



Schinkelshoek & Verhoog

Thuis in Den Haag

Jouke de Vries

## Polarisatie, fragmentatie en verlamming in de Nederlandse politiek

*Dit is een tekstuele versie van de Binnenhoflezing van prof. Jouke de Vries zoals uitgesproken op 7 juli 2021 op Paleis Lange Voorhout te Den Haag.*

Het is voor mij een grote eer vandaag de eerste Binnenhoflezing uit te spreken. Het Binnenhof is op dit moment leeg, het oude ministerie van Buitenlandse Zaken is het tijdelijke onderkomen van het parlement. Uit de bouwtekeningen van het Binnenhof blijkt dat er na de verbouwing weer sprake zal zijn van een parlamentsgebouw, met daaromheen, merkwaardig genoeg, een slotgracht. Ik hoop dat die gracht niet symbool staat voor de nieuwe bestuurscultuur en het nieuwe leiderschap die onlangs zijn aangekondigd. Zeker niet met een opgetrokken brug, want dat betekent weinig goeds voor de openheid en transparantie van de politiek.

Ik houd deze lezing op het moment dat de Nederlandse politiek zich in grote problemen bevindt. Het is bijzonder lastig voor de Tweede Kamer om tot besluitvorming te komen en de formatie van een nieuw kabinet zit muurvast. De situatie is verre van eenvoudig. Er is sprake van een Pandemie en een Toeslagen-affaire, beide met vergaande gevolgen. Het komende kabinet moet tevens grote problemen oplossen zoals de stikstofcrisis, de woningbouwcrisis, de vluchtelingen crisis en de Klimaatcrisis. Het valt op dat we op dit moment alleen nog maar in termen van crises communiceren en er apocalyptische wolken boven de politiek hangen, waardoor een gevoel van onbehagen groeit en de legitimiteit van de politiek onder druk staat.

Deze crises betreffen “wicked problems”, ongetemde beleidsproblemen, waarover geen wetenschappelijke en politieke consensus bestaat. Er bestaan geen onmiddellijke oplossingen voor deze complexe vraagstukken. En als er wel wetenschappelijke consensus over een probleem bestaat, de meeste wetenschappers zijn overtuigd van de klimaatcrisis, dan worden de resultaten in het huidige gepolariseerde politieke klimaat meteen betwijfeld.<sup>1</sup>

Al deze onzekere kwesties kwamen naar mijn mening tot ontploffing in het beroemde en befaamde Kamerdebat op 1 april 2021, naar aanleiding van de “functie-elders”-affaire, waarin

---

<sup>1</sup> De term “wicked problems” ben ik voor het eerst tegengekomen in het werk van de bestuurskundige Rob Hoppe. Inzichtelijk is ook het boek van Keith Grint die op basis van een studie naar D-day een koppeling maakt tussen maatschappelijke problemen en leiderschapsstijlen. Naast “wicked problems” onderscheidt hij kritieke problemen en “tame problems”: getemde problemen. Bij kritieke problemen hoort een commando stijl (geef antwoord), bij getemde problemen een managementstijl (organiseer het proces) en bij ongetemde problemen hoort leiderschap, dat vragen stelt. In crisissituaties en problemen in de democratie zie je dat de roep naar leiderschap en commando groeit. De bevolking vraagt antwoorden of wil de aanpak van de Corona-crisis door een militair laten leiden.

een motie van afkeuring tegen Mark Rutte, de politiek leider van de VVD en al tien jaar premier, Kamerbreed werd aangenomen. Het leidde tot een scherp debat over macht en tegenmacht in het Nederlandse parlement, aangejaagd door de Kamerleden Omtzigt, Leijten en Azarkan. Er was een nieuwe bestuurscultuur nodig. In plaats van het alsmaar sterker wordende monisme, zou het dualisme moeten terugkeren. De Kamer moest, in termen van oud-Kamervoorzitter Anne Vondeling, minder lam en meer leeuw zijn. Alles moest ook meer transparant en openbaar zijn.

De minister-president kwam als politiek leider na het Kamerdebat op zijn fiets tot nader inzicht en formuleerde een aantal radicale ideeën om de bestuurscultuur te veranderen. Volgens politieke tegenstanders vielen zijn voorstellen tegen, waren ze niet radicaal genoeg, maar als je niet van visie houdt is elk idee natuurlijk radicaal.<sup>2</sup>

Volgens mij slaan we met het debat over macht en tegenmacht de plank echter behoorlijk mis. Het probleem is veel meer dat het steeds lastiger wordt om vast te stellen wie in ons land de macht heeft en daaraan gerelateerd de gezagspositie om te kunnen besturen. De macht is in verval, waardoor wij constateren dat ministers of een kabinet zaken heel moeilijk voor elkaar kunnen krijgen. De oplossing van de Toeslagenaffaire laat lang op zich wachten; de aanpak van de Coronacrisis was een janboel en bestond uit vallen en opstaan. Te veel macht en te weinig tegenmacht? Ik betwijfel het. Te weinig macht zou ik zeggen, op alle fronten.

Naast de discussies over de persoon van Rutte moet er meer aan de hand zijn in de Nederlandse politiek. Daar wil ik het vandaag over hebben. Wat zijn de structurele en culturele ontwikkelingen in de Nederlandse politiek die deze crisis en de daaraan gerelateerde problemen die worden toegeschreven aan personen kunnen verklaren? De aanname van dit betoog is dat de bestuurscultuur een onderdeel is van de politieke cultuur, die deels door structurele veranderingen wordt verklaard. De politieke cultuur bestaat uit spelregels en stelregels. De politieke cultuur is sinds de verkiezingen van 1967 aan het veranderen en kwam door de aanslagen op de Twin Towers in New York (11 september 2001) en de moord op Pim Fortuyn (6 mei 2002) in een stroomversnelling. Het lijkt erop dat we ons qua veranderingen in de politieke cultuur op dit moment in het oog van de politieke storm bevinden. Dit wordt veroorzaakt door de opkomst van het populisme, de identiteitspolitiek en ontwikkelingen in de media waardoor iedereen zelf journalist is geworden en de politieke mobilisatie in een hoog tempo kan plaatsvinden.

De kern van de Nederlandse politieke cultuur bestaat daardoor tegenwoordig uit drie elementen, namelijk: Polarisatie, Versplintering en Verlamming. Of nog scherper geformuleerd: de polarisatie en de versplintering leiden tot verlamming in de Nederlandse politiek (Fragmentatie+Polarisatie=Verlamming). Om de bestuurscultuur te veranderen zal de politieke cultuur moeten veranderen, maar dat is verre van eenvoudig. Het is ook niet aannemelijk dat dit zal gebeuren, omdat de polarisatie, fragmentatie en verlamming niet afnemen, maar eerder zullen toenemen. Zij worden aangejaagd door de grote structurele krachten die inwerken op het politieke systeem. In de eerste plaats de globalisering, die winnaars en verliezers oplevert en spanningen veroorzaakt tussen stedelijke gebieden en het platteland. De globalisering laat daarnaast steeds meer een grote inkomens- en vermogensongelijkheid zien. Dit wordt door de Corona-crisis nog eens extra geaccentueerd. In de tweede plaats de digitalisering (Internet of Things en Kunstmatige Intelligentie), waardoor onder andere het medialandschap sterk is veranderd of nog gaat veranderen. In de derde plaats

---

<sup>2</sup> De stelling dat Mark Rutte geen visie of ideologie heeft is naar mijn mening niet handhaafbaar. Democratie is ook een ideologie en dat geldt ook voor het liberalisme dat er vanuit gaat dat de markt een efficiënt allocatiemechanisme is.

de demografische ontwikkelingen zoals de groei van de wereldbevolking en de permanente immigratiestromen, waardoor de politieke cultuur minder homogeen wordt.

## **Polarisatie**

In het verleden werd Nederland omschreven als een consensusdemocratie, waarbij politieke partijen er met elkaar uitkwamen. Buitenlanders hadden er veel waardering voor. Kapitaal en Arbeid zaten in Nederland met de overheid aan tafel en waren niet in een destructieve klassenstrijd verwickeld. Sinds Fortuyn de politieke agenda van Paars (1994) ter discussie stelde (“Acht jaren puinhopen van Paars”) is er sprake van een sterke maatschappelijke en politieke polarisatie. Daaronder verstaan wij dat de onderlinge verschillen sterk worden aangezet waardoor de politieke scheidslijnen in de maatschappij dieper worden. De verschillende partijen verketteren elkaar en streven niet naar bestuurlijke oplossingen. De leiders en de aanhang van politieke en maatschappelijke groepen zetten zich tegen elkaar af en isoleren zich ten opzichte van elkaar. Dat heeft onder andere te maken met de opkomst van het populisme, voornamelijk aan de rechterkant van het politiek spectrum en met het verschijnsel van de identiteitspolitiek vooral aan de linkerkant van het politiek spectrum. Zij gaan met elkaar de concurrentie aan en gaan tegen elkaar tekeer. Zeker op de sociale media, zoals op Twitter, waar mensen elkaar uitschelden, beledigen, uitsluiten en blokkeren en voor verrotte vis uitmaken.

Het populisme kent een linkse en rechtse variant. Populisme is niet per definitie fout, hoewel politieke tegenstanders het populisme dikwijls zo “framen”. Populisme kan worden opgevat als een reactie op de dominante technocratie en de heerschappij van experts, van de elites. Het is een permanente competitie in de democratie tussen aan de ene kant de elite (experts) en aan de andere kant het gezonde verstand (de bevolking). In Nederland is het populisme een duidelijke reactie op de technocratische Paarse coalities, toen politiek management werd. Het ontstaan van een volkstribuun is een bekend verschijnsel in de politiek.<sup>3</sup> De tribuun formuleert dikwijls strijdpunten die lange tijd door de zittende macht zijn ontkend of niet serieus genomen. De populist zegt op te komen voor het volk. “Wij zijn het volk!”, maar ook de populist kan dit niet helemaal zeker weten. De populist verzet zich tegen de elites, praat zonder meel in de mond en is bedreven in het uitvergrooten van maatschappelijke problemen. De populist is niet zozeer gericht op consensus en het nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid, maar wil de problemen benoemen die al te lang verzwegen zijn. In Nederland begon het populisme aan de linkerkant met de opkomst van de Socialistische Partij (SP). De SP trok een deel van de kiezers van de PvdA naar zich toe, waarmee het begin van het einde van een van de volkspartijen begon. Een ander deel van de PvdA-kiezers was al vertrokken naar de VVD.

Na Fortuyn was er Rita Verdonk die kortstondig furore maakte. Daarna werd het stokje van het rechtspopulisme overgenomen door Geert Wilders van de Partij voor de Vrijheid (PVV) en Thierry Baudet van Forum voor Democratie (FvD). Wilders maakte van het immigratievraagstuk en de de-islamisering van Nederland zijn strijdpunten. Hij mag graag polariseren en debatteert op het scherpst van de snede. “Doe eens normaal man”, sprak hij tegen minister-president Rutte en minister Kaag noemde hij onlangs op Twitter een heks. Zijn uitspraak over “Minder, minder, minder Marokkanen” zorgde voor veel tumult. Vele mensen

---

<sup>3</sup> Interessant is de verklaring van dit vaak terugkerende patroon van de opkomst van de volkstribuun door de socioloog Max Weber. Hij stelt dat de bureaucrativering van de politiek en organisatie zal toenemen waardoor wij onderdeel worden van een ijzeren kooi. De saaiheid van de bureaucratie wordt echter zo nu en dan in de geschiedenis opgeschud door een charismatisch politicus. Lastig is dat charismatische politici naast aanhang ook veel kritiek en bedreiging oproepen. De kans is ook aanwezig dat zij worden vermoord.

deden aangifte van discriminatie (volgens Wilders een georganiseerde actie) en daarvoor moest hij zich voor de rechter verantwoorden. Hij werd bijgestaan door de beste advocaten. Volgens Wilders was er sprake van politiek proces. Zijn electoraat schommelt. En meestal net op het moment dat hij goed in de peilingen staat doet hij weer een radicale uitspraak, waardoor hij weer kiezers verliest. Zo sprak hij over kopvodden, een nepparlement en neprechters van D66. Een van zijn meest recente uitspraken heeft betrekking op journalisten die, enkele uitzonderingen daargelaten, volgens hem “tuig van de richel” zijn. De Vereniging voor Journalisten wilde meteen in debat omdat de beroepsgroep steeds meer bedreigd wordt en de uitspraken van Wilders niet zouden helpen om de gemoederen tot bedaren te brengen.

Baudet spreekt zich uit tegen Europa en is een voorstander van de natiestaat. Hij is ook kritisch over het immigratiebeleid, omdat het tot “omvolking” zou leiden en tot de ondergang van het Avondland. Hij is een voorstander van het referendum zoals de meeste populisten. Baudet wordt als excentriek beschouwd: hij poseert bijna naakt aan de kustlijn of ligt uitgestrekt als een fotomodel op een vleugel en snuift aan een zakje lavendel.<sup>4</sup> Hij hanteert ook een licht gezwollen en archaisch taalgebruik. Passages uit zijn overwinningsspeech na de Statenverkiezingen over de Uil van Minerva en het Boreale Noorden werden sterk bekritiseerd. Ook uitte hij forse kritiek op het functioneren van het parlement, van de rechterlijke macht en de universiteiten. Hij is ook geradicaliseerd en wordt beschuldigd van racistische en neo-nazistische sympathieën. Zijn Forum voor Democratie wordt met vele politieke afsplitsingen geconfronteerd (Otten/Van Haga/Eerdmans en Nanninga). Hij keerde zich ook tegen het Corona-beleid van het kabinet. Hij deed dat openlijk met zijn Karavaan voor de Vrijheid, hij droeg demonstratief geen mondkapje en meldde niet aan de Kamervoorzitter dat hij besmet was met Corona.

Een andere oorzaak van de polarisatie in de maatschappij en de politiek is de opkomst van de zogenaamde identiteitspolitiek.<sup>5</sup> Er is in toenemende mate sprake van een clash tussen de aanhangers van de populistische partijen en aanhangers van partijen die identiteit van groot belang vinden. Dit kan de voortdurende clash tussen minister Kaag van D66 en Wilders van de PVV verklaren. Het uit de hand gelopen debat over het terughalen van IS-vrouwen is het meest recente voorbeeld daarvan. Identiteitspolitiek betekent een grote toename van de groepsvorming in de maatschappij en in de politiek. Dit gebeurt op basis van etniciteit, religie, gender en kleur. Het betekent steun voor groepen die met de verzamelnaam LHBTQ+ worden aangeduid. Deze groepsvorming wordt gestimuleerd door het gebruik van sociale media waardoor de politieke mobilisatie eenvoudiger plaatsvindt dan in het verleden. De deelnemers aan de groep die elkaar vinden op een bepaalde mate van identiteit verkeren vooral in hun eigen “bubbel” en zijn minder ontvankelijk voor de opvattingen en de meningen van andere groepen of personen. Op basis van identiteiten zoeken deze groepen naar erkenning en herkenning van hun positie. Daar zetten zij zich dikwijls tegen af omdat zij zeer van hun eigen gelijk overtuigd zijn en apodictische stellingnames innemen. Deze identiteitspolitiek is bijzonder populair bij de jongere generaties: en kreeg een grote stimulans door Black Lives Matter en de #MeToo-beweging. In deze machtsstrijd willen groepen erkenning en willen zij de geschiedenis van de dominante groepen – de meerderheid – herschrijven. Vanuit de hedendaagse moraal gaat men het verleden herschrijven. Dat is de verklaring voor het feit dat elke generatie de geschiedenis wil herschrijven. Aanstormende groepen dienen cultuur wakker te zijn. Deze “woke”-cultuur leidt uiteindelijk tot een cancelcultuur waardoor beelden, schilderijen, gebruiken het moeten ontgelden. Er is een nieuwe generatie in de politiek

---

<sup>4</sup> Hoewel ik het niet kan bewijzen kan het zakje lavendel van Baudet ook een verwijzing zijn naar het werk van de filosoof Georg Hegel. De term boreaal deed terecht veel stof opwaaien, maar een verwijzing naar de Uil van Minerva is op zijn minst interessant te noemen.

<sup>5</sup> Francis Fukuyama, (2018), “Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition”. Profile Books, London.

opgestaan die hele andere vraagstukken van belang vindt dan de oudere generaties. Er is in de politiek sprake van een generatiewisseling. De jonge generaties, men kan het vaststellen aan de universiteiten, zijn vooral geïnteresseerd in vraagstukken van duurzaamheid, zelfontplooiing, sociale veiligheid, discriminatie, gendergelijkheid, diversiteit en inclusie. Dit zijn de nieuwe politieke termen. De jonge generatie is ook ongeduldig. Men verwacht snelle besluitvorming over grote maatschappelijke vraagstukken en toont zich ongeduldig met de wetenschap van het voortmodderen en het vastlopen van de besluitvorming van de oudere generaties. Tussen de populistische aan de rechterkant van het politiek spectrum en de dragers van de identiteitspolitiek gaat het hard tegen hard. Een aanhanger van Trump stelde bij zijn verkiezingsoverwinning: “Onze mensen die het slachtoffer zijn van de globalisering en hun werk kwijt zijn geraakt aan China, hebben werk nodig, geen gender neutrale toiletten!”

Interessant zijn de gevolgen van het populisme en de identiteitspolitiek voor de vorming van het beleid. Als men belang hecht aan “evidence based”-beleid dan is het wetenschappelijke streven naar de waarheid wel van belang. Politiek kun je opvatten als de strijd om de waarheid. Objectiviteit is natuurlijk altijd een heikel onderwerp geweest, maar het vinden van de waarheid of het streven ernaar om tot goed en gedragen beleid te komen – het zoeken naar draagvlak – lijkt steeds meer onder druk te komen staan. In het verleden werd “de waarheid” vooral vastgesteld en besloten door macht en gezagsposities. Met het afnemen van de macht en de fragmentatie van de politiek is dit steeds minder mogelijk. Het postmodernisme heeft dit nog eens versterkt omdat er geen punt meer is van waaruit wordt aangegeven wat de waarheid is of welke richting het beleid moet opgaan. Hierdoor ontstaat een kakofonie van waarheden, waarbij de hardste schreeuwers niet altijd gelijk hebben, maar wel veel aandacht krijgen in onze aandachts-economie. Het leidt er ook toe dat feitelijke informatie van planbureaus die in het verleden werd gebruikt om vraagstukken te depolitiseren en bestuurlijk tot oplossing te brengen, minder toepasbaar zijn, waardoor depolarisatie niet mogelijk is. De waarheid is voor velen een optie geworden. Als dergelijke kaders wegvallen dan wordt de waarheid te grabbel gegooid. Terwijl het aantal schier onoplosbare problemen toeneemt, lijkt de democratische politiek steeds minder in staat tot oplossingen. Hierdoor ontstaat er een onheilspellende sfeer in de politiek. Als je het nergens over eens bent, dan ontstaat er polarisatie omdat je niet bereid bent argumenten op een rationele manier uit te wisselen, maar je zet je af tegen de vermeende tegenstander. Het is these en antithese zonder tot synthese te komen.

#### Buitenlands intermezzo: Trump

Polarisatie beperkt zich niet tot Nederland. Het is een internationaal verschijnsel. Een bekend voorbeeld is de opkomst en de regeerperiode van President Trump. Uit de elite voortkomend zette hij zich af tegen die elite en de gevestigde orde in Washington. “Drain the swamp”, was een belangrijk credo van de president. Hij had een ongebruikelijke stijl en brak met de bestaande politieke cultuur. Politieke correctheid was aan hem niet besteed. Hij regeerde per decreet en via Twitter. Trump is weinig gepolijst qua gedrag en taalgebruik. Niemand had een president ooit horen zeggen: “Grab ‘em by the pussy!” Hij zette zich met behulp van rechtse media, zoals Fox News, zwaar af tegen de Democraten. De polarisatie kwam tot een hoogtepunt bij de verkiezingen in 2020 die de democraat Joe Biden (“Sleepy Joe”) aan de macht brachten. Trump en zijn aanhangers stelden dat er bij de verkiezingen grote fraude had plaatsgevonden en dat de stemmen waren gestolen. Hij jutte zijn aanhang op waardoor er een bestorming van het Capitool plaatsvond. Een zeer ernstige gebeurtenis en schokkend voor vele Amerikanen. In een tweepartijstelsel krijgt de polarisatie dus nog meer kans. Als er dikwijls sprake is van een fifty-fifty verhouding bij de verkiezingen en tijdens besluitvormingsprocessen dan is de stabiliteit van de politiek in het geding. Dit kan leiden tot een kop-of-munt-democratie. Dit wordt ook wel een Toss-democratie genoemd. Het is vaak een voorbode van maatschappelijke instabiliteit en soms zelfs van een burgeroorlog. Een democratie kan er lastig

mee omgaan. Zover is het in ons meerpartijenstelsel nog niet, maar de polarisatie neemt zienderogen toe.

## **Fragmentatie**

Een tweede ontwikkeling waar de Nederlandse politiek mee te maken heeft is de politieke fragmentatie of de politieke versplintering. Naast politieke versplintering is er ook sprake van maatschappelijke versplintering. Fragmentatie betekent dat grotere eenheden, zoals politieke partijen, uit elkaar vallen in kleinere entiteiten. Beide ontwikkelingen hebben invloed op elkaar en zijn met elkaar verstrengeld.

Politieke versplintering betekent dat het aantal politieke partijen sterk is toegenomen. Er worden meer politieke partijen opgericht en er is ook sprake van meer afsplitsingen in de Kamer. Bij de verkiezingen van 2020 deden ongeveer 36 politieke partijen mee aan de verkiezingen. Het stembiljet was enorm van omvang. Mensen konden hun politieke partij amper vinden en hadden moeite om het stembiljet open te vouwen. Op dit moment zijn er 18 fracties actief in de Tweede Kamer. De groep-Van Haga, is de laatste groep die zich afsplitste van Forum voor Democratie. Nee, herstel, het gaat inmiddels over 19 fracties in de Tweede Kamer omdat Pieter Omzigt heeft bedankt als CDA-lid, maar wel als Kamerlid doorgaat.

In het verleden was er sprake van een paar grote partijen met hechte organisaties. Nederland was een driestromenland: van christendemocratie, socialisme en liberalisme. Het politieke systeem was verzuild, met loyale en lijdelijke kiezers, die honkvast waren. Na 1967 is de volatiliteit van de kiezers toegenomen en zijn de kiezers minder eenkennig dan in het verleden het geval was. Ook zijn er steeds meer politieke entrepreneurs die uit het niets een gokje wagen en willen doorstoten in de politiek.

Niet alleen het politieke veld is meer versplinterd. Dit geldt ook voor de overheidsbureaucratie. In het verleden kenden wij departementen die hiërarchisch georganiseerd waren. De top nam beslissingen die dan op andere bestuurslagen loyaal werden uitgevoerd. Door de opkomst van het neoliberalisme en het nieuw publiek management werd het marktmechanisme als meer efficiënt gezien en werden grote uitvoeringdiensten op afstand van de politiek gezet. Vele taken werden ook gedecentraliseerd naar de provincies en de gemeenten en naar interbestuurlijke samenwerkingsverbanden waarop geen democratische controle plaatsvindt. Ook gingen de decentralisaties niet gepaard met het overhevelen van financiële middelen waardoor er grote problemen ontstonden bij de gemeenten omdat zij de jeugdzorg moesten gaan betalen. Bij de Corona-crisis bleek hoe ingewikkeld het bestuurlijke veld in Nederland is geworden en hoe moeilijk het is om leiding te geven aan bijvoorbeeld de GGD. Het beeld van het perfect georganiseerde Nederland kreeg een deuk, hoewel dat zich na het op stoom komen van de vaccinatiecampagne weer herstelde. Nederland werd in korte tijd geconfronteerd met een aantal affaires waardoor het beeld van het goed georganiseerde Nederland aan duigen ligt. Het had deels te maken met internationale ketens die door de globalisering zijn ontstaan, waardoor we niet meer in staat waren om mondkapjes te maken en ook de beademingsapparatuur was niet meer voorhanden. Maar dit alles heeft eerder te maken met het verdwijnen van de macht dan met de vraag van macht en tegenmacht.

De politieke fragmentatie geldt ook voor het maatschappelijk middenveld. Dat betreft intermediaire organisaties zoals kerken, werkgeversorganisaties en vakbonden. Dat middenveld was in het verleden hecht georganiseerd, maar dat is ook geen vanzelfsprekendheid meer. De protesten rond het stikstof dossier gaven aan dat er van het oude hechte Groene Front van landbouworganisaties niet veel meer is overgebleven. Een deel van de boeren is geradicaliseerd (“Farmers Defence Force” en “Agraractie”) en kiest andere

overlegvormen dan de agrarische organisaties uit het verleden. Met enorme voertuigen die meer op tanks dan op trekkers lijken, kwamen de boeren naar het Malieveld. Men kwam fractievoorzitter Jetten (D66) zelfs thuis even opzoeken. De getergde boeren polariseerden als geen ander en ramden in Groningen de deur van het provinciehuis. Ook de boeren weten zich door nieuwe technologieën snel te organiseren en te mobiliseren. Zij passeren de oude landbouworganisaties en het CDA als trouwe vertegenwoordiger van de agrarische belangen.<sup>6</sup> De acties leidden er uiteindelijk toe dat de BoerBurgerBeweging in de Tweede Kamer kwam met één zetel en binnen no-time in de opiniepeilingen op vier zetels stond. Het Kamerlid Caroline van der Plas van BBB, die geen enkele ervaring in de Kamer heeft, was meteen een ster in de media omdat zij zo authentiek is en een goede vertegenwoordiger van het gezonde (boeren)verstand. Vandaag trekken de boeren wederom op naar het Malieveld. Zij zijn het abrupte beleid zat. Eerst moest de helft van de veestapel verdwijnen en nu worden de Gelderse Vallei en Zuid-Holland opgeofferd om de stikstofproblematiek op te lossen.

De versplintering geldt ook de media. Door de internetrevolutie is het medialandschap sterk van karakter veranderd. De media zijn van grote invloed op de publieke opinie en daardoor op de politiek. Van “broadcasting” en daardoor een zekere integratie van standpunten is in de media amper meer sprake. Er is eerder sprake van “narrowcasting”, waardoor afzonderlijke themakanalen de hele dag kunnen worden bekeken zonder dat er sprake is van politieke items die het collectief betreffen. Je kunt de hele dag alleen naar autoraces kijken. Het aantal zenders is tegenwoordig gigantisch. Recent zien wij de opkomst van Netflix, waarbij mensen dagenlang naar een serie kunnen kijken (“bingewatching”). Terwijl de traditionele geschreven kranten het lastig hebben en met fusies worden geconfronteerd, hebben de technologische ontwikkelingen ook steeds meer journalistieke platforms mogelijk gemaakt. Onderzoeksjournalisten werken via deze platforms. Zij bijten zich hardnekkig vast in dossiers en zetten daarvoor het instrument van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) in. Zij werken daarbij dikwijls samen met kranten en omroepen. Hoewel beeldvorming altijd belangrijk is geweest in de politiek is het beeld zo langzamerhand dominant geworden. Dit leidt tot een tegenreactie bij de bestuurlijke organisaties. Ministers en staatssecretarissen worden steeds meer omgeven door een bontkraag van communicatiedeskundigen, voorlichters en media adviseurs. De vraag is steeds meer: hoe blijven de bewindslieden overeind.

Internet, Facebook en Twitter hebben het karakter van het medialandschap en de politiek sterk veranderd. Het monopolie op informatie bij de overheid is verdwenen en steeds meer groepen en individuen vormen hun eigen zender en geven hun mening via het Internet, Facebook of Twitter. Iedereen kan daardoor zelf journalist zijn en een politieke beweging mobiliseren. De democratie kent daardoor minder filters dan in het verleden, waardoor meningen ongezuurd naar voren worden gebracht en wanneer een bericht “viral” gaat, kan het grote gevolgen hebben voor de beeldvorming rond de politiek of een bewindspersoon. Het leidt tot een sterke polarisatie van meningen en gezichtspunten. Ook Nederland, dat een verzuild medialandschap kende, heeft steeds meer omroepen die een eigen geluid willen brengen. Ook een meer rechts geluid zoals Wakker Nederland en Ongehoord Nederland. Maar ook gekleurde Nederlanders timmeren met een eigen zender “Zwart” aan de weg.

## **Verlamming**

---

<sup>6</sup> Zoals de PvdA een groot deel van de arbeidersklasse is kwijtgeraakt (door vervreemding van top en basis of omdat er steeds minder klassieke arbeiders zijn), zo is ook het CDA niet meer het vanzelfsprekende kanaal van de boeren naar politiek Den Haag. De VVD is bewust naar het politieke midden opgeschoven, maar dit wordt ook veroorzaakt door opkomst van partijen rechts van de VVD: FvD en PVV.

Een derde ontwikkeling in de Nederlandse politiek is wat ik politieke verlamming zou willen noemen. Die komt voort uit de polarisatie en fragmentatie van de Nederlandse politiek. Politieke verlamming betekent dat de politiek moeilijk tot bindende beslissingen kan komen waardoor het beleid lastig tot stand komt. Of het beleid wordt uitgesteld omdat bestuurders denken dat de tijd de problemen wel zal oplossen. De tijd moet zijn werk doen. Bij de grote maatschappelijke vraagstukken die het kabinet moet oplossen leidt dit er toe dat resultaten niet snel zichtbaar worden of dat deze “wicked problems” voorlopig niet kunnen worden opgelost door de politiek. Politici spreken niet graag over problemen waarvoor zij nog een oplossingen zien. Dikwijls neemt men wel besluiten, maar is men niet geïnteresseerd in de uitvoering van het beleid.

Deze politieke verlamming leidt bij verschillende partijen tot onvrede en het idee dat er niet veel gebeurt en dat het parlement en de overheid niet goed functioneren. Dit is niet alleen kritiek van de populistische partijen. Het ongeduld over de traagheid van de politiek is ook bij andere partijen en groepen duidelijk zichtbaar, zoals bij actiegroepen, single issue partijen en bij een deel van de jongeren. Met name jongeren lijken steeds ongeduldiger te worden. Er is bij de jongeren sprake van een mentaliteitsverandering. De politiek en de overheidssector levert te weinig en niet snel genoeg. Het systeem loopt vast en de politici zijn teveel met zichzelf bezig. Omdat er geen resultaten worden geboekt of omdat het lang duurt voordat de resultaten zichtbaar worden, komen de initiatieven steeds meer van buiten het systeem. Dit heb ik eerder “de buitenpolitiek” genoemd.<sup>7</sup> Personen, groepen, actiegroepen van buiten het systeem nemen steeds meer de initiatieven. De laatste ontwikkeling is dat zij daarbij niet zozeer via de grote politieke partijen invloed willen uitoefenen, maar steeds meer gebruik maken van de rechterlijke macht. Terwijl de macht van de staat afneemt, groeit de macht van micro-entiteiten. Individuen nemen het steeds meer op tegen de staat en grote bedrijven. Met behulp van advocatenkantoren worden de staat of de grote bedrijven aangepakt. Het zijn niet gouvernementele organisaties of niet gouvernementele organisaties vanwege de overheid. Met dat laatste wordt bedoeld op ngo’s die gebruik maken van overheidssubsidies of van bronnen zoals de Postcode Loterij om het overheidsbeleid te bekritisieren. Of het zijn gefortuneerden die hun geld inzetten om de publieke dienst te dienen.

Diverse reacties op de verlamming in de Nederlandse politiek kunnen wij illustreren met de Klimaatcrisis. De klimaatcrisis is dusdanig ingewikkeld dat er geen snelle oplossingen mogelijk lijken te zijn. Het klimaatakkoord van Parijs betekent dat rond 2030 heel veel bereikt moet zijn en rond 2050 nog veel meer. Maar het vertrouwen dat de gevestigde politiek dat voor elkaar krijgt is niet groot. Het leidde tot acties van Greta Thunberg, die met haar jeugdige onschuld, de aanzet gaf tot acties onder jongeren om daadwerkelijk en snel iets te doen aan het klimaatprobleem. Het leidde wereldwijd tot scholierenstakingen op vrijdag en druk op de bestaande politiek en tot heftige polarisatie tussen Thunberg en haar aanhangers aan de ene kant en nota bene president Trump aan de andere kant. Een ander voorbeeld is de actie van Urgenda (een samentrekking van Urgentie en Agenda) onder leiding Marjan Minnesma die naar de rechter stapte om acties te vragen van de Nederlandse overheid om de klimaatdoelstellingen van Parijs te halen. Ze had daarvoor nog wel even langs willen gaan in het Torentje, maar besloot toch naar de rechter te gaan, die haar al eens gelijk gaf. “Als het kabinet niet snel laat weten hoe het dit jaar de zelf opgelegde klimaatdoelen gaat halen, stapt Urgenda naar de rechter. Daarvoor waarschuwt directeur Marjan Minnesma. Het moment dat

---

<sup>7</sup> De buitenpolitiek als verschijnsel heb ik genoemd in een lezing bij de opening van Campus Fryslan van de Rijksuniversiteit Groningen. Het was gebaseerd op een analyse van de stikstofcrisis. Buitenpolitiek geeft aan dat het systeem het moeilijk heeft. Een goed voorbeeld van buitenpolitiek is het verhaal over miljonair Jan de Jong die de strijd is aangegaan met Tata Steel en de provincie Noord-Holland. “ In zijn ontvangstkamer ontvouwde hij bij een kopje in wedgwood-servies ingeschonken koffie zijn “hoofdstrategie” in het Tata-dossier: het ontbrekend zelfreinigend vermogen van de overheid waardoor alles “van buiten” moet komen. Tom Kreling en John Schoorl, “De strijd van een miljonair tegen de staalmiljarden, De Volkskrant, 5 en 6 juni 2021, Zaterdag, pp. 2,3,4 en 5.



we een dwangsom gaan eisen komt naderbij.<sup>8</sup> Het Urgenda vonnis riep daartoe op en dat was uiteindelijk de inspiratie voor het Duitse Constitutionele Hof dat stelt dat de hedendaagse politiek rekening moet houden met toekomstige generaties. Een derde voorbeeld is Johan Vollenbroek die als chemicus en milieudeskundige op de hoogte is van de stikstofproblematiek en een uitspraak van de Raad van State afdwong, waardoor de stikstofcrisis ontstond waardoor de economie van Nederland op slot kwam te zitten met grote economische gevolgen van dien en acties van boeren en bouwers. Vollenbroek is voorzitter van MOB (“Mobilisation for the Environment”) een NGO die zich inzet voor de verbetering van de milieukwaliteit en daarvoor juridische wegen bewandelt. Boeren en bouwers mobiliseerden zich en trokken op naar het Malieveld in Den Haag. En niet alleen de overheid wordt op deze manier aangepakt. De actiegroep Greenpeace dwong in 2021 het grote oliebedrijf Shell op de knieën. Via activistische aandeelhouders (“Follow This”) werd verandering van de strategie van Shell afgedwongen. De ontlading en de vreugde was groot toen de rechter uitspraak deed ten gunste van “Follow this” en daarmee ten gunste van het milieu. Maar deze rechterlijke uitspraak leidden onmiddellijk tot politieke polarisatie. Baudet sprak onmiddellijk van een Dikastocratie: de heerschappij van rechters. Een belangwekkend onderwerp. De staatsrechtgeleerde Donner sprak in het verleden van juristen bijziendheid. Vanzelfsprekend kan er sprake zijn van een onrechtmatige overheidsdaad en kan het zorgvuldigheidsprincipe in stelling worden gebracht als de overheid niet optreedt en naar oplossingen zoekt. Maar binnen de rechtsstaat dient er wel ruimte te blijven voor politieke afwegingen. Rechters moeten waken voor teveel bemoeienis omdat zij anders onderdeel van het probleem worden. Uitlatingen van populistische partijen gaan al in deze richting. Rechterlijke uitspraken dienen prudent te zijn. Uitspraken van rechters en van Constitutionele Hoven leggen een enorme druk op overheden om snel tot acties te komen waardoor er abrupt beleid ontstaat, waardoor beleidsfiasco’s op de loer liggen. Mensen en groepen die nodig zijn voor de uitvoering van het beleid worden door het beleid teveel overvallen. Hierdoor vult het Malieveld zich meer dan in het verleden. Politici moeten door rechterlijke uitspraken steeds meer rekening houden met toekomstige generaties en met de flora en fauna, die geen stemrecht hebben, maar indirect via mensen dat toch krijgen. “One man, one vote!” is in de hedendaagse doorontwikkelde democratie bijna gecomplementeerd met “One animal, one vote!”<sup>9</sup>

## Slotbeschouwing

De polarisatie en de politieke fragmentatie leidden tot een verlamming van de Nederlandse politiek. Er verandert weinig en het beleid is gezien de complexiteit van de problemen te incrementeel. De kleine stapjes van het beleid stellen niet meer gerust. Individuen en actiegroepen wenden zich tot de rechterlijke macht om overheidsoptreden af te dwingen. Dit leidt tot abrupte besluitvorming waarover geen consensus bestaat en dikwijls geen maatschappelijk draagvlak is. Omdat elke groep op dit moment zijn eigen waarheid heeft leidt het niet tot toenadering, maar eerder tot maatschappelijke mobilisatie van allerlei deelbelangen en allerlei kleine groepen en tot heftige polarisatie. De moderne technologie helpt bij dit politieke moddergooien. Je ontvriendt mensen of je blokkeert ze op Twitter. Daardoor

---

<sup>8</sup> Birk Heijkants en Bas Meesters, De Volkskrant, 7 mei 2021.

<sup>9</sup> Recente rechterlijke uitspraken tegen de staat of tegen Shell en Tata Steel geven brandstof aan de discussie over de Trias Politica. Dat onderscheid wordt te absoluut opgevat omdat de staatsmachten in de praktijk door elkaar lopen. Het is meer een systeem van checks and balances. Baudet haalde de term Dicastocratie uit de mottenballen om de macht van rechters aan te geven. De Groningse hoogleraar Staats- en bestuursrecht D. J. Elzenga introduceerde op Facebook de term Juristen-dystopie, die gebaseerd is op het werk van A.M. Donner.

ontstaat het beeld dat er weinig tot stand komt en ontstaat de roep om leiderschap. Het leidt in de politiek tot een T-sprong: vasthouden aan de democratie of meer richting autocratie.

Het lijkt er eerder op dat de overheid onmachtig is, dan dat zij teveel macht heeft. Wereldwijd is er een proces gaande waardoor de macht van de staat afneemt. Dat komt volgens door de "Meer-revolutie". Er zijn meer landen, er zijn meer organisaties, meer groepen en er zijn meer mensen. De mobiliteit van deze mensen is veel groter dan in het verleden. En er is sprake van een jonge generatie die vooral meer wil en wel onmiddellijk. Zij zijn sterk betrokken bij de wereldproblemen en willen actie om deze op te lossen. Het duurt ze allemaal te lang. Wanneer gaan we nu iets doen?

De problemen die moeten worden opgelost zijn echter groot en ingewikkeld ("wicked problems"). De parlementaire democratie heeft moeite om deze problemen op te lossen, mede omdat er geen duidelijke meerderheden zijn. We lijken het niet met ons vertrouwde democratische systeem te kunnen oplossen. Kiezers springen mede daardoor sneller van de ene naar de andere partij. De politieke volatiliteit is daardoor sterk toegenomen. Nieuwe politici en partijen komen op als kometen. De kanalen naar de representatieve democratie lijken te zijn dicht geslibd of niet meer te bestaan, waardoor er allemaal bypasses ontstaan en andere instrumenten in de politiek worden ingezet. Dit leidt tot de buitenpolitiek en het vragen om rechterlijke uitspraken. Hierdoor komt de legitimiteit van de democratie steeds verder onder druk te staan. We zijn op dit moment al getuige van de implosie van het oude politieke midden.

De parlementaire democratie heeft het lastig op dit moment. Wereldwijd zien wij dat het autoritair gedrag toeneemt. Trump, Erdogan, Poetin, Orban zijn belangrijke voorbeelden. Zij zijn een bedreiging van de liberale democratie. In de Nederlandse politiek zien wij eveneens dat het rechtspopulisme aanslaat. De middenpartijen, versplinteren, nemen een deel van de populistische agenda over, worden radicaler in het taalgebruik, waardoor ook het politieke midden door de nieuwe politieke cultuur wordt beïnvloed. De klassieke middenpartijen (PvdA en CDA zijn een schim uit het verleden). De VVD is nu de belangrijkste partij en opgeschoven naar het midden, mede omdat aan de rechterkant van de VVD nieuwe partijen zijn opgekomen. Door het uitsluiten van PVV en FvD is de VVD genoodzaakt over links te formeren, waarmee weer geen recht wordt gedaan aan de verkiezingsuitslag van 2021, waarbij rechts heeft gewonnen en links dramatisch verloor.

### Oplossingen?

1. Kamerleden zouden bij Kamerdebatten mobiele telefoons thuis moeten laten en Twitter en masse moeten verlaten. Het geeft rust en maakt een trage kwalitatief sterkere democratie mogelijk. Twitter is slechts een afspiegeling van de werkelijke werkelijkheid en die is rustiger dan op Twitter. Op Twitter is de burgeroorlog al uitgebroken. Er is behoefte aan *slow democracy*. Dat betekent dat de relatie tussen de globalisering, de nationale overheid en de regio's beter moet worden doordacht.
2. Democratie betekent tevens zelfbeheersing. Men hoeft niet overal politiek van te maken. De agenda van de Kamer is overvol en de Tweede Kamer lijkt een burn-out-fabriek te zijn geworden. Kamerleden reageren niet meer zelfstandig, maar vooral op basis van mediaberichten en onderhouden daar ongezonde relaties mee.
3. Er bestaat geen duidelijk machtscentrum meer in de politiek. Kleine entiteiten nemen het steeds meer op tegen de klassieke machthebbers: de staat en de grote bedrijven. Daarom is de procedurele legitimiteit van de politiek zo van groot belang. Vooraf

moet worden afgesproken dat Kabinet en Kamer het laatste woord hebben, waarbij de burger en organisaties juridische bescherming wordt geboden.

4. Interesse in andere meningen en andere opvattingen kan behulpzaam zijn om op een rationele manier tot een oplossing van problemen te komen. Tolerantie voor andere meningen is belangrijk voor het functioneren van de democratie.
5. Politiek handelen is wezenlijk iets anders dan bestuurlijk handelen. Bij politiek worden zaken aangezet, na de verkiezingen dienen er bestuurlijke oplossingen te komen. Dat betekent dat politieke partijen ook de wil tot bestuurlijke samenwerking moeten hebben.
6. Het recht dient te bemiddelen tussen verschillende maatschappelijke belangen en niet een overduidelijke keuze voor één belang te maken. De rechterlijke macht wordt anders onderdeel van het politieke proces. Dat is zij al te veel geworden: zie de verwijten over politieke processen tegen Wilders en Baudet en de rechterlijke uitspraken over het milieu.
7. Abrupte besluitvorming dient te worden voorkomen omdat het een recept is voor beleidsfalen. Naar aanleiding van rechterlijke uitspraken moest het beleid abrupt gestopt worden. De stikstofcrisis is het meest duidelijke voorbeeld maar ook de Klimaatcrisis moet snel worden opgelost, terwijl daarbij vraagtekens kunnen worden geplaatst. De snelheid van besluit en beleidsvorming leidt bijvoorbeeld tot het beleidsfiasco rond de biomassacentrales.
8. Een ideologie van diversiteit en inclusiviteit verdraagt zich slecht met het op voorhand uitsluiten van politiek rechts bij de kabinetsformatie. Daardoor worden heel veel stemmen buiten de machtsvorming van de democratie gehouden. Het populisme verdraagt zich op haar beurt slecht met het feit dat de populistische partijen zelf, intern weinig democratie kennen. Bovendien moet de vraag worden gesteld of de voortdurende polarisatie de aanhangers van de populistische partijen veel oplevert.
9. Om de verdeeldheid van de bevolking te verkleinen en af te komen van de kop-of-munt-democratie is het formuleren van strategische doelen van belang. Als elke organisatie per vijf jaar een strategie formuleert, dan zou dit ook moeten gelden voor de Nederlandse staat. Alleen de inhoud kan er voor zorgen dat de stemverhoudingen duidelijker worden.