieke en maatschappelijke tegenmachten er zijn en hoe deze in Nederland versterkt kunnen worden. In dit dossier gaat het nu eens niet over de innige relatie tussen regering en parlement en hoe die te ontvlechten. Dit thema wordt of is al volop besproken. Ik verwijs bijvoorbeeld naar de onafhankelijke adviesraad De Nationale Conventie, die ruim vijftien jaar geleden stelde 'dat regering en parlement nadrukkelijker als macht en tegenmacht ten opzichte van elkaar zouden moeten functioneren' en voorstellen deed om de macht van het parlement als zelfstandig instituut te versterken.

Als we het thema van macht en tegenmacht breder bezien, en de caleidoscoop een paar slagen draaien, zijn er zowel vanuit wetenschap als praktijk volop andere invalshoeken die de moeite waard zijn om te verkennen. Welke inzichten en vragen komen bijvoorbeeld aan de oppervlakte als we inzoomen op het functioneren en de waarde van een institutionele tegenmacht als de Nationale ombudsman? Wat gebeurt er als we kijken naar de tegenmacht die vanuit activisten en sociale bewegingen beoefend wordt via de rechter? Wat valt op als we de aandacht verleggen naar de interbestuurlijke verhoudingen en de tegenmacht die gemeenten soms uitoefenen tegenover het Rijk? Wat zien we als we de schijnwerper zetten op macht en

* Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

** Dr. Claartje Brons is programmamanager Versterking Democratie en Bestuur, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en redactielid van *Beleid en Maatschappij*.

Claartje Brons

tegenmacht in de lokale democratie? En wat springt in het oog als we nadenken over checks-and-balances vanuit het perspectief van macht, (ambtelijke) tegenpraak en ethiek? In dit dossier zijn bespiegelingen te vinden over al deze vormen van tegenmacht. De vraag hoe zij werken en kunnen bijdragen aan een evenwichtiger verhouding en machtsbalans in onze democratische rechtsstaat staat centraal.

In 'De ombudsman als constructieve macht en polariserende tegenmacht' gaat Meike Bokhorst in op de positionering van de Nationale ombudsman. Zij benoemt dat we een tijd van politieke versnippering doormaken waarin Nederland zich beweegt van een 'consensusdemocratie' naar een 'polarisatiedemocratie'. In navolging van Rosanvallon reflecteert zij op drie waarden waar de democratie juist nu op kan steunen: onpartijdigheid, reflectiviteit en nabijheid. In zo'n democratie heeft de ombudsfunctie duidelijke meerwaarde, constateert zij. Vanuit een onafhankelijke, formele rol kan de ombudsman met de andere Hoge Colleges van Staat samenwerken en constructief signalen afgeven aan de overheid waar het misgaat. Maar de ombudsman kan ook dienen als tegenmacht door als onpartijdige, reflectieve en nabije organisatie voor burgers en professionals met de scherpe blik van de kritische buitenstaander zwakke plekken in het functioneren van de overheid bloot te leggen. Het bewaken van het evenwicht tussen de constructieve macht en polariserende tegenmacht bepaalt het gezag en de effectiviteit van de ombudsman. Echter, zij concludeert dat dit alleen werkt als overheden ook zo veel mogelijk zelf het burgerperspectief internaliseren en de ombudsfunctie ook intern organiseren. Dan kan de ombudsman zich richten op de restklachten en bij alarmsignalen luid genoeg politici en bestuurders waarschuwen.

Jeff Handmaker en Sanne Taekema werken in hun bijdrage 'mobilisering van recht' uit als een legitieme vorm van tegenmacht, en als werkbare en waardevolle component van behoorlijk bestuur binnen de structuur van de bestaande rechtsorde. Zij maken aan de hand van de verschillende concepten 'mobilisering van het recht' en 'lawfare' en aan de hand van praktijkvoorbeelden inzichtelijk hoe de mobilisering van het recht procedureel werkt en kan bijdragen aan een versterkt evenwicht der machten. In hun bijdrage staan Handmaker en Taekema uitgebreid stil bij de rol die burgers en maatschappelijke organisaties kunnen spelen als hervormers van overheidsinstuties, met als doel die meer op basis van rechtsstatelijke beginselen te laten werken. Zij gebruiken en mobiliseren het recht als tegenmacht om rechtvaardigheid en rechtsbescherming te realiseren. En om op te treden tegen rechtsstatelijke tekortkomingen en meer algemene bestuurlijke problemen. Een positief neveneffect kan dan zijn dat de versterkte trias politica ook meer legitimiteit kan vergaren. Het mobiliseren van het recht is in die zin zowel een interessant perspectief als een gereedschap om legitimiteit van het bestuur te versterken.

Imrat Verhoeven richt zich in zijn bijdrage op de vraag hoe conflictueus besturen kan werken als vorm van tegenmacht. Aan de hand van het concept conflictueus besturen en praktijkvoorbeelden laat hij zien hoe lagere overheden samen met burgeractiegroepen op zoek gaan naar manieren om weerstand te bieden tegen ongewenst beleid van hogere overheden. Conflictueus besturen levert weliswaar bestuurlijk ongemak op, maar kan vanuit maatschappelijk en democratisch

perspectief ook opgevat worden als een waardevolle vorm van tegenmacht. Hogere overheden worden zo vanuit een andere afweging van publieke belangen bevraagd op beleidsvoornemens of de uitvoering van beleid. Zolang er geen andere mogelijkheden zijn voor lagere overheden om weerstand tegen ongewenst beleid te bieden, is conflictueus besturen het enige alternatief om kritisch weerwoord aan en correctie op eenzijdig of te weinig doorleefd beleid te geven, concludeert hij.

Petra Paulides-Ruitenbergh reflecteert in 'De rol van de griffier in de verdeling van macht en tegenmacht in het lokaal bestuur' vanuit haar eigen ervaring als griffier op de vraag wat dit instituut kan bijdragen aan de balans tussen macht en tegenmacht in een gemeente. Wat is de mogelijke rol van de griffier bij het versterken van de macht van de lokale volksvertegenwoordiging? Zij stelt dat de machtsbalans in het lokaal bestuur gebaat is bij een griffier die een actieve rol pakt in het gesprek over, maar ook in het faciliteren van, de verschillende typen tegenmachts. De griffier, mits kwantitatief en kwalitatief voldoende geëquipeerd, kan de raad en de leden bijstaan en hun eigenstandige machtspositie versterken. Daarnaast, betoogt zij, kan de griffier ruim baan maken voor andere institutionele tegenmachts, zoals de rekenkamer. Door deze actief van informatie te voorzien kan de griffier bijdragen aan een meer evenwichtige verdeling van macht en tegenmacht in het lokale bestuur.

Erik Pool verkent tot slot in zijn meer filosofische bijdrage over de ethiek van de macht het persoonlijk of individueel handelen van de mensen die in de overheidsinstituten werken. Om werkelijk een verandering te bewerkstelligen die doorwerkt in het hele overheidssysteem zullen naast de meer bestuurlijk-juridische vragen vooral de ethische en morele kwesties aandacht nodig hebben, stelt hij. In zijn pleidooi voor tegenspraak en herwaardering van ambtelijk vakmanschap vindt hij ook een antwoord op de rechtsstatelijke crisis die zich aandient in de kinderopvangtoeslagaffaire. Pools vermoeden is dat door het individueel en collectief oefenen van tegenspraak in een socratisch gesprek er nieuwe kennis ontstaat die beklijft en die de cultuur en individueel gedrag wezenlijk kan veranderen. Ambtenaren kunnen elkaar helpen om de moed te verzamelen die nodig is om de macht van bestuurders en politici die niet de rechtsstaat dienen maar bezig zijn met 'politiek met de kleine p', te weerstaan.

Verschillende vormen, functies en waarden van tegenmacht passeren in dit dossier kortom de revue. Tegenmacht vanuit onafhankelijke instituties. Tegenmacht als vorm van besturen tegen ongewenst beleid. Tegenmacht als een instrument voor burgers en sociale bewegingen om rechtvaardigheid en rechtsbescherming te realiseren. Tegenmacht als het bieden van tegenspraak en als een handeling waar we ons, individueel en collectief, in kunnen oefenen en bekwamen door middel van dialoog. Al die vormen van tegenmacht bieden kanalen en mogelijkheden om macht te weerspreken als daar noodzaak toe is. Schatten we vanuit beleid en als maatschappij al deze vormen van tegenspraak en tegenmacht voldoende op waarde? In de strijd om macht, snelle oplossingen, invloed en het eigen gelijk gaat de ontvankelijkheid voor tegenspraak en tegenmacht immers ook verloren. Daarom relevant om de waarde van tegenmacht en tegenspraak – in al hun veelvormigheid

Claartje Brons

– te blijven benoemen en in beleid en wet te verankeren, zodat de ontvankelijkheid voor tegenspraak, misstanden en burgerperspectief niet met de eerste de beste herfststorm verwaait.

Literatuur

Tweede Kamer (2020). *Verslag Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag, Ongekend Onrecht* (Kamerstukken II, 35510, nr. 2). Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Tweede Kamer (2021). *Kabinetsreactie Ongekend Onrecht* (Kamerstukken II, 35510, nr. 4). Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Nationale Conventie (2006). *Hart voor de Publieke Zaak*. Den Haag: Nationale Conventie.