



**Wie ? wordt
gehoord**

**Dynamiek in het
landschap van macht en
tegenmacht**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Georgina Kuipers
Gert Jan Geertjes
Martijn van der Steen**

dr. G.M. (Georgina) Kuipers

is senior onderzoeker, docent en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij promoveerde in 2021 aan de Universiteit Leiden op haar onderzoek *Beschadigd vertrouwen. Vertrouwenwekkend schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade* en is tevens verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van diezelfde universiteit.

dr. G.J.A. (Gert Jan) Geertjes

is universitair docent staatsrecht bij de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden. Hij promoveerde in 2021 aan diezelfde universiteit op zijn onderzoek *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk*.

prof.dr. M.A. (Martijn) van der Steen

is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB Denktank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam. Verder is hij lid van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, en buitengewoon hoogleraar aan de universiteiten van Stellenbosch en Pretoria in Zuid-Afrika.

De auteurs danken Geerten Boogaard, Simon Otjes en Rowie Stolk voor hun commentaar op eerdere versies van dit essay. Daarnaast danken zij Harmke van der Gaag voor haar bijdrage aan de tekst.

Inhoudsopgave

Samenvatting → 3

1. **Inleiding** → 6
2. **Macht en tegenmacht vanuit juridisch perspectief** → 9
Bovenindividuele belangenbehartiging bij de rechter → 13
3. **Een landschap van tegenmacht** → 18
De staatsmachten → 19
Institutionele tegenmachten → 20
Maatschappelijke tegenmachten → 22
Macht en/of tegenmacht? → 26
4. **Ontwikkelingen in het landschap in deze eeuw** → 28
Dynamiek tussen macht en tegenmacht → 28
Tegenmacht door institutionele actoren → 31
Tegenmacht door maatschappelijke actoren → 34
Tussenbalans: vijf dynamieken rond tegenmacht → 43
5. **Versterking van tegenmacht in het Nederlandse landschap** → 46
Reflectie op de dynamieken van macht en tegenmacht: hoe kan tegenmacht van maatschappelijke actoren worden versterkt? → 51

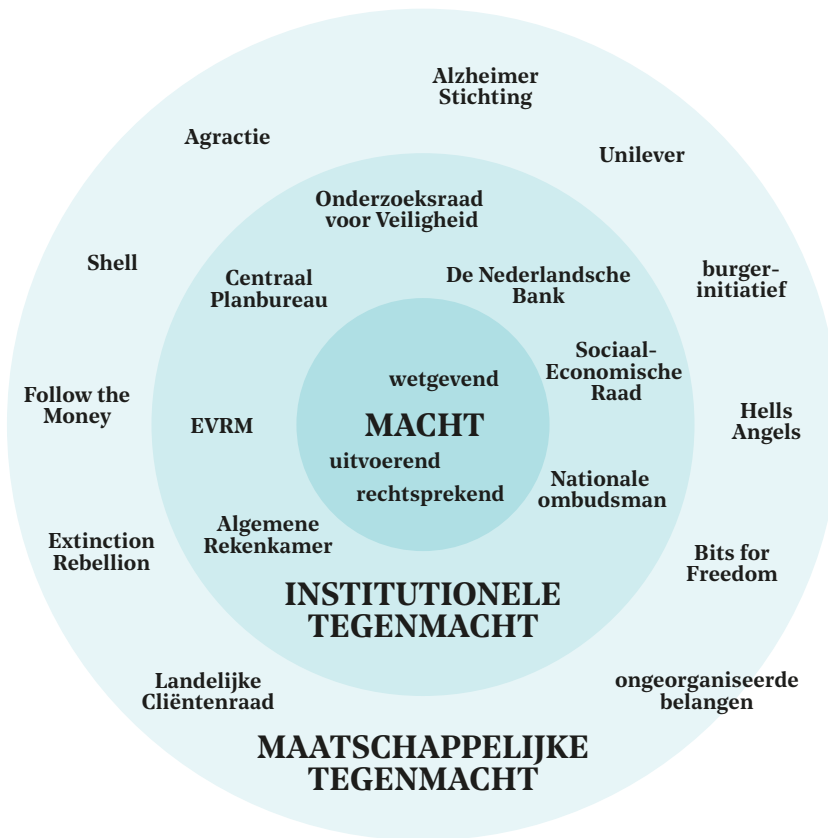
Samenvatting

Dit essay is een verkenning van het landschap van en de verhoudingen tussen macht en tegenmacht in Nederland. Welke actoren formeel tot de macht respectievelijk tegenmacht behoren staat echter niet vast en van een stelsel is formeel geen sprake. In dat licht spreken wij over het 'landschap' van macht en tegenmacht. We bespreken wat wij onder tegenmacht verstaan, welke partijen deze kunnen uitoefenen, op welke manieren, en wat daarbij in het bijzonder de rol en positie van maatschappelijke organisaties is. We gaan na of die positie verzwakt of bemoeilijkt is en versterking behoeft. Wat is er de afgelopen jaren gebeurd in het landschap van tegenmacht, en hoe kunnen maatschappelijke actoren in staat worden gesteld om effectief tegenspraak te bieden binnen de democratische rechtsstaat?

In onze democratische rechtsstaat wordt vanuit juridisch oogpunt macht toegeschreven aan drie actoren: de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Deze drie staatsmachten hebben geen onbeperkte macht, maar zijn elkaars tegenmachten. In aanvulling op deze drie machten wordt tegenmacht in toenemende mate *buiten* het verband van de trias politica gezocht, in organisaties of verbanden die zich buiten de formele instituties bevinden, maar van daaruit wel tegenkracht proberen uit te oefenen. Die tegenkracht bestaat uit alle pogingen om *tegen*, of in ieder geval *richting*, de kern van de macht te komen en invloed uit te oefenen. Er is ongelijkheid in de mate waarin die tegenkracht verdeeld is over groepen en belangen. Op papier is de toegang tot de rechter, bijvoorbeeld via belangenorganisaties die via het civiele recht of het bestuursrecht procederen, voor een ieder gelijk. De praktijk heeft laten zien dat die toegang niet voor alle groepen en individuen even vanzelfsprekend en daadwerkelijk realistisch is. Belangrijke belangen – denk aan toeslagenouders – zijn soms zwak georganiseerd en juridische wegen zijn niet altijd eenduidig of eenvoudig.

De schets van het landschap van tegenmacht begint zo bij de drie staatsmachten. De kern van de macht in Nederland ligt bij de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Dicht naast de kern van die staatsmacht is sprake van geïnstitutionaliseerde tegenmacht, een 'tweede-orde-schil' eromheen. Deze actoren zijn opgericht of ingesteld om staatsmachten ter verantwoording te (laten) roepen: denk aan de Nationale ombudsman, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, of de Europese Unie. De 'derde-orde-schil' in het landschap bestaat uit maatschappelijke tegenmacht, een bonte verzameling van meer of minder georganiseerde maatschappelijke en private actoren: bedrijven, non-gouvernementele organisaties (ngo's), verenigingen, burgerinitiatieven, of onderzoeksjournalisten. Veel belangen zijn *niet* of onvoldoende

vertegenwoordigd – natuur, toekomstige generaties en kwetsbare groepen als daklozen of laaggeletterden. Deze groep fungeert als een soort ‘rafelrand’ in het landschap van macht en tegenmacht. In figuur 1 wordt het landschap van macht en tegenmacht geïllustreerd. De tegenmachten hebben gemeen dat zij binnen de logica van de democratische rechtsstaat een staatsmacht moeten aanzetten tot *tegenmacht*. Belangen- of lobbyorganisaties maar ook burgerinitiatieven zijn afhankelijk van bijvoorbeeld een rechterlijke uitspraak of wetgeving. Tegelijkertijd is tegenmacht meer dan een juridische realiteit: naast het geweldsmonopolie en de bevoegdheden van de trias zijn ook toegang, agendering, informatie, kennis, geld, groeps grootte, zichtbaarheid, leiderschap en charisma de facto machtsmiddelen of vormen om *tegenkracht* te uiten.



Figuur 1. Het landschap van macht en tegenmacht, met ter illustratie een aantal actoren in dat landschap.

In deze eeuw is een aantal dynamieken waar te nemen in het landschap van macht en tegenmacht. We beschrijven in het essay ontwikkelingen tussen de staatsmachten, zoals de toenemende politisering van het openbaar bestuur. We bespreken een dubbelzinnig beeld op institutionele

tegenmachten: zij zijn geprofessionaliseerd, maar tegelijkertijd is de vraag hoeveel tegenkracht hun diverse rapporten hebben op het handelen van de staatsmachten. De ontwikkelingen in deze eeuw omtrent maatschappelijke tegenmachten zijn net zo divers als het maatschappelijke veld zelf. We benoemen onder meer de rol die rechtspraak is gaan spelen, de organisatie van protestacties en burgerparticipatie, de toenemende roep om openbaarheid, de neiging tot polderen, en de rol die lobby heeft in de kanalisering van maatschappelijke geluiden. Veelal is bij deze ontwikkelingen de vraag: welke belangen zijn krachtig genoeg om gehoord te worden? We maken de balans op door een vijftal dynamieken van tegenmacht te beschrijven: *openbaarheid*, *institutionalisering*, *coalities*, *verlamming*, en *insluiting en uitsluiting*. Tegenmacht is een dynamisch geheel dat voortdurend onderhoud en zorg vereist.

Wat zijn middelen en mogelijkheden om tegenmacht te versterken en krachtiger te maken? Een eerste niveau van versterking betreft het beter gebruik maken van de bestaande middelen en mogelijkheden die het landschap van tegenmacht biedt. Een tweede niveau van mogelijke ingrepen betreft de kaders en randvoorwaarden: door regels te veranderen, posities institutioneel te versterken, structuren te veranderen of verhoudingen anders te verdeelen. Het derde niveau van mogelijke interventie gaat over de vraag hoe macht en tegenmacht verdeeld worden, en door wie. Dat is een extreem *machtige* bevoegdheid en daarmee dus ook extreem *politieke* vraag. 'Het versterken van zwakke belangen' kan immers niet zonder een normatief oordeel over welke zwakke belangen *belangrijk genoeg* zijn om versterkt te worden. Omdat de sterkste en meest krachtige macht zich bevindt bij de drie staatsmachten in de kern van het landschap, ligt daar in principe de grootste taak. Zij kunnen de meest doorslaggevende veranderingen doorvoeren als zij van mening zijn dat de buitencirkels of schillen van institutionele en maatschappelijke tegenmacht onvoldoende doordringen tot hun (kern)macht. Tegelijkertijd is het zaak die politieke vraag niet alleen aan de staatsmachten, maar juist breder te stellen en in een maatschappelijke dialoog blijvend te laten beantwoorden. De eerdergenoemde dynamieken kunnen daarbij houvast bieden, richting geven, en via vragen tot bezinning leiden. De partijen in het landschap staan immers niet stil: welke partijen gehoord en ongehoord worden, kan zowel door de tijd als per beleidsonderwerp verschillen. Wie tegenmacht wil versterken, doet er goed aan de ontwikkelingen op dit landschap scherp te bekijken en dus niet als statisch fenomeen te beschouwen.

1. Inleiding

De afschaffing van de dividendbelasting

Nederland wordt door sommige politicologen omschreven als een neo-corporatistisch land,¹ waar de belangen van bedrijven via koepelorganisaties een relatief sterke rol spelen in de belangenafweging zoals die uiteindelijk door de wetgevende en uitvoerende macht wordt verricht. Die sterke rol van bedrijven betekent dat een specifieke vorm van maatschappelijke tegenmacht die deels is geïnstitutionaliseerd, bijvoorbeeld via de Sociaal-Economische Raad (SER), luider klinkt dan de stem van andere belangengroepen. Ook als de rol van koepelorganisaties en de op vergelijkbare wijze geïnstitutionaliseerde tegenmacht afneemt, blijft de rol van bedrijven als specifieke vorm van tegenmacht noemenswaardig. Bedrijven zijn, meer dan andere belangen, goed georganiseerd – hoeven geen of minder interne dialoog te voeren² – en kennen een sterke economische positie. Wij zien een voorbeeld van deze positie in het voorstel tot afschaffing van de dividendbelasting.³ De intentie van het kabinet om de dividendbelasting af te schaffen – nadat deze in 2005 al was verlaagd – zou vooral in het voordeel van een klein aantal grote multinationale bedrijven werken. Deze bedrijven hebben jarenlang campagne en lobby gevoerd en leken in 2017 succes te hebben, maar in de herfst van 2018 besloot het kabinet van de maatregel af te zien en zich te richten op het verbeteren van het vestigingsklimaat, omdat dit meer draagvlak zou hebben. Het feit dat deze maatregel lange tijd serieus werd overwogen, terwijl de publieke steun uit minder dan een kwart van de bevolking bestond, is illustratief voor de zwaarte van het belang van het bedrijfsleven. Het dreigement om uit Nederland te vertrekken overtuigde lange tijd.

Binnen de overheid en samenleving bestaan zorgen over de mogelijkheden van organisaties die publieke belangen behartigen voor het bieden van tegenmacht tegen de overheid. Dit bleek onder meer uit een vraag van Tweede Kamerlid Sneller (D66) aan de minister van Binnenlandse Zaken en

-
- 1 Streeck, W. & Kenworthy, L. (2005). Theories and practices of neocorporatism. In: Janoski, T., Alford, R.R., Hicks, A.M. & Schwartz, M.A. (red.). *The handbook of political sociology: states, civil societies, and globalization*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, p. 441-460.
 - 2 Hoewel het tegelijkertijd voor bedrijven weer lastiger kan zijn om hun precieze positie op een beleidsterrein te bepalen: De Bruycker, I., Berkhout, J., & Hanegraaff, M. (2019). The paradox of collective action: Linking interest aggregation and interest articulation in EU legislative lobbying. *Governance*, 32(2), p. 295-312.
 - 3 Babic, B., Huijzer, J., Garcia-Bernardo, J. & Valeeva, D. (2022). How does business power operate? A framework for its working mechanisms. *Business and Politics* 24, p. 133-150.

Koninkrijksrelaties (BZK) tijdens de begrotingsbehandeling van 27 oktober 2021, om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om Nederlandse non-gouvernementele organisaties (ngo's) op gepaste afstand – ver weg van de politiek – financieel te ondersteunen.⁴ Hiermee, zo stelt Sneller, zouden dergelijke organisaties beter toegerust zijn om regering en parlement scherp te houden en te informeren. De minister van BZK gaf aan dat zij het belang van onafhankelijke en gefundeerde tegenspraak in de democratie onderschrijft en daartoe ook onderzoek zou willen laten verrichten. Zij achtte het van belang om het vraagstuk van macht en tegenmacht in breder perspectief te beschouwen.⁵ Haar opdracht, en dus dit essay, gaat daarom niet primair over de positie van ngo's, maar meer in algemene zin over de vraag of tegenspraak in de democratische rechtsstaat kan worden verbreed en versterkt, en zo ja, hoe dit kan en welke organisaties hier een rol in kunnen spelen.

De democratische rechtsstaat in Nederland kent een breed scala aan actoren die elkaar aanvullen en controleren en zo zorgen voor balans tussen 'macht' en 'tegenmacht' (*checks and balances*). Belangrijke voorbeelden van actoren met (tegen)macht zijn parlement, kabinet, rechterlijke macht, politieke partijen, ngo's, belangenorganisaties, burgerinitiatieven en (onderzoeks-) journalisten. Het gaat hierbij dus om een combinatie van publieke partijen, private partijen, en partijen uit het maatschappelijk domein. Welke actoren formeel tot de macht respectievelijk tegenmacht behoren staat echter niet vast. Van een specifiek stelsel is dan ook geen sprake. In dat licht is het verstandiger om over het 'landschap' van macht en tegenmacht te spreken.

Het landschap van macht en tegenmacht staat voortdurend bloot aan allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de toenemende digitalisering, desinformatie, polarisatie, politieke fragmentatie, juridisering, et cetera. Daarnaast klinkt in het publieke debat regelmatig het geluid dat de democratische rechtsstaat lang niet altijd functioneert zoals mag worden verwacht. De democratische rechtsstaat staat wat dat betreft onder druk en wordt door een deel van bevolking met groeiend wantrouwen gezien. Het kinderopvang-toeslagenschandaal, ook wel de toeslagenaffaire, is daarvan een voorbeeld. Voor een flinke groep burgers vormt dit schandaal het bewijs dat de democratische rechtsstaat niet goed functioneert. Zij hebben er bovendien weinig vertrouwen in dat vanuit diezelfde democratische rechtsstaat oplossingen voor deze problemen worden aangedragen.⁶

4 *Handelingen II* 2021/22, nr. 14, item 3, p. 13 (27 oktober 2021).

5 Zie de schriftelijke antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 28 oktober 2021, kenmerk 2021-0000565807.

6 Den Ridder, J., Vermeij, L., Maslowski, R. & Van 't Hul, L. (2022). *Burgerperspectieven 2021 | kwartaal 4*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Er is dus aanleiding om een verkenning uit te voeren naar de verhoudingen tussen macht en tegenmacht in Nederland. Er kan gezien het groeiend wantrouwen reden zijn om na te denken over manieren om de tegenmacht in de democratische rechtsstaat te versterken. Tegen die achtergrond rijst een aantal vragen. Allereerst gaat het natuurlijk om de vraag wat wij precies onder tegenmacht verstaan, welke partijen deze kunnen uitoefenen, op welke manieren, en wat daarbij in het bijzonder de rol en positie van maatschappelijke organisaties is. Daarnaast is het interessant om na te gaan of die positie inderdaad verzwakt of bemoeilijkt is en versterking behoeft. Wat is er de afgelopen jaren gebeurd in het landschap van tegenmacht? Vervolgens stellen we de vraag: als versterking van tegenmacht inderdaad nodig is, hoe kan deze dan concreet vorm krijgen vanuit de rijksoverheid *zonder* dat daarbij sprake is of kan zijn van beïnvloeding of machtsuitoefening door diezelfde overheid? Hoe kunnen maatschappelijke actoren in staat worden gesteld om effectief tegenspraak te bieden binnen de democratische rechtsstaat? Welke handelingsperspectieven kunnen worden geboden, niet alleen aan de rijksoverheid maar juist ook aan de diverse vormen en actoren van tegenmacht?

Dit essay gaat in op deze vragen, om een beeld te vormen van het Nederlandse landschap van tegenmacht. Het vangt aan met in hoofdstuk 2 een beschrijving van het juridische perspectief op macht en tegenmacht. We kiezen dat perspectief, omdat dat de basis legt voor onze definiëring van macht: de drie staatsmachten, zijnde de wetgevende, uitvoerende, en rechtsprekende macht. Daarbij besteden we in het bijzonder aandacht aan de mogelijkheid voor dergelijke organisaties om via de rechterlijke macht invloed uit te oefenen. In hoofdstuk 3 schetsen we een landschap van macht en tegenmacht, bestaande uit de kern van staatsmachten, en daarbuiten allerlei tegenmacht van institutionele en maatschappelijke actoren. In het volgende hoofdstuk 4 staan we stil bij een aantal ontwikkelingen in dat landschap, waaruit we een vijftal dynamieken van tegenmacht distilleren. Ter afsluiting bespreken we manieren waarop tegenmacht in het Nederlandse landschap kan worden versterkt, onder meer via de positie van maatschappelijke actoren. Welke vragen zouden actoren elkaar en zichzelf kunnen stellen om tegenmacht te versterken?

2. Macht en tegenmacht vanuit juridisch perspectief

Wat kwalificeert als een huisdier?

Vaak leven in de maatschappij tegenstrijdige vormen van tegenmacht. Actoren die een belang nastreven dat tegengesteld is aan dat van de ander. Het is de rol van de overheid om tot belangenafweging te komen. Wat gezien die tegenstrijdige belangen het ‘juiste’ is om te doen, is lang niet altijd duidelijk. Zo steggelen verschillende partijen al zo’n dertig jaar over een lijst van dieren die als huisdier mogen worden gehouden. Op kracht van de Gezondheids- en Welzijnswet Dieren uit 1992 zou de minister aanwijzen wat als huisdier mocht worden gehouden. Diverse keren poogde de minister vervolgens een ‘positieflijst’ op te stellen, waarin werd beperkt welke dieren mochten worden gefokt en gehouden. Nadat de rechter had vastgesteld dat de werkwijze niet houdbaar was,⁷ besloot de verantwoordelijke minister tot een gewijzigde systematiek.⁸ Daarbij werden zij – ook via media en juridische procedures – indringend geadviseerd door belangenbehartigers van de verschillende kanten. Zo zijn er Stichting Aap, de Dierenbescherming en IFAW, die tegen het (particulier) houden van exotische dieren zijn. Daartegenover staan bijvoorbeeld het Platform Verantwoord Huisdierenbezit en brancheorganisatie Dibevo, die voor de belangen van fokkers en dierhouders dan wel dierhouderondernemers opkomen. Een flinke lobby van twee kanten dus. Per 1 januari 2024 gaat een nieuwe huis- en hobbydierenlijst in: wellicht een volgend (juridisch) hoofdstuk in deze tegenmachtenstrijd.

Allereerst is het vanuit een legitimiteitsoogpunt⁹ van belang om te kijken naar de wijze waarop macht en tegenmacht gestructureerd wordt. Vanuit juridisch perspectief is het belangrijkste structurende begrip in het landschap van macht en tegenmacht dat van de democratische rechtsstaat.¹⁰ Hierin ligt tegenmacht in de basis besloten, doordat machten zijn verdeeld én er altijd individuele rechtsbescherming tegen overheidsoptreden dient te bestaan bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Zo is de

7 Zie o.a. College van Beroep voor het Bedrijfsleven 28 maart 2017, ECLI:NL:CBB:2017:70, JB 2017/96.

8 Zie o.a. *Kamerstukken II 2021/22*, 28286, nr. 1260.

9 Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*. Londen: Palgrave MacMillan.

10 Vgl. o.a. Kortmann, C.A.J.M., Bovend'Eert, P.P.T. e.a. (2022). *Constitutioneel recht* (achtste druk). Deventer: Wolters Kluwer, p. 50 e.v.; Belinfante, A.D., de Reede, J.L. & Efthymiou, N.S. e.a. (2020). *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht* (negen tiende druk), Deventer: Wolters Kluwer, p. 10 e.v.

totstandkoming en uitoefening in beginsel verdeeld én is er voor burgers de mogelijkheid om via het recht bescherming te zoeken en daarmee tegenmacht uit te oefenen tegen de machtige overheid.

De machtige overheid, want dat is waar voor ons de kern, de definitie van de macht zit. De macht is juridisch gezien toegeschreven aan slechts drie actoren: de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Alle andere actoren vormen tegenmacht, hoewel zij natuurlijk niet per se tegen de macht hoeven te zijn. Ze zijn vooral tegenmacht, omdat zij zelf géén macht zijn en zich voor het bereiken van hun doelen of belangen tot de macht moeten verhouden.

Het begrip machtenscheiding kan in de Nederlandse context overigens verwarrend uitwerken. Het suggereert een nette scheiding van nauwkeurig omschreven machten, maar van een dergelijke strikte scheiding tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht (een *trias politica*) is nooit sprake geweest. In plaats daarvan zijn deze machten *gespreid* over de verschillende overheidsambten (het stelsel van ‘checks and balances’). Machten zijn dus niet zozeer gescheiden, maar eerder verspreid en overlappend. Volgens het systeem van machtenscheiding moet elk van de drie machten over bevoegdheden beschikken waarmee zij de macht van de overige twee machten kunnen beperken. Dat is niet alleen bedoeld om in concrete casuïstiek te controleren, maar ook meer generiek om elk van de drie machten op zichzelf in toom te houden. De onderliggende gedachte hierbij is dat elke macht binnen de *trias politica* er uiteindelijk – of dan in ieder geval in potentie – op is gericht om zelf méér of zelfs ‘de’ macht te verwerven.¹¹ Die wens kan hen aanzetten om hun macht in te zetten om de macht van de *andere* machten in te perken. Daarom zijn andere krachtige, én ambitieuze, machten nodig om als tegenwicht tegen deze dynamiek te dienen. Zo is de rechtsstaat dus gebouwd op een gelijktijdig toekennen van macht én het tevens begrenzen en insnoeren van die macht door op datzelfde terrein tegenmacht te beleggen bij anderen; en die anderen aan te zetten om die tegenmacht ook voortdurend aan te wenden. Gezien het geweldsmonopolie van de staat en de mogelijkheid van de staat om de rechtspositie van burgers eenzijdig vast te stellen, is het belangrijk om die basismacht in te perken. Institutionele machten fungeren in een staatsbestel als tegenmachten van elkaar. Deze verdeling van macht over overheidsambten kan ook in Nederland tot op zekere hoogte worden gezien als een uiting van geïnstitutionaliseerd wantrouwen.¹²

11 Volgens het klassieke adagium: ‘Ambition must be made to counteract ambition.’
Zie *Federalist Papers* no. 51.

12 Warren, M.E. (1999). Democratic theory and trust. In: Warren, M.E. (red.).
Democracy and Trust. Cambridge: Cambridge University Press, p. 310-345.

In dit beeld van de rechtsstaat staat dus niet precies vast welke actoren ‘macht’ respectievelijk ‘tegenmacht’ vormen. Dat dynamische beeld wordt nog versterkt doordat er veel actoren zijn buiten de klassieke nationale staatsmachten (zoals instellingen op het niveau van de Europese Unie) of zelfs buiten overheidsverband (zoals de media en belangen- en lobbyorganisaties) die in de praktijk invloed uitoefenen op het functioneren van klassieke overheidsorganen. Het is wel de vraag in hoeverre deze machten ‘meegeteld’ moeten worden; Brenninkmeijer houdt er bijvoorbeeld aan vast dat de ‘macht’ in Den Haag (dus bij regering en parlement) ligt en dat de ‘tegenmacht’ daarbuiten (bij de rechterlijke macht) is georganiseerd.¹³ Hij onderkent dat, afgezien van de rechterlijke macht, veel macht toekomt aan bestuurslagen en spelers van buiten de traditionele nationale staatsmachten. Volgens Brenninkmeijer is het echter belangrijk vast te houden aan deze relatief traditionele definitie van ‘macht’, omdat dat voorkomt dat de invloed van ‘tegenmacht’ (door hem aangeduid als ‘tegenkracht’) wordt weg gedefinieerd of verwaterd raakt.

Zelfs als deze benadering wordt aangehouden, blijft het landschap van wat geldt als ‘macht’ en ‘tegenmacht’ onmiskkenbaar in beweging. Allereerst is de scheiding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht verder vervaagd.¹⁴ De belangrijkste institutionele oorzaak daarvan is de verdere versnippering van het politieke landschap. Politieke partijen worden gemiddeld genomen kleiner, waardoor het voor hen moeilijker wordt om een meerderheidscoalitie te vormen tijdens de kabinetsformatieprocedure. Het gevolg daarvan is dat de ideologische basis van kabinetten zwakker wordt. Voor het behoud van de stabiliteit van kabinetten is een gedetailleerd regeerakkoord steeds onmisbaarder geworden. Het gevolg daarvan is dat de coalitiefracties in het parlement steeds hechter zijn gaan samenwerken met de regering, waardoor de wetgevende en uitvoerende macht elkaar minder goed in evenwicht zijn gaan houden. Partijen in de Tweede Kamer profileren zich dikwijls meer als ‘oppositie’ of ‘coalitie’, dan als primair controleur van de macht. Vanuit *democratisch* oogpunt is deze ontwikkeling overigens eveneens problematisch, omdat coalitiepartijen en -fracties steeds minder ruimte hebben om zich ten opzichte van elkaar te profileren en dus herkenbaar beleid voor kiezers te formuleren, wat vreemd genoeg het proces van afkalving van grote middenpartijen versterkt en de opkomst van duidelijk geprofileerde partijen op de flanken versterkt.¹⁵

13 Vgl. o.a. Brenninkmeijer, A.F.M. (2018). Het waarom van tegenkrachten. In: Goslings, M. en Klomp, R. (red.). *Tegenkrachten*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, p. 2.

14 Geertjes, G.J.A. (2021). *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk* (diss. Leiden). Zutphen: Uitgeverij Paris, p. 385-389.

15 Zie o.a. Van der Meer, T. (2017). *Niet de kiezer is gek*. Amsterdam: Het Spectrum, p. 129-130.

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de oorsprong van tegenmacht in toenemende mate *buiten* het verband van de trias politica wordt gezocht, in organisaties of verbanden die zich buiten de formele instituties bevinden, maar van daaruit wel tegenkracht proberen uit te oefenen.¹⁶ Die tegenkracht bestaat uit alle pogingen om *tegen*, of in ieder geval *richting*, de kern van de macht te komen en invloed uit te oefenen. Voor burgers zijn die organisaties steeds belangrijker geworden, deels vanwege toenemende complexiteit van het overheidsapparaat en het overheidsbeleid. Complex beleid vereist steeds meer specialistische kennis en deze kennisasymmetrie tussen overheid en burger vergroot de noodzaak van aanvullende constructen voor tegenmacht; burgers hebben vertegenwoordigers of andere routes nodig om te begrijpen wat er speelt en hoe zij daarin kunnen interveniëren. Het belang daarvan neemt ook toe door het toegenomen 'gemak' waarmee mensen die hetzelfde belang willen behartigen elkaar op een informele wijze kunnen vinden.¹⁷ De voortschrijdende digitalisering zorgt ervoor dat burgers zich eenvoudiger kunnen organiseren in belangenorganisaties die bovenindividuele of publieke¹⁸ belangen behartigen. Stichtingen zijn – voor de kenner – met enkele muisklikken op te richten, zonder formele fysieke vergaderingen bijvoorbeeld.¹⁹ Online fora maken dat mensen zich onderling kunnen verbinden zonder dat zij elkaar fysiek hoeven te ontmoeten of elkaar te kennen. Digitalisering zorgt voor platforms met eenvoudige organisatiekracht, en daarmee ook voor tegenmacht.

Deze 'eenvoud' geldt echter niet voor *alle* groepen burgers: de toeslagenaffaire illustreert dat veel serieuze slachtoffers van overheidsoptreden niet vaardig zijn om zich te verenigen of op zoek te gaan naar anderen en dat er niet per

16 Stolk, R. (2018). De legitimiteit van strategisch procederende belangenorganisaties. In: Stolk, R. e.a. (red.). *Strategisch procederen in het bestuursrecht* (Preadviezen Jonge VAR-reeks nr. 16). Den Haag: Boom juridisch, p. 55-58.

17 Schuurmans, Y.E. (2015). Van bestuursrechtelijke detailhandel naar maakindustrie (oratie Leiden). Leiden: Universiteit Leiden, p. 16-19.

18 In het bestuursrecht wordt daarnaast ook nog de behartiging van zogeheten 'collectieve' belangen onderscheiden, waarmee wordt bedoeld op belangen van een bepaalde groep, zoals buurtbewoners die opkomen tegen de aanleg van een snelweg in hun buurt en daarbij gezamenlijk tegen de besluiten van het betrokken bestuursorgaan opkomen bij de bestuursrechter. Omwille van de ruimte blijft deze categorie belangen buiten beschouwing, al kunnen zij niet altijd goed worden onderscheiden van het algemeen belang dat niet direct aan een specifieke groep is gekoppeld. Zie Stolk, R. (2020). 'Wie zijn zij...?! De representativiteit van procederende belangenorganisaties', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 8, p. 475-476.

19 Wel is voor de oprichting van een stichting nog een notariële akte vereist (art. 2:286 lid 1 Burgerlijk Wetboek) waarvan een afschrift of uittreksel in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel moet worden ingeschreven (art. 2:289 lid 1 Burgerlijk Wetboek). Zowel met het opmaken van de akte als met de inschrijving daarvan in het Handelsregister zijn kosten gemoeid.

definitie een organisatie is die voor die belangen opkomt.²⁰ Belangrijker nog: zelfs als zo'n groep er wel was geweest, dan was die hoogstwaarschijnlijk niet-ontvankelijk geweest. Zo is de toegang tot tegenmacht op papier voor iedereen gelijk, maar in de praktijk zeker niet. Er is ongelijkheid in de mate waarin tegenkracht verdeeld is over groepen en belangen en daarbij zijn heel belangrijke belangen soms heel zwak georganiseerd. De roep om versterking van tegenmacht vraagt dus ook om een uitspraak over de verdeling van de *tegenkracht* die individuen of organisaties met *tegenmacht* kunnen uitoefenen.

Bovenindividuele belangenbehartiging bij de rechter

Als burgers erin zijn geslaagd om zich te organiseren ten behoeve van een publiek of bovenindividueel belang, dan kunnen zij diverse juridische wegen bewandelen. De behartiging van bovenindividuele belangen is zowel mogelijk bij de bestuursrechter²¹ als bij de civiele rechter.²² Onder dit regime vallen ook meer diffuse ideële belangen van maatschappelijke aard (bijvoorbeeld milieubelangen, een 'rechtvaardig' asielbeleid en onafhankelijke rechtspraak).²³ De rechter is daarbij wel beperkt, omdat hij de door de regering en Staten-Generaal vastgestelde formele wetgeving niet mag toetsen aan de Grondwet.²⁴ Wel kan de rechter formele wetten toetsen aan verschillende internationale verdragen waarin ook grond- en mensenrechten staan, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).²⁵ In toenemende mate worden deze verdragen ingeroepen door individuen en maatschappelijke actoren in rechtszaken tegen de Staat als een alternatief voor directe invloed in de beleidsvorming en bij gebrek aan nationale wetgeving die aangrijpingspunten voor actie biedt.

Er bestaan daarbij twee verschillende regimes: een civielrechtelijk regime (in dat geval is de Staat of een andere publiekrechtelijke rechtspersoon partij in het geschil tegenover een belangenorganisatie) en een bestuursrechtelijk regime (in dat geval is een bestuursorgaan partij in het geschil dat een besluit heeft genomen dat de belangenorganisatie onwelgevallig is). In beide regimes gelden grotendeels vergelijkbare eisen voor algemeenbelangorganisaties

20 Braun, C. (2022). *Ongekende belangen. Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit* (oratie Leiden). Leiden: Universiteit Leiden, p. 9. Zie nader over deze 'ongekende' belangen hoofdstuk 3 van dit essay.

21 Op grond van artikel 1:2, derde lid Algemene wet bestuursrecht.

22 Op grond van artikel 3:305a Burgerlijk Wetboek.

23 In dit essay blijven de zuivere belangen van een en dezelfde groep buiten beschouwing.

24 Krachtens artikel 120 van diezelfde Grondwet.

25 Krachtens artikel 93 van de Grondwet.

om toegang tot de rechter te krijgen: uit de statuten moet blijken dat de organisatie het algemeen belang in het bijzonder behartigt, hetgeen ook moet worden bevestigd door de feitelijke activiteiten van de organisatie.²⁶ Tot voor kort was de civiele rechter zelden strikt over de invulling van die representativiteitseisen.²⁷ Sinds de inwerkingtreding van de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie in 2020 is het beeld echter diffuser geworden. Hoewel in politiek Den Haag nog altijd de klacht bestaat dat de rechter niet erg indringend toetst of belangenorganisaties wel aan die representativiteitseis voldoen,²⁸ komt het voor dat toepassing van die representativiteitseis ertoe leidt dat een belangenorganisatie niet-ontvankelijk wordt verklaard. Zo oordeelde het Haagse Gerechtshof in 2022 dat de Stichting Viruswaarheid niet voldeed aan deze eis en daarom niet-ontvankelijk was in haar vorderingen tot stopzetting van de vaccinatiecampagne tegen COVID-19.²⁹ De precieze invulling van de representativiteitseis van belangenorganisaties in het civiele recht zal zich dus nog moeten uitkristalliseren. Wel kan nog altijd de bescherming van ieder reëel belang worden ingeroepen voor de civiele rechter. De rechter beoordeelt dus bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van de beslissing niet of het ingeroepen belang daadwerkelijk als ‘algemeen’ wordt onderschreven.³⁰

In het bestuursrecht gelden dergelijke representativiteitseisen überhaupt niet,³¹ maar gelden wel andere ontvankelijkheidseisen die de toegang van belangenorganisaties tot de rechter beperken. Belangenorganisaties moeten een rechtstreeks en actueel belang hebben om als belanghebbende te worden aangemerkt.³² De gronden waarop zij zich beroepen kunnen alleen meewegen

26 Dit volgt uit art. 3:305a lid 2 en 6 Burgerlijk Wetboek (voor het civielrechtelijke regime) en art. 1:2 lid 3 Algemene wet bestuursrecht (voor het bestuursrechtelijke regime). Beide regimes komen grotendeels met elkaar overeen, al zijn er ook enkele verschillen. Zie over die verschillen Schlössels, R.J.N. & Zijlstra, S.E. (2017). *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1*. Deventer: Wolters Kluwer, nr. 149.

27 Verhage, C.M. en Tzankova, I.N. (29 oktober 2019). Commentaar op artikel 3:305 Burgerlijk Wetboek. *Sdu Commentaar Letselschade* (online). Den Haag: Sdu; Schutgens & Sillen 2021, p. 184-186.

28 Zie recentelijk de motie-Stoffer met het verzoek aan de regering om te verkennen in hoeverre voor belangenorganisaties met een ideëel doel op grond van artikel 3:305a BW nadere eisen met het oog op de representativiteit zouden moeten worden gesteld: *Kamerstukken II 2022/23*, 36169, nr. 37. De Tweede Kamer heeft deze motie op 22 februari 2023 aangenomen.

29 Gerechtshof Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:643.

30 Zie hierover Schutgens & Sillen 2021, p. 171, die als voorbeeld noemen de vordering van de stichting Beter onderwijs Nederland die een vordering startte om de ‘verengelsing’ van het onderwijs tegen te gaan. Hoewel dit motief in de maatschappij niet onomstreden is, vormde dit voor de ontvankelijkheidsbeslissing geen overweging voor de rechter. Zie Rb. Midden-Nederland 6 juli 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:3117.

31 Zie hierover Stolk 2020.

32 Art. 1:2, derde lid Algemene wet bestuursrecht.

als voldaan is aan het relativiteitsvereiste:³³ voor een rechtspersoon die voor een algemeen belang opkomt, dient het belang samen te vallen met de belangen die de geschonden norm behartigt. Tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels kunnen de belangenorganisaties niet in beroep bij de bestuursrechter.³⁴ Wel is zogeheten exceptieve toetsing mogelijk: als een bestuursorgaan een besluit neemt dat een uitwerking vormt van een algemeen verbindend voorschrift, kan worden opgekomen tegen dat besluit en in het verlengde daarvan de daaraan ten grondslag liggende algemeen verbindende voorschriften en/of beleidsregels.

Een maatschappelijke organisatie kan met een vordering bij de civiele rechter terecht, als zij niet bij de bestuursrechter terecht kan. Daarbij verklaart de civiele rechter de vordering niet-ontvankelijk als er een met voldoende waarborgen omklede weg openstaat bij de bestuursrechter.³⁵ Zo wordt voorkomen dat eenzelfde zaak tot verschillende uitkomsten kan leiden, omdat daarover bij verschillende rechters kan worden geprocedeerd. Bij een beroep tegen een algemeen verbindend voorschrift zou het daarom logisch lijken dat een belangenorganisatie daartegen kan opkomen bij de civiele rechter: de weg van een rechtstreeks beroep tegen dergelijke voorschriften is immers afgesloten.³⁶ Toch is dat niet het geval. Uit het *Privacy First*-arrest van de Hoge Raad uit 2015 blijkt dat in een dergelijk geval een belangenorganisatie toch naar de bestuursrechter had moeten gaan: de Raad gaat ervan uit dat een *individuele* belanghebbende een beschikking moet uitlokken op basis van de betreffende wet; de belangenorganisatie kan daarbij optreden als gemachtigde van die belanghebbende.³⁷

Een voorbeeld kan de consequenties hiervan verduidelijken. Onder het vorige kopje hadden wij geconstateerd dat de belangen van de toeslagenouders niet waren verenigd in een concrete groep of behartigd door een belangenorganisatie. Maar zelfs als dat wél het geval was geweest, had een organisatie die voor de belangen van deze ouders was opgekomen weinig kans bij de rechter gemaakt. Volgens het eerder beschreven stelsel kan een belangenorganisatie niet rechtstreeks opkomen voor de belangen van de ouders die het slachtoffer waren van fraudeverdenkingen en het terugvorderingsbeleid op basis van de Wet op de kinderopvang en/of de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Deze organisatie had immers geen rechtstreeks beroep bij de

33 Art. 8:69a Algemene wet bestuursrecht.

34 Art. 8:3, lid 1 onder a Algemene wet bestuursrecht.

35 HR 31-05-1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0261, NJ 1993/112 m.nt. C.J.H. Brunner (Van Gog/Nederweert).

36 Door art. 8:3 lid 1 onder a Algemene wet bestuursrecht.

37 HR 22 mei 2015, ECLI:NL:HR:2015:1296, JB 2015/125, m.nt. J.J.J. Sillen (Privacy First).

bestuursrechter kunnen instellen tegen die beide wetten.³⁸ De lijn van het *Privacy First*-arrest van de Hoge Raad is dat een dergelijke organisatie ook niet rechtstreeks bij de civiele rechter terecht kan, omdat de *individuele* ‘toeslagenouders’ wel de mogelijkheid krijgen om te procederen bij de bestuursrechter tegen een besluit op basis van de wetgeving waarop het terugvorderingsbeleid in de toeslagenaffaire was gebaseerd. De belangenorganisatie in kwestie had daarbij ten hoogste kunnen optreden als gemachtigde. Volgens de lijn van de Hoge Raad is de toegang tot de rechter voor de toeslagenouders op deze manier voldoende gewaarborgd. Sinds de toeslagenaffaire is de houdbaarheid van die stelling twijfelachtig: zelfs als ouders de weg naar de bestuursrechter hadden weten te vinden, kregen zij in beroep en hoger beroep vaak – naar achteraf blijkt: ten onrechte – ongelijk.³⁹ Pas nadat de affaire in volle hevigheid zichtbaar werd, kwam van allerlei kanten bijstand om drempels weg te nemen en om ook langs die weg tegenkracht uit te oefenen. Voor het belangrijkste deel van het leed is dat echter te laat en is het vooral tegenkracht achteraf. Die is nodig om toe te zien op herstel van geleden schade, maar is niet toereikend gebleken voor het voorkomen van schade door controle op en tegenkracht tegen de machtsuitoefening door de staat. En de toeslagenaffaire blijkt daarin geen unicum, zoals blijkt uit het voorbeeld van duizenden arme gezinnen die door een samenloop van regelgeving onbedoeld minder dan het bestaansminimum ontvangen.⁴⁰

Tegen deze achtergrond is het niet eenvoudig om in te schatten wanneer een organisatie die bovenindividuele belangen behartigt daadwerkelijk ontvankelijk is in zijn vordering bij de civiele rechter dan wel de bestuursrechter. Het hangt er namelijk van af of een belangenorganisatie wil opkomen tegen algemeen verbindende voorschriften (dan is rechtstreeks beroep bij de civiele of bestuursrechter niet mogelijk) of tegen een andersoortige regeling (dan is rechtstreeks beroep bij de civiele rechter wel mogelijk). Op zichzelf is dit onderscheid verklaarbaar: wet- en regelgeving behoeft democratische legitimatie en daarbij past niet dat de rechter daarin opgenomen regels zomaar van tafel zou kunnen geven. Bovendien is de macht van rechters binnen de trias politica inherent beperkt, doordat zij in principe in enkele, individuele gevallen beslissen. Vanuit het perspectief van organisaties die

³⁸ Art. 8:3 lid 1 onder a van de Algemene wet bestuursrecht.

³⁹ Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld*. Amsterdam: De Correspondent, p. 92-110; Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag (2020). *Ongekend onrecht* (bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 2), p. 65-81. De hoogste bestuursrechter wil daar – in een herbezinning van haar rol als *checks and balances* – ook opvolging aan geven: Raad van State (november 2021). *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*.

⁴⁰ Pelgrim, C. (28 februari 2023). Al jaren in armoede, door een fout van de overheid. *NRC*.

bovenindividuele belangen behartigen is het onderscheid echter gekunsteld. Het leidt ertoe dat Stichting Urgenda *wel* ontvankelijk is bij de civiele rechter zolang er in de wet niets is vastgelegd over het klimaatbeleid van de overheid. Sinds de inwerkingtreding van de Klimaatwet op 2 maart 2022 zou ook Urgenda om dezelfde reden niet meer ontvankelijk zijn bij de bestuurs- dan wel civiele rechter. Zo bezien is de ontvankelijkheid van organisaties die bovenindividuele belangen behartigen dus afhankelijk van schijnbare toevalligheden, zoals de vraag of er ten aanzien van het onderwerp waarop wordt opgekomen een wet is vastgesteld.

Via de weg van het starten van algemeenbelangacties kan tegenmacht zich al op een institutionele manier, namelijk via een actie bij de onafhankelijke (civiele of bestuurs)rechter, manifesteren. Deze route van het bieden van tegenmacht bij de rechter vereist van de betrokken organisaties en personen echter wel dat zij überhaupt in staat zijn om zich te organiseren met het oog op het voeren van een dergelijke rechterlijke procedure én dat zij daadwerkelijk ontvankelijk zijn. Dat biedt kansen en bedreigingen tegelijk; niet alle groepen beschikken over dergelijke expertise en capaciteit en zij moeten het geluk hebben dat zij ontvankelijk zijn bij de (civiele) rechter. Zo fungeert de toegang tot het recht als een soort drempelwaarde; het is een investering en een kwestie van geluk om er voorbij te komen, maar eenmaal genomen ligt er achter de drempel een vrij veld open voor uitoefening van tegenkracht.

Zo zien wij dus dat het recht langs verschillende routes mogelijkheden biedt voor tegenmacht. De trias politica biedt daarvoor een eerste en meest fundamentele basis, gevoegd bij de principes van de rechtsstaat en de rechtsstatelijke bescherming via de rechter die daarbij hoort. Vervolgens zijn er naast juridische tegenmachten ook nog alternatieve routes voor de uitoefening van tegenmacht, die deels weer via de weg van het recht verlopen; bijvoorbeeld via belangenorganisaties die via het civiele recht of het bestuursrecht tegenkracht tegen de overheid uitoefenen. Hierbij geldt dat op papier en in theorie de toegang voor een ieder gelijk is, maar dat de praktijk heeft laten zien dat die toegang niet voor alle groepen en individuen even vanzelfsprekend en daadwerkelijk realistisch is. Dat roept de vraag op welke route en mogelijkheden voor tegenmacht er in brede zin verder nog zijn en hoe die toegang en gelijkheid zich in die vormen manifesteert.

3. Een landschap van tegenmacht

De verbreding van wetenschappelijke advisering tijdens corona

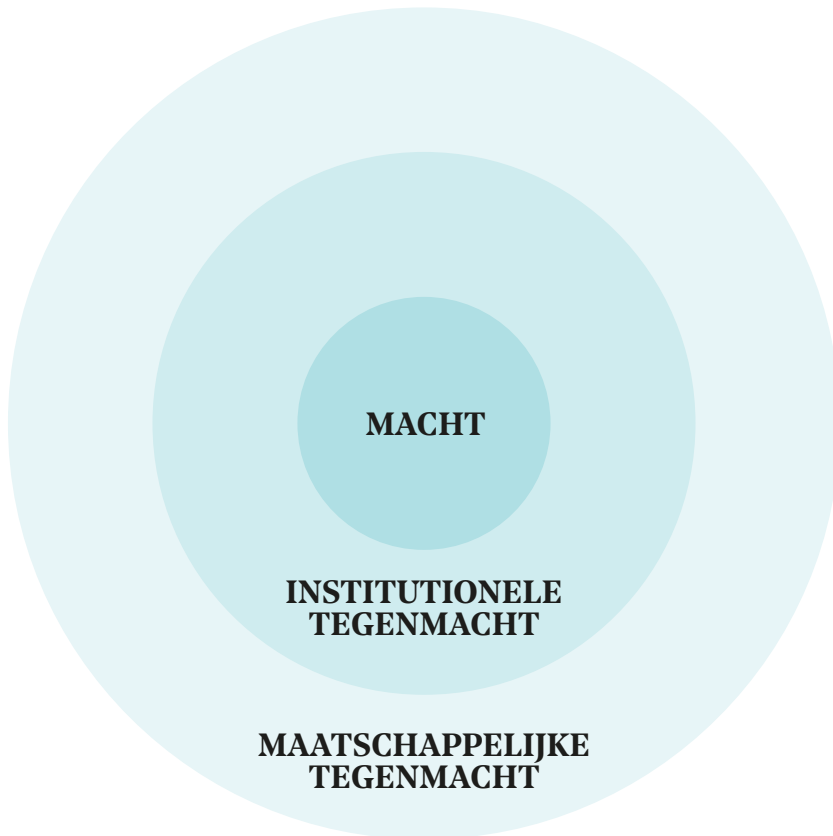
Een veelgehoorde klacht tijdens de coronajaren was de mate waarin de verschillende belangen werden afgewogen. Aan het begin van de crisis leunde het kabinet sterk op de adviezen van het Outbreak Management Team (OMT), dat een sterk medische, epidemiologische basis en invulling kende.⁴¹ Deze besluitvorming in relatief kleine kring werd al snel aangevuld door het alternatieve, vrijwillige *Red Team C19*, dat gevraagd en ongevraagd het kabinet adviseerde vanuit meer diverse beroepsgroepen, hoewel ook daarvan vooral deskundigen uit de zorgsector deel uitmaakten.⁴² In het najaar van 2022, toen de ‘acute’ crisis was afgelopen, stelde de Minister van Sociale Zaken het Maatschappelijk Impact Team (MIT) in, dat ook de sociale, economische en maatschappelijke impact van (voorgenomen) maatregelen zal wegen, ook bij eventuele andere pandemieën.⁴³ Wij zien hier dat de besluitvorming aanvankelijk in kleine (disciplinaire) kring plaatsvond; naarmate de maanden vorderden werd dit bekritiseerd, waardoor ook alternatieve advisering en maatschappelijke tegenmacht ontstond. Inmiddels is die maatschappelijke tegenmacht door het kabinet geïnstitutionaliseerd via de instelling van het MIT.

Als wij breder kijken naar tegenmacht, dus voorbij de wereld van het recht, dan kunnen wij verschillende vormen van tegenmacht identificeren in wat wij hier het landschap van macht en tegenmacht noemen. Wij beginnen onze schets met de verschillende machten in het landschap in onze democratische rechtsstaat, de trias politica: de wetgevende macht, uitvoerende macht, en rechtsprekende macht. Vervolgens beschrijven wij verschillende andere vormen van tegenmacht en tegenkracht die wij in het landschap aantreffen: institutionele en maatschappelijke tegenmacht. Zo vullen we het landschap van macht en tegenmacht, zoals weergegeven in figuur 2, steeds verder in.

41 *Aanpak coronacrisis, Deel 1: tot september 2020* (2022). Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 139-145.

42 Von Piekartz, H. (6 oktober 2021). Het Red Team fileerde wekenlang het coronabeleid. Waarom is het nu zo stil rond de virusduiders? *De Volkskrant*.

43 Maatschappelijk Impact Team van start (19 augustus 2022). *Rijksoverheid; Stcrt.* 2022, nr. 22807.



Figuur 2. Het landschap van macht en tegenmacht.

De staatsmachten

De staatsmachten – wetgevende, uitvoerende, en rechtsprekende macht – kunnen ieder op zich op hun beurt weer verder worden onderverdeeld. Zo is er ook binnen de verschillende pijlers van de staatsmachten sprake van tegenmacht: van de uitvoerende macht maakt in ieder geval het voltallige kabinet deel uit, maar het is denkbaar dat ministers of ministeries machten tegen elkaar uitspelen, en zo elkaars tegenmacht zijn. Denk in het verleden aan het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) tegenover het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) rond het Schipholdossier: daar waar VROM zich richtte op woonbaarheid van de omgeving en milieueisen, was V&W bezig met de verdere ontwikkeling en uitbreiding van Schiphol. Daarnaast wordt de wetgevende macht in Nederland gevormd door regering en Staten-Generaal, maar de Staten-Generaal kunnen ook worden gezien als een tegenmacht voor zover zij de regering controleren. Ook binnen deze staatsmachten zijn weer actoren herkenbaar. De Eerste Kamer kan tegenmacht – zelfs ‘hindermacht’ – zijn voor de Tweede Kamer; de politieke partijen waarvan Kamerleden lid zijn, leveren net zo goed

tegenkracht, bijvoorbeeld als hun leden zich tijdens congressen of vergaderingen uitspreken.⁴⁴ Nederland is bovendien een gedecentraliseerde eenheidsstaat, en ook de gedecentraliseerde staatsmachten – gemeente, provincie, waterschap – kunnen zowel macht als (elkaars) tegenmacht zijn. Zelfs voor de rechtsprekende macht geldt dat de Hoge Raad en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in zekere zin tegenmachten zijn, in gevallen waar competentieverdeling gevoelig ligt. Ambtenaren kunnen als ‘vierde macht’ in de trias worden gekwalificeerd, of juist een gladgestreken onderdeel zijn van de uitvoerende macht.⁴⁵

Zo is de trias politica aan te merken als een ‘eerste-orde-(tegen)macht’; het is de kern van de macht in ons Nederlandse stelsel. De wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende actoren kunnen zowel macht als tegenmacht zijn, afhankelijk van de situatie. De trias politica is immers opgezet als balans, evenwicht, *checks and balances*. Binnen het democratische rechtsstatelijke systeem is zo altijd sprake van macht én tegenmacht. Een rechter kan wetgeving of besluiten buiten werking stellen, de Tweede Kamer kan bijvoorbeeld via een parlementaire enquête het functioneren van de uitvoerende macht aan de kaak stellen.

Institutionele tegenmachten

Dicht naast de kern van die staatsmacht is sprake van geïnstitutionaliseerde tegenmacht, een ‘tweede-orde-schil’ eromheen. Bepaalde actoren zijn, veelal ter ondersteuning van het functioneren van de trias politica, opgericht of ingesteld om staatsmachten ter verantwoording te (laten) roepen. Daarbij valt te denken aan de hoge colleges van staat: de (Afdeling Advisering van de) Raad van State, de Nationale ombudsman (en regionale ombudsfunctionarissen) en de Algemene Rekenkamer (en regionale rekenkamers). Ook kunnen worden genoemd de diverse adviesraden en adviescolleges van de overheid, waaronder onafhankelijke adviesorganen als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Sociaal-Economische Raad, meer specifieke adviesorganen zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken of de Raad voor Openbaar Bestuur, en de planbureaus Sociaal en Cultureel Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau. Ook een institutionele actor als De Nederlandsche Bank is tegenmacht op

44 Koole bespreekt de rol van de ‘electorale pijler’ en het kiezersmandaat in het licht van zijn bespreking van de macht en verantwoordelijkheid die politieke partijen hebben in Koole, R.A. (2021). *Twee pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Amsterdam: Prometheus.

45 Bovens, M.A.P. (2000). *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording* (oratie Utrecht). Universiteit Utrecht.

financieel-economisch gebied.⁴⁶ Deze institutionele tegenmachten zijn machtig, omdat zij de speelruimte van de drie staatsmachten kunnen beteugelen: zij introduceren verantwoordingsmechanismes of bepalen via hun uitlatingen (bijvoorbeeld via berekeningen of ‘saldi’) welke onderwerpen op de agenda van de staatsmachten komen en binnen welke bandbreedtes er naar oplossingen ‘mag/kan’ worden gezocht – een status die in de meeste andere landen ondenkbaar is.

Daarnaast lijkt de afgelopen decennia sprake van een (verdere) toename van institutionele tegenmacht. ‘t Hart kwalificeerde Nederland in 2002 als een ‘inquisitiedemocratie’ waarmee hij uitdrukking gaf aan de door hem gesignaleerde toename in inspecties en onderzoeksinstanties⁴⁷ en Frissen spreekt van een ongebreidelde groei van de ‘controletorens’⁴⁸ die inspecties vormen. Die kritiek is sinds het uiten ervan allesbehalve verstomd en de activiteiten van toezichthoudende en onderzoekende organisaties zijn ook de afgelopen jaren weer sterk toegenomen. Zo zijn ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de diverse departementale inspecties aan te merken als institutionele tegenmacht. De Auditdienst Rijk controleert bijvoorbeeld niet alleen het ministerie van Financiën, waar de dienst onder valt, maar alle departementen. Haaks op het idee van de inquisitiedemocratie staat overigens een heel andere stroom van kritiek, die zegt dat in Nederland toezichthouders niet onafhankelijk *genoeg* zijn, bijvoorbeeld omdat zij feitelijk vaak onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen van de bewindspersoon op wie zij toezicht houden.⁴⁹ Veel toezichthouders hebben ook geen eigen begrotingsartikel en geen eigen constituerende wet, waardoor zij in de basis niet naast of boven het ministerie staan, maar eronder vallen.⁵⁰ Daarbij moet de aantekening worden gemaakt dat het staatsrechtelijk – en vanuit het formalistische idee van macht – juist is dat de inspecties en toezichthouders onder de verantwoordelijkheid van een minister vallen: zo kan het parlement die op haar beurt controleren als tegenmacht.

Een andere bron van institutionele tegenmacht is te vinden in het internationale veld. Nederland maakt deel uit van een dicht institutioneel landschap, waarin zich eveneens macht en tegenmacht bevindt. Ook de Europese Unie

46 Brenninkmeijer, A.F.M. (2012). ‘Unitas Politica’, *Nederlands Juristenblad* 3, p. 192-193.

47 ‘t Hart, P. (9 februari 2002). ‘De inquisitiedemocratie’, *NRC*.

48 Frissen, P.H.A. (16 april 2007). Tegen de uniformerende norm van de bureaucratie. *NRC*.

49 *Kamerstukken II 2021/22*, 36149, nr. 2; zie ook Braun, C.H.J.M., Heringa, A.W. & Schinkelshoek, J. (red., 2020). *Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat*. Den Haag: Boom.

50 Zie over de inbedding van rijksorganisaties ‘op afstand’: Dekkers, M., Schelfhout, D., De Craen, E., Van Veldhuisen, A., Schillemans, T. (2021). *Heldere kaders voor soepel samenspel. Synthese van de uitkomsten van de brede evaluatie van de kaders voor rijksorganisaties op afstand*. Utrecht: Andersson Elffers Felix/Universiteit Utrecht.

en diverse andere verdragspartijen of -overeenkomsten hebben de macht van de trias politica ingeperkt: althans, daar heeft de trias zich door de jaren heen zelf democratisch gelegitimeerd aan gecommitteerd, bijvoorbeeld door het sluiten en ratificeren van verdragen. Verdragen, waaronder naast de verdragen die de basis vormen voor de doorwerking van het EU-recht vooral het EVRM en het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) in het oog springen, hebben effect op de machtsuitoefening en functioneren ook als tegenmacht – ook doordat zij andere actoren in staat stellen om de traditionele macht aan te spreken. Werktijden, demonstratiemogelijkheden, gaswinningsbesluiten, alle worden zij mede bepaald door verdragsrechtelijke bepalingen. De afgelopen jaren hebben wij in een aantal grote dossiers gezien hoe dergelijke internationale verdragen als tegenmacht functioneren tegen vanuit de macht voorgenomen beleid, zoals recentelijk bij de asielcrisis en de stikstofcrisis. In de energiecrisis lijkt het nét goed te gaan, maar ook hier fungeerden supranationale of verdragsrechtelijke normen bijna als blokkade om tot dringend gewenst nationaal beleid te komen. In het milieubeleid gold het EU-recht jarenlang als een alternatieve route om normen die in Nederland politiek lastig te realiseren waren via de omweg van Brussel toch hier te laten landen. Aan het begin van de jaren 2000, toen het politieke belang van milieubeleid in Nederland begon af te nemen, nam Brussel juist een aantal vergaande, mede door Nederland ingebrachte normen aan, die vervolgens decennialang het Nederlandse speelveld bepaalden.⁵¹ Zo is Europa een route voor macht en tegenmacht, die in de Nederlandse trias geen formele plaats kent, maar die zich wel als institutionele tegenmacht manifesteert.

Maatschappelijke tegenmachten

Als derde benoemen wij in dit essay, in aanvulling op de geïnstitutionaliseerde tegenmacht, een ‘derde-orde-(tegen)macht’: maatschappelijke tegenmacht. Hier gaat het niet om formeel geïnstitutionaliseerde vormen van macht en tegenmacht, maar om een bonte verzameling van meer of minder dicht en hecht georganiseerde maatschappelijke en private actoren.

Allereerst zijn er organisaties die opkomen voor hun belangen, waarbij wij die belangen kunnen opdelen in verschillende soorten. Bedrijven zijn private actoren die er belang bij hebben hun omzet en winst te verhogen. Non-gouvernementele organisaties (ngo’s) komen veelal op voor

51 Van der Steen, M.A., Van Twist, M.W., Chin-A-Fat, N.M.H., Scherpenisse, J., Van Delden, T.A.M. & Koopmans, B.L. (2021). *Aandacht voor het alledaagse. 50 jaar milieubeleid in beeld*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, p. 202-212.

bovenindividuele belangen van groepen burgers of zelfs dieren of natuur die – in ieder geval volgens hun oordeel – anders over het hoofd worden gezien. Verenigingen komen op voor de belangen van hun leden, of dit nu huiseigenaren, boeren, automobilisten of nertsenhouders zijn. Vanwege al deze, zeer verschillende en veelal tegenstrijdige, belangen, mengen deze actoren zich ook in het Nederlandse landschap van macht en tegenmacht. Als deze private of maatschappelijke actoren opkomen voor hun belangen worden zij veelal gekwalificeerd als belangenorganisaties of lobbyorganisaties. De kwalificatie daarvan is, net zoals macht en tegenmacht, een kwestie van perspectief oftewel *in the eye of the beholder*. Voor velen kwalificeert een public affairskantoor dat opkomt voor de belangen van gas- en oliebedrijven als lobbyist, terwijl Milieudefensie eerder een ‘belangenbehartiger’ wordt genoemd. Dit heeft veelal te maken met de belangen waar zij voor opkomen: een collectief georganiseerd privaat belang (bijvoorbeeld gas- en oliebedrijven) of een specifiek uitgelicht maar in essentie wel publiek belang (bijvoorbeeld natuur en milieu).

Ook zijn er burgerinitiatieven, waar burgers een voorstel doen om hun samenleving en/of leefomgeving te verbeteren, of om zich te verzetten tegen bepaalde voorgenomen veranderingen in hun omgeving. Groepen burgers die een bepaald doel of belang delen, komen in dat geval bijeen om samen energie af te nemen in een energiecoöperatie, om hun buurt te vergroenen als wijkcomité, of werken een voorstel uit om dit aan de Tweede Kamer aan te bieden (zoals wordt mogelijk gemaakt door het Reglement voor de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven). Zij komen dikwijls op voor een belang dat het midden houdt tussen een particulier belang van de groep zelf en een publiek belang van het gebied of het domein waarop hun voorstellen betrekking hebben.

Weer een heel andere vorm van tegenmacht komt van een diverse groep aan (onderzoeks)journalisten. Deze groep is de laatste decennia sterk gefragmenteerd. Wij zien naast de bestaande institutionele schil van onderzoekers, verkenners en verspreiders van informatie, ook nog allerlei private onderzoeksinstanties, journalistieke organisaties, en denktanks. Soms hebben deze actoren zelf specifieke belangen bij het blootleggen van informatie, en soms wordt hun werk gebruikt door de eerdergenoemde maatschappelijke partijen. Onderzoek(s)journalistiek kan gaan over het (dis)functioneren van alle voorgenoemde partijen en actoren, van de staatsmachten tot de institutionele en maatschappelijke tegenmachten. De onderzoekers kunnen zelf ‘actief’ functioneren als tegenmacht als sprake is van een organisatie die aangeeft op te komen voor een maatschappelijk belang. Maar ook de verslaggeving en journalistiek die via de reguliere nieuwsmedia tot uitdrukking komt kan zoals gezegd via inzet van andere actoren resulteren in een uiting van tegenmacht. Niet voor niets wordt journalistiek ook wel aangedragen als

‘vierde macht’.⁵² Aangezien het doel van dit essay is om helderheid te verschaffen over het Nederlandse landschap van tegenmacht, stellen wij voor om die partijen die onderzoek doen of onderzoeksjournalistiek beoefenen teneinde een specifiek belang na te streven zelf te kwalificeren als maatschappelijke tegenmacht. De meer reguliere nieuwsmedia en verslaggeving is dat niet, maar kan wel door de diverse machts- en tegenmachtspartijen worden ingezet in de uitoefening van hun (tegen)macht. Ingewikkeld hierbij is overigens wel dat het verspreiden van informatie en het verspreiden van desinformatie in het huidige tijdperk dichtbij elkaar zijn komen te liggen. Denk aan de ‘juicekanalen’, maar ook de vele goed bekeken YouTube- en andere sociale media-kanalen waarop ‘talkshows’ met complottheorieën en desinformatie worden gedeeld. Vaak is de grens tussen informatie en desinformatie moeilijk hard te trekken en de vrijheid van meningsuiting geeft bovendien vergaande bescherming van dergelijke kanalen en geluiden.

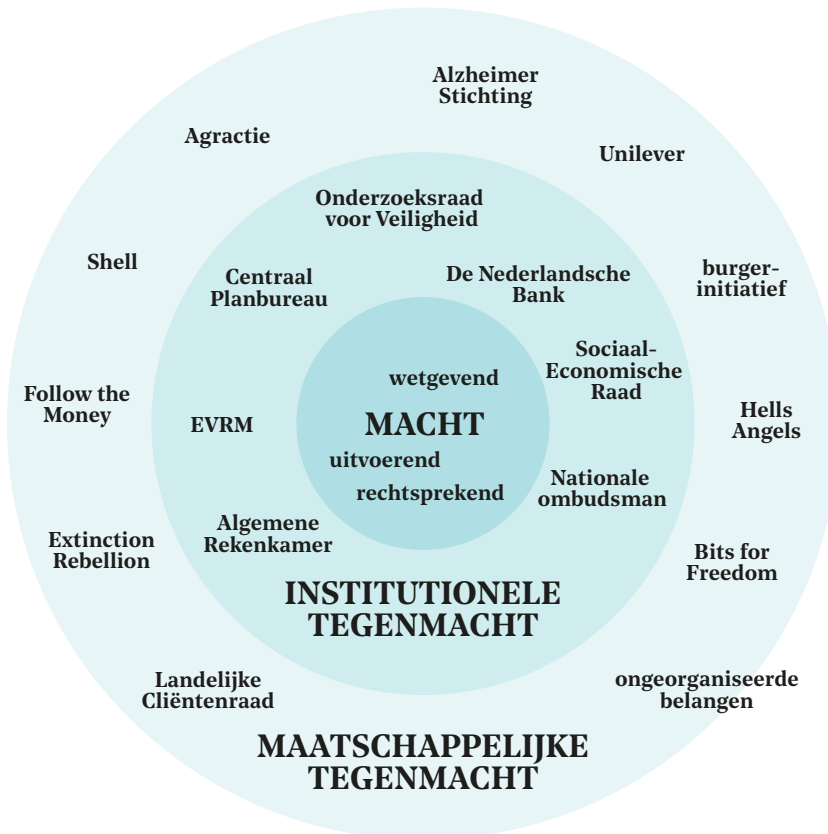
Ten slotte is er ook een hele ‘groep’ die als voornaamste kenmerk heeft dat deze niet als groep te vinden is omdat de organisatiekracht daartoe ontbreekt. Veel belangen zijn *niet* vertegenwoordigd. Het zijn groepen die gevolgen van macht ervaren, maar die – voor zover zij zich ervan bewust zijn een groep te vormen – amper georganiseerd zijn en zodoende niet goed tot eigenstandige tegenkracht komen, of daarvoor afhankelijk zijn van andere tegenmachten die het betreffende belang of groep ‘erbij’ nemen. Dit fenomeen benoemt Braun als ‘ongekende belangen’.⁵³ Zij stelt vast dat er bepaalde stemmen in de samenleving onvoldoende worden gehoord en dat deze daardoor weinig invloed op de machtsactoren uitoefenen. Denk aan de stem van ‘de natuur’, van toekomstige generaties, maar ook van kwetsbare groepen, daklozen, mensen in bestaansonzekerheid, of laaggeletterden (Cuperus en De Voogd noemen hen ‘afgehaakt’⁵⁴). Zij weten de weg in het systeem voor tegenmacht niet goed te vinden, of hebben daar simpelweg de tijd en de energie niet voor. Mensen die dagelijks hun handen vol hebben aan overleven komen er niet aan toe om de macht die hen deels in de problemen brengt actief te controleren. Zij hebben al moeite genoeg om de macht te ondergaan. Dit is relevant, omdat zij wel een belangrijk gedeelte van de maatschappij vertegenwoordigen én omdat deze groepen vaak meer dan gemiddeld het *object* van machtsuitoefening zijn; mensen die in bestaansonzekerheid verkeren zijn vaak extreem afhankelijk van de overheid en van de overheidsinstanties en beleid dat zich op hen richt. Zij ervaren daarvan dagelijks de gevolgen, terwijl ze zich in de machtsvorming amper kunnen laten zien of horen. Zij ervaren wél

52 *Fourth estate*, zoals in Carlyle, T. (1841). *On Heroes, Hero Worship, and the Heroic in History*.

53 Braun 2022.

54 Cuperus, R. & De Voogd, J. (2021). *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden*.

gevoelens van vernedering als gevolg van beslissingen van de macht,⁵⁵ maar hebben niet de mogelijkheid om daar tegenmacht tegen te ontwikkelen. Voor een legitieme en als rechtvaardig ervaren belangenafweging dienen zij een manier te vinden of toebedeeld te krijgen om hun stem te laten horen en hun belang te laten gelden. Zo fungeert deze groep als een soort ‘rafelrand’ in de schillen of cirkels van de macht; zij zijn er wel, maar kunnen zich in het systeem niet eigenstandig roeren en zijn afhankelijk van andere belangenorganisaties die zich ad hoc voor hen uitspreken. Zij vormen de rafelrand, maar misschien ook wel de *kanarie in de kolenmijn* van het systeem, getuige recente studies over de kloof tot de macht die groepen ervaren.⁵⁶



Figuur 3. Het landschap van macht en tegenmacht, met ter illustratie een aantal actoren in dat landschap.

55 Zie: 's Jongers, T. (2022), *Beledigende broccoli*. Amsterdam: Van Genneep; Van der Zwaard, W. (2021). *Omwille van fatsoen. De staat van menswaardige zorg* (diss. Tilburg). Den Haag; Boom bestuurskunde; Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2021). *Machtige Mensbeelden. Kiezen voor menswaardig bestaan*. Den Haag.

56 Zoals bijvoorbeeld in kaart gebracht in de *Atlas van Afgehaakt Nederland*: Cuperus & De Voogd (2021).

Macht en/of tegenmacht?

Belangrijk om op te merken is dat deze andere machten – de twee ‘schillen’ buiten de ‘kern’, zoals in figuur 3 – zogenoemde tegenmachten zijn, die alleen de machten kunnen beïnvloeden. Voor daadwerkelijke *tegenkracht* moeten zij binnen de logica van de democratische rechtsstaat een andere macht aanzetten tot *tegenmacht*.

Een belangenorganisatie of lobbyorganisatie kan heel effectief campagnevoeren, maar heeft geen eigen instrumenten of middelen die (juridisch) gelegitimeerd zijn binnen de democratische rechtsstaat. Om juridisch gezien ‘écht’ iets te bereiken zijn zij afhankelijk van bijvoorbeeld een rechterlijke uitspraak of nieuwe of gewijzigde wetgeving. Ook een burgerinitiatief heeft de wetgevende macht van regering en parlement nodig om de eigen plannen en ideeën te verwerkelijken. Net zoals veel onderzoeksjournalisten uiteindelijk afhankelijk zijn van formele instituties – de Kamer, ministeries, of de rechter – voor hun beïnvloeding en hun bronnen. Zij moeten informatieverzoeken indienen (zowel met Wob-verzoeken onder de voormalige Wet openbaarheid van bestuur, als met verzoeken op basis van de nieuwe Wet open overheid, Woo) om hun rol te vervullen⁵⁷ en er verandert op basis van hun onthullingen alleen iets als de formele machthebbers daar zelf toe besluiten.

Tegelijkertijd is tegenmacht meer dan de juridische realiteit alleen. Ook het beleidsproces is meer dan een formeel-juridisch systeem van politiek staatsrecht; in het stromen- of rondemodell van beleidsvorming⁵⁸ zijn er allerlei mogelijkheden voor beïnvloeding – en dus uitoefening van macht en tegenmacht – dan de formele besluitvorming en juridische bestending daarvan. Macht zit in meer dan in de *trias*: naast geweld en bevoegdheden zijn ook toegang, agendering, informatie, kennis, geld, groeps grootte, zichtbaarheid, leiderschap en charisma de facto machtsmiddelen. De maatschappelijke schil van tegenmacht maakt veel gebruik van die machtsmiddelen om zich als *pressure of interest group* te positioneren en zo actief tegenmacht uit te oefenen. Het zijn vanuit het staatsrechtelijke perspectief middelen om vanuit de cirkels of schillen van tegenmacht, maar buitenom de formele route van macht en tegenmacht, toch tot de kern van de macht door te dringen en zo tegenkracht uit te oefenen.

Lobbyen of belangen behartigen kan – op basis van die machtsmiddelen – direct, door invloed uit te oefenen op de uitvoerende en wetgevende of zelfs

57 Zo hebben bijvoorbeeld zowel *NRC* als *de Volkskrant* een eigen ‘Wob-specialist’. Zie Von Piekartz, H. (23 maart 2022). Hoe we aan de appjes van Hugo de Jonge kwamen: ‘De naam Sywert van Lienden was steeds weggelakt’. *De Volkskrant*.

58 Kingdon, J.W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.

rechtsprekende macht (binnen wettelijk toelaatbare grenzen). Veelal wordt de tegenmacht echter indirect geuit, via publieke campagnes, connecties met politieke partijen of institutionele tegenmachtfactoren, of media. Zo vormen journalistiek en (sociale) media zowel zelfstandige actoren die tegenmacht bieden, als kanalen die andere (tegen)machten kunnen gebruiken.

Agenderen met Lubach

Toen presentator Arjen Lubach in 2015 twee kritische items van zijn programma Zondag met Lubach (ZML) wijdde aan het Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) ontstond in de samenleving meer kennis over en tegenstand tegen dit verdrag. Lubach was in staat zowel de publieke als de media-agenda te beïnvloeden, waardoor ook Kamervragen werden gesteld. Volgens de verantwoordelijke minister hadden eerdere pogingen van haar kant om aandacht voor het onderwerp te vragen geen succes gehad, tot Lubach zich uitsprak.⁵⁹ Boukes signaleerde in zijn studie⁶⁰ naar dit fenomeen dat niet iedere uitzending van een (satirisch) programma zoals ZML dezelfde agenderende rol speelt: TTIP was relatief onbekend voordat ZML daaraan aandacht besteedde. Tegelijkertijd draagt wellicht die onvoorspelbaarheid bij aan de tegenmacht van (research)redacties van dergelijke programma's.

De manier waarop juristen macht en tegenmacht kwalificeren kan zo afwijken van de wijze waarop in bestuurskundige zin of vanuit beleidsprocessen wordt gekeken naar datzelfde fenomeen. Het bestuurskundige denken in termen van stakeholders, omgevingsmanagement, interactief beleid en netwerksturing staat soms haaks op de logica van de gelegitimeerde democratische rechtsstaat en in hoeverre de drie staatsmachten onafhankelijk hun macht uitoefenen. Als een ministerie of gemeente probeert medestanders te creëren voor een bepaalde nieuwe wet of nieuw beleid, kan zij de actoren die wij zojuist hebben gekwalificeerd als 'tegenmacht' juist inzetten als 'meemacht'.

De vraag is dus veelal: met welke middelen komt de schil van tegenmacht bij de kern van de macht? Is dat de route via de juridische en formele instituties voor macht en tegenmacht, of is dat veel meer de informele en indirecte route via de agendavorming, beleidsvorming en opinievorming? En, zo luidt als gevolg een in de context van dit essay belangrijke vraag; wat betekent een 'versterking van tegenmacht' dan?

59 W. van Loon (31 maart 2017). Ook politici benieuwd: Wie gaat Lubach nu aanpakken? *Metro*.

60 Boukes, M. (2019). Agenda-Setting With Satire: How Political Satire Increased TTIP's Saliency on the Public, Media, and Political Agenda. *Political Communication* 36:3, p. 426-451.

4. Ontwikkelingen in het landschap in deze eeuw

Een nieuw krachtenveld rond integratiebeleid

De overheid kan ook nieuwe, of wellicht anderszins ‘slapende’ of stillere (maatschappelijke) tegenmacht organiseren, door nieuw beleid in te stellen. Toen in 2013 een nieuw integratiebeleid van start ging, werd onder meer de Wet overleg minderhedenbeleid ingetrokken, en kwam er een subsidiestop op migrantenorganisaties. Daardoor kwam een formele en geïstitutionaliseerde overlegstructuur tussen overheid en vertegenwoordigers van minderheidsgroepen te vervallen. Al een paar jaar later constateerde de nieuwe minister van Sociale Zaken dat het gewijzigde beleid weinig effectief bleek en dus ‘op de schop’⁶¹ moest. Ondertussen hielden ook belangenorganisaties zich bezig met de effecten op de maatschappij. Dat ging om reeds gevestigde organisaties zoals Vluchtelingenwerk, maar ook leidde de ervaren tekortkomingen in het beleid bijvoorbeeld tot de oprichting van Stichting Civic, een denktank maar ook ondersteuner van juridische procedures. Ook hier zien wij dus de toegenomen aandacht voor maatschappelijke tegenmacht via de rechter.

Tegelijkertijd is door de subsidiestop en het opheffen van het landelijk overlegorgaan bijvoorbeeld BUAT, het platform voor Molukkers, niet langer werkzaam. Andere platforms, zoals het Samenwerkingsverband Marokkaanse Nederlanders (SMN), het Surinaams Inspraak Orgaan (SIO), en Stichting Ocan (Overlegorgaan Caribische Nederlanders), bleven wel actief. Risico van een dergelijke (financiële) beslissing vanuit de overheid is dus dat niet alle belangen (draag)krachtig genoeg zijn om hun stem in het debat te behouden. Dit kan vervolgens een rol spelen in hun agenderende rol en positie, en de mate waarin het belang van die groep ‘gekend’ of ‘ongekend’ wordt.

Dynamiek tussen macht en tegenmacht

Hoewel de verhoudingen tussen de drie staatsmachten vanuit staatsrechtelijk oogpunt in de kern ongewijzigd zijn gebleven, is een van de belangrijkste ontwikkelingen de toenemende politisering van het openbaar bestuur. In haar recente oratie beschrijft Wille dat binnen de uitvoerende macht, in de verhouding tussen politiek en de ambtelijke diensten, de *politiek* in de afgelopen

61 Witteman, L. (12 december 2017). Inburgering op de schop. *Telegraaf*.

decennia steeds meer de overhand heeft gekregen.⁶² Zij wijst drie oorzaken daarvan aan. In de eerste plaats is het regeer- (of coalitie)akkoord steeds strakkere kaders gaan bevatten voor het handelen van politieke organen. Deze steeds dikkere én dichtere akkoorden laten steeds minder ruimte voor ambtenaren om beleid te ontwikkelen. In de tweede plaats is in de selectie van de politieke top (ministers en staatssecretarissen) en de ambtelijke top in toenemende mate politiek-bestuurlijke sensitiviteit leidend geworden. Dit is ten koste gegaan van de vakinhoudelijke kennis van ministers, staatssecretarissen en topambtenaren. Zij werken mee met wat bestuurlijk nodig is, veel meer dan wat inhoudelijk gevraagd wordt. Soms liggen die beide delen niet in elkaars verlengde. Het vermogen om vanuit de inhoud tegenwicht te bieden tegen wat bestuurlijk nodig wordt geacht is volgens Wille met de tijd afgenomen. Een sterk ontwikkelde politieke sensitiviteit van topambtenaren leidt tot het gevaar van onvoldoende interne tegenkracht tegen de uitvoerende macht van minister(s) en kabinet.⁶³ In de derde plaats is de Tweede Kamer zich in toenemende mate gaan concentreren op de controle van de regering, met een steeds verdere toename van het aantal ingediende moties, mondelinge en schriftelijke vragen en parlementaire onderzoeken en enquêtes; daarmee komen bestuur en Kamer steeds meer tegenover elkaar te staan, waarbij ambtenaren verworden tot de verdedigingslinie – en aanvalslinie – van het bestuur. Zij zijn onverminderd ‘neutraal’, maar wel neutraal in dienst van de uitvoerende macht. Zo is een interne check *binnen* de uitvoerende macht afgezwakt, en is tegelijkertijd ook de controlerende rol van het parlement afgenomen.

Ondanks deze politisering van de relatie tussen de ambtenarij en de politiek, heeft deze ontwikkeling er *niet* toe geleid dat politieke organen een sterkere greep hebben op het openbaar bestuur. Wille constateert dat de tegenmacht weliswaar verzwakt is, maar dat datzelfde eigenlijk geldt voor de macht van de politiek; de tegenmacht neemt af, maar het vermogen tot machtsuitoefening ook. Er is wel sprake van een politiek primaat, maar dat is steeds minder goed in staat om tot machtsuitoefening te komen. Volgens Wille zijn daarvoor drie oorzaken aan te wijzen.⁶⁴ In de eerste plaats zijn de voorkeuren van de kiezer steeds veranderlijker geworden vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw, waardoor de uitslagen van de Tweede Kamerverkiezingen steeds onvoorspelbaarder zijn geworden. Het is daardoor voor veel politici steeds lastiger geworden om beleidsbeslissingen te nemen voor de lange termijn, omdat die vaak impopulair zijn onder grote delen van het electoraat (bijv. op het terrein van het terugdringen van de CO₂-uitstoot, het stikstofdossier en

62 Wille, A. (2022) *De illusie van het politieke primaat. Macht en onmacht in de Nederlandse politiek* (oratie Leiden). Leiden: Universiteit Leiden, p. 3-5.

63 Van Lochem, P.J.P.M. (2022) Autonoom en minder politiek sensitief. Ambtelijke reflecties op de zorgelijke relatie met de politiek. *RegelMaat*. 3, p. 253-264.

64 Wille 2022, p. 5-6.

migratie). In de tweede plaats is het politieke landschap deze eeuw steeds verder versnipperd: waar de drie grootste fracties in de Tweede Kamer in 1995 nog 130 zetels haalden, bezetten zij er anno 2023 nog 75. Voor het vormen van een meerderheidscoalitie is de deelname van steeds meer partijen nodig. Waar het vroeger bij de vorming van een meerderheidscoalitie op basis van de zetelverdeling in de Tweede Kamer een gegeven was dat de coalitie ook kon rekenen op een meerderheid in de Eerste Kamer, is dat sinds 2010 niet meer het geval en moet het kabinet ook in de Eerste Kamer op zoek naar aanvullende steun.⁶⁵ In algemene zin gaat dit ten koste van de vrijheid van Kamerleden (uit de Tweede én Eerste Kamer) afkomstig uit coalitiepartijen om kritisch de leden van het kabinet te volgen zonder dat daardoor meteen een kabinetscrisis dreigt te ontstaan. Kortom, de politieke basis voor kabinetten is steeds smaller geworden. In de derde plaats hebben ontwikkelingen in de uitvoering, zoals verzelfstandiging van ambtelijke diensten, privatisering en decentralisatie de bestaande verantwoordelijkheden steeds verder versnipperd, waardoor het daadwerkelijk realiseren van beleid steeds moeilijker is geworden. Zo is het vermogen tot machtsuitoefening sterk afgenomen, wat leidt tot impasse en continuering van de status quo, of incrementele verandering,⁶⁶ op een groot aantal belangrijke dossiers.

Er is nog een dynamiek die maakt dat er in het staatsrecht met enige zorg wordt gesproken over het toegroeien naar een ‘duas’ of zelfs ‘unitas politica’, waarin de uitvoerende macht overheersend wordt.⁶⁷ Dat gaat niet zozeer om de formele positie van de instituties, maar om de praktische mogelijkheid om (tegen)macht ten uitvoer te brengen. Door de groei van de omvang van de staatstaak, neemt vooral de uitvoerende macht in personele omvang toe terwijl de wetgevende en rechtsprekende macht niet of maar gedeeltelijk meegroeit.⁶⁸ Zo ontstaat scheefte in de mogelijkheid tot machtsuitoefening: de uitvoerende macht raakt beter uitgerust en groeit met de taken mee, de andere (tegen)machten blijven ongeveer even omvangrijk en moeten met dezelfde capaciteit meer doen. Recente discussies over de beperkte ondersteuning van parlementsleden⁶⁹ en de capaciteitsproblemen bij de rechterlijke

65 Geertjes, G.J.A. (2021). De Nederlandse constitutie en de Eerste Kamer:

Ontwikkelingen, uitgangspunten en perspectieven. *RegelMaat* 4, p. 267-283.

66 Er zijn overigens ook bestuurskundigen die juist pleiten voor dergelijke incrementele besluitvorming; zie Lindblom, C.E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19:2, p. 79-88.

67 Brenninkmeijer 2012, p. 192-193.

68 Passchier voerspelt dat deze disbalans door digitalisering verder zal toenemen.: Passchier, R. (2020) Digitalisering en de disbalans binnen de trias politica. *Ars Aequi* 10, p. 916-927.

69 Otjes, S. & Brandsma, G.J. (29 augustus 2022). Een Kamer met weinig ondersteuning: hoe groot is het probleem? *De Hofvijver*.

macht⁷⁰ illustreren deze ontwikkeling. De formele tegenmachten kunnen de groei aan onderwerpen en de toegenomen druk op de capaciteit niet goed aan en dat leidt tot ofwel verwatering van de taak, ofwel meer selectie in de inzet van tegenmacht. In beide gevallen neemt de mogelijkheid tot tegenmacht tegen de uitvoerende macht af.

Dit proces wordt, vooral ten aanzien van de controlerende rol van het parlement, versterkt doordat fracties steeds kleiner worden en hierdoor (relatief) minder ondersteuning hebben, terwijl ambtelijke ondersteuning op de ministeries door de jaren heen juist is gegroeid. Dat zorgt voor meer druk bij parlementariërs, die daarom voor hun informatievoorziening meer afhankelijk worden van derden, bijvoorbeeld van 'lobbyisten' en belangenbehartigers van allerlei kleuren. Bijdragen in debatten en Kamervragen zijn steeds vaker gebaseerd op, en soms één op één afkomstig uit, rapportages van ngo's als Milieudefensie of Bits of Freedom, maar ook op informatie vanuit bedrijven.⁷¹ Dat fenomeen is niet uniek in Nederland, maar kan wel sterk(er) worden door de beschreven ontwikkelingen van steeds verdergaande versplintering en toenemende aantallen kleinere fracties.⁷² Paradoxaal genoeg betekent dit ook dat informele tegenmacht meer toegang tot de macht heeft: belangengroepen krijgen door de zwakkere inhoudelijke capaciteit in de controlerende macht meer en gemakkelijker toegang voor hun inhoudelijke input. Daarbij doemt natuurlijk wel de vraag op hoe de verdeling in die toegang uitpakt: krijgen zwakkere belangen nu ook toegang, of wordt vooral de toegang van toch al sterk vertegenwoordigde belangen versterkt? En hoe zit het met ongehoorde belangen?

Tegenmacht door institutionele actoren

De dynamiek rond institutionele actoren (zoals de Hoge Colleges van Staat, inspecties, toezichthouders, autoriteiten, de Ombudsman) is lastig te duiden. De afgelopen decennia zien wij een dubbelzinnig beeld, dat wij hier illustreren aan de hand van het voorbeeld van inspecties. Enerzijds is de capaciteit en de positie van inspecties sterk uitgebouwd en hebben inspecties een aanzienlijke professionalisering doorgemaakt. Zij werken institutioneel samen in de inspectieraad en ook de institutionele positie is de afgelopen

70 Zie o.a. Endedijk, B., Driessen, C. en Al Ali, W. (8 januari 2023). De rechter ligt er wakker van: het lukt niet meer om op tijd én goed te vonnissen. *NRC*; Jensma, F. (28 december 2022). De rechter is een eenling die te weinig over z'n zaken praat, vindt oud-rechter Ron Jue. *NRC*.

71 Korteweg, A. & Huisman, E. (12 december 2015). In politiek Den Haag schrijven lobbyisten constant mee. *De Volkskrant*.

72 Zie over de gevolgen van deze ontwikkeling voor de positie van de Nationale ombudsman Bokhorst, M (2021). De ombudsman als constructieve macht en polariserende tegenmacht. *Beleid en Maatschappij* 48:4, p. 391-394.

jaren per inspectie over het algemeen steviger geworden. Zij roeren zich nadrukkelijk, met kritisch onderzoek en een autonome positie, in spannende en beladen dossiers zoals de gaswinning in Groningen (Staatstoezicht op de Mijnen en ook de Nationale ombudsman zijn zeer kritisch op het handelen van de overheid in dat dossier). Dat lijkt op een versterking van de tegenkracht van inspecties en institutionele tegenmachten, die overigens dan weer normatief tot kritiek in de lijn van ‘controletorens’ zou kunnen leiden. Maar tegelijkertijd is er ook een heel ander verhaal over de ontwikkeling van de tegenkracht van inspecties en dergelijke institutionele actoren te vertellen. Zij rapporteren weliswaar kritisch, maar die rapporten hebben weinig impact. Er is wel geluid, maar weinig kracht. Recent nog luidden inspecties bijvoorbeeld gezamenlijk de noodklok over de opvang van minderjarige asielzoekers, maar daarmee is ook na meer dan een half jaar nog niets gedaan. Het ministerie legt de kritiek simpelweg naast zich neer, onder het mom: er wordt al actie ondernomen. Dan blijkt een inspectie als institutionele tegenmacht vrij machteloos.

Dat is deels een verhaal van casuïstiek waarin het al dan niet goed gaat, maar ook meer institutioneel en organisatorisch is een kritisch verhaal mogelijk. Zoals in het vorige hoofdstuk al gemeld, vallen inspecties formeel vaak *onder* de minister en staan op de begroting van het ministerie. Zij claimen autonomie, maar zij kunnen zich niet loskoppelen van de begrotingsdynamiek op het ministerie. Dat roept in ieder geval de schijn op van belangentegenstelling en de mogelijkheid van het ministerie om druk uit te oefenen op de inspectie die controle uitvoert. Dat geldt voor rijksinspecties, maar ook voor de ‘autoriteiten’ die zijn ingericht. De Nederlandse Zorgautoriteit staat op sommige dossiers bijvoorbeeld tegenover de Minister van VWS (zoals recent rond de kinderhartchirurgie) en ook de Autoriteit Persoonsgegevens is vaak kritisch op overheidsbeleid; maar de impact van die kritiek is onduidelijk. Zo bezien is er aan de ene kant het beeld van inquisitiedemocratie en controletorens, maar aan de andere kant ook het beeld van tandeloze en ingekapselde toezichthouders die weliswaar geluid maken maar die in de praktijk rond de echt cruciale kwesties weinig werkelijke tegenkracht kunnen ontwikkelen. Daar komt bij dat de werkelijke macht van inspecties vaak via de Tweede Kamer verloopt, waarin de hiervoor genoemde eigen dynamiek tot verzwakking leidt. De Kamer zou de inspecties kunnen benutten voor de uitoefening van tegenmacht, maar is daarin terughoudend of ineffectief. Zo zijn inspecties wel krachtiger in hun signalen geworden, maar is het zeer de vraag of hun tegenkracht ook is toegenomen.

Hetzelfde verhaal is te vertellen over een Hoger College van Staat als de Algemene Rekenkamer (AR). De AR is al jaren buitengewoon kritisch over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de begrotingen van ministeries en toch maakt dat in de praktijk niet veel uit. Een aantal ministeries werkte jaren achter elkaar met niet goedgekeurde rekeningen. Verantwoordingsdag, als tegenhanger van Prinsjesdag, heeft ook nog steeds beperkte status en bekendheid.⁷³ Ook hier lijkt dus een paradoxale beweging aan de hand te zijn; de AR is steeds kritischer en steeds actiever, maar de impact van het handelen lijkt beperkt te zijn. De AR constateert dat zelf overigens ook en rapporteert kritisch én bezorgd over het kennelijke gebrek aan impact die rapportages van de Rekenkamer hebben.⁷⁴ Er wordt dus wel heel veel *gecontroleerd*, en ook van alles *gerapporteerd*, maar dat leidt niet tot de doorwerking van tegenkracht in het beleid. De AR wordt door de uitvoerende macht gevreesd om zijn kritische geluiden, maar dan gaat het meer praktisch om de hinder die zij veroorzaakt bij het snel kunnen doorvoeren van beleid dan om een inhoudelijke waardering van haar kritiek.

Hetzelfde geldt voor instituties als de Ombudsman, Planbureaus en Kennisen Adviesraden. De intensiteit van hun rapportages neemt toe en zij zijn ook veelvuldig via onder meer de media in beeld. Tegelijkertijd is het de vraag of en in hoeverre die geluiden doorwerken in het beleid en zich als daadwerkelijke tegenkracht manifesteren. Systematische studies over doorwerking ontbreken voornamelijk, maar het beeld dat uit de verschillende kabinetsreacties naar voren komt is dat aanbevelingen vooral overgenomen worden als zij stroken met de ingezette beleidslijn en dat zij anders beargumenteerd worden geneutraliseerd. Dat is overigens vanuit de uitvoerende macht bezien niet per se vreemd. Het is vooral opvallend dat de institutionele tegenmacht vanuit de Tweede Kamer hier blijkbaar toch niet goed mee uit de voeten kan. Zij kan de aangereikte instrumenten voor tegenmacht blijkbaar niet voldoende effectief hanteren.

Zo zien wij dat het afgelopen decennium de *activiteit* van veel institutionele actoren is toegenomen, maar dat het maar zeer de vraag is of daarmee hun *tegenkracht* ook is toegenomen, en zij meer invloed hebben gehad op het handelen van de (staats)macht. De signalen lijken niet in die richting te wijzen. Niet in de directe lijn die zij hebben, bijvoorbeeld in de vorm van formele invloed die zij op de macht kunnen uitoefenen. Maar ook niet in de indirecte lijn, via bijvoorbeeld de Tweede Kamer die de uitvoerende macht kan controleren.

73 Keulen, S.J. (2020). 20 jaar Verantwoordingsdag: Inzicht voor Kamercommissies. *Bestuurskunde* (29) 1, p. 64-75; Bovens & Schillemans noemden het 'grandioos mislukt' in: Bovens, M.A.P. & Schillemans, T. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma.

74 Zie bijvoorbeeld Algemene Rekenkamer (2021). *Vertrouwen in verantwoording. Strategie Algemene Rekenkamer 2021-2025*. Den Haag.

Tegenmacht door maatschappelijke actoren

Maatschappelijke tegenmacht via de rechter

De laatste jaren valt een belangrijke dynamiek in de uitoefening van tegenmacht door maatschappelijke organisaties waar te nemen. Steeds vaker doen zij tegenwoordig een poging om via de rechter, vaak op basis van (internationaal vastgelegde) mensenrechten, tegenkracht te ontwikkelen.⁷⁵ Een van de verklaringen hiervoor is dat de wetgever in toenemende mate kiest voor vagere, open normen, die vervolgens in de uitvoering – en daarna door rechters – moeten worden geconcretiseerd. Een tweede verklaring is de redundantie in nationale wetgeving en vaak relatief abstract geformuleerde internationale verdragen. Dat schept, onbedoeld, ruimte voor macht en tegenmacht van rechters. Maatschappelijke groepen wenden zich tot de rechter om te midden van de redundantie en vaagheid in sommige wetten tot uitspraken te komen. Dat dwingt rechters te kiezen, terwijl de wet die keuzes of de daarvoor geldende beoordelingskaders niet helder meegeeft. Zo ontstaat een verplaatsing van de macht, naar rechters die daar zelf niet om hebben gevraagd, maar nu wel in die positie gedrongen worden.

De rechter als wetgever

Daarmee treedt een interessante verschuiving op in de rol van de rechtspraak. Die beweegt van tegenmacht naar macht; als rechters degenen zijn die de weg wijzen naar ingrijpende beleidswijzigingen – bijvoorbeeld met de stikstofuitspraken, de milieueisen die voortkomen uit het Urgenda-arrest – dan ontwikkelen zij zich de facto tot macht, in plaats van tegenmacht. De rechter wordt steeds meer wetgever, zolang de wetgever besluit geen knoop door te hakken. Daar vraagt de rechterlijke macht zelf niet om, het is eerder een gevolg van de manier waarop wetgeving tot stand komt en de strategie van maatschappelijke organisaties. Als de politiek geen actie onderneemt, dan kan dat voor de rechter aanleiding zijn om alsnog rechtsbescherming te bieden.⁷⁶ Zo stelt de rechter dat het voor de rechter aanleiding kan zijn om zich terughoudend op te stellen als hij weet dat de wetgever voornemens is met een regeling te komen. Als de wetgever dat niet doet, dan kan dat ook reden zijn voor de rechter om zich minder terughoudend op te stellen. Zo was het bijvoorbeeld al heel lang ‘gebruik’ dat de milieubeweging via de rechter het milieubelang poogde te verdedigen; wat overigens ook mogelijk was,

⁷⁵ Zie o.a. Stolk 2018; Stolk 2020 met verdere verwijzingen.

⁷⁶ Zo vergeleek de voormalig president van de Hoge Raad Sjoerd Royer de wetgever met een broedende kip. Volgens Royer constateert de Hoge Raad in een arrest soms: ‘De kip is aan het broeden en nu mag de kip even niet gestoord worden. Een goede lezer kan er uit afleiden: als de kip ophoudt met broeden zou de Hoge Raad zich wel eens minder terughoudend kunnen opstellen.’ Zie Lindo, C. (1995). Cassatie in de negentiger jaren: Interview met president van de Hoge Raad S. Royer. *Nederlands Juristenblad* 24, p. 886.

omdat milieubeleid vaak in heel concrete juridisch afdwingbare normen vertaald is, in tegenstelling tot beleid in veel andere domeinen. Maar daar was de rol van de rechter die van de hoeder van de door de wetgever gestelde norm; nu is die rol met een gebrek aan heldere wetgeving veel meer ambigu geworden. In het geval van de Urgenda-zaak leidt toetsing aan internationale verdragen, zoals in dit geval het VN-Klimaatverdrag en het EVRM, tot een uitspraak die vervolgens grote gevolgen heeft voor de uitvoerende macht. Die route krijgt inmiddels op allerlei plaatsen navolging. De gang naar de rechter wordt daarin ondernomen om niet de in het beleid aangegeven normen af te dwingen, maar om het beleid via niet expliciet zo bedoelde normen te dwingen om tot aanvullende actie te komen. De rechterlijke macht wordt daarmee gedwongen om positie in te nemen, die het midden tussen macht en tegenmacht houdt; niet alleen tegenmacht en controle, maar ook articulatie en (ongevraagd) uitoefening van macht. Zo hebben maatschappelijke organisaties een nieuw en in potentie krachtig kanaal voor de uitoefening van macht en tegenmacht gevonden, waarvan onduidelijk is hoe het zich de komende jaren verder zal ontwikkelen. Belangrijk hierbij is wel dat de mogelijkheid om deze ‘nieuwe’ route (hernieuwd) te benutten erg afhangt van de mate waarin er juridische aangrijpingspunten zijn. Dat is niet voor alle onderwerpen in gelijke mate het geval en niet voor elk belang zijn er groepen die goed in staat zijn om deze route te herkennen en te bewandelen.

Maatschappelijke ontwrichting als route voor tegenkracht

Gedurende enige tijd was het Malieveld in Den Haag, na de woelige jaren '80 en '90, vooral weer een evenemententerrein. Sinds enkele jaren is het weer meer en meer een demonstratieplek, waar groepen naartoe komen om hun belang te onderstrepen. De maatschappelijke actie is weer volop terug in het publieke debat. Sterker nog, acties gaan het Malieveld inmiddels ver voorbij. Veel partijen zoeken alternatieve plekken, zoals snelwegen en andere belangrijke verbindingswegen. Protesterende boeren en Extinction Rebellion voeren vergelijkbare acties om hun belangen kracht bij te zetten. Zij kiezen ervoor om bewust het maatschappelijk verkeer te ontwrichten en dat te doen op plaatsen waar het formeel gezien niet is toegestaan. Acties zijn allesbehalve nieuw,⁷⁷ net als gewelddadige confrontaties tussen actievoerders en de politie, maar recent lijkt een nieuwe golf op te steken om belangen van groepen kracht bij te zetten. Hierbij gaat het niet om formele tegenmacht, maar om maatschappelijke tegenkracht die in de vorm van massale actie(s) wordt gemobiliseerd. Interessant hierbij is ook dat de grenzen van het demonstratierecht worden opgezocht, om acties zo gezichtsbepalend mogelijk te maken. Demonstreren tegen beleid – en tegen de macht – is een goed beschermd grondrecht, dat voor deze vorm van maatschappelijke tegenkracht maximaal

77 Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat, Scherpenisse, Van Delden & Koopmans 2021.

wordt benut. Datzelfde gold, in het voorbeeld van coronabeleid, voor de vrijheid van meningsuiting en andere mensenrechten; zo noemde Stichting Viruswaarheid zich consequent een mensenrechtenorganisatie, die zich verzet tegen overheidsbeleid dat de rechten van burgers inperkt. Hier is interessant dat bepaalde maatschappelijke groepen er in toenemende mate voor kiezen om het rechtssysteem te benutten als haakje voor het uitoefenen van tegenkracht.⁷⁸ Ingewikkeld is hier dat de grens tussen functionele ontwrichting en openlijke geweldpleging niet helder te trekken is en deels ook 'gewoon' normatief en politiek is. Een coronademonstrant noemt zichzelf martelaar, boeren voelen zich verzetshelden, klimaatactivisten menen de mensheid voor haar eigen uitroeiing te behoeden. Hun verzet overschrijdt de grenzen van de orde, maar het is ook precies die orde waartegen zij zich – met voor henzelf legitieme redenen – verzetten. Hun tegenkracht is groot, hoe wankel de onderliggende formele basis ook is. Heiligt het doel hier de middelen, of zijn er grenzen aan de middelen die nog gelegitimeerd inzetbaar zijn? En zo ja, wie gaat er dan over deze ultieme vorm van macht, de macht om macht en tegenmacht toe te delen?

Burgerparticipatie als vorm van tegenkracht

Tegenover protest, geweld en intimidatie, het bewust overtreden van wetten en maatschappelijke ontwrichting zien wij ook een heel andere uitdrukking van maatschappelijke zelforganisatie. Namelijk in de vorm van burgerparticipatie, eigen kracht en vormen van directie democratie – bijvoorbeeld in de vorm van een Burgerberaad, G1000 of andere participatieve vormen. Burgers weten zich steeds beter en schijnbaar gemakkelijker te organiseren en daarmee tot volwaardige tegenkracht in het bestuur en de beleidsvorming te worden. Dat valt samen met een beweging in het bestuur en de beleidsvorming zelf, waarin meer gezocht wordt naar manieren om burgers bij het beleid te betrekken en op deze manier 'meemacht' te organiseren. Bijvoorbeeld rondom ruimtelijke plannen. Bij de ontwikkeling van de regionale energie-strategieën (RES'en), die recent in eerste aanleg zijn afgerond, was het zelfs een strikte voorwaarde dat er een bepaalde mate van maatschappelijke betrokkenheid in de processen zou zijn. En zo gebeurt het in veel dossiers. Het bestuur en het beleid zoeken naast de reguliere representatieve democratie ook naar mogelijkheden om via de meer participatieve democratie tot besluiten te komen.⁷⁹ Dat kan zowel gaan om inspraak, als vorm van tegenkracht, maar ook om werkelijke machtsvorming – namelijk door een G1000 of Burgerberaad de bevoegdheid te verlenen om tot bindende besluitvorming te komen.

⁷⁸ Stolk 2020.

⁷⁹ Van der Steen, M.A., Boogaard, G., Jansen, P., Westerweel, J. & Koopmans, B.L. (2021). *Legitimititeit gezocht. Dilemma's van democratische afstand en nabijheid in het RES-proces*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

De stem van de ‘hooplozen’ klinkt niet door

Burgerinitiatieven en vormen van directe democratie openen nieuwe deuren voor de behartiging van belangen door bepaalde groepen, maar roepen meteen ook de vraag op welke belangen vertegenwoordigd zijn en wat voor een gelijk speelveld de beste strategieën zijn. Niet alle groepen zijn even goed in staat om hun belangen in te brengen; ook directe vormen van inspraak en participatie kampen met dezelfde ongelijke verdeling tussen belangen die overmatig krachtig meepraten en belangen die juist veel moeite hebben om tot articulatie te komen. Ook hier geldt het contrast tussen verdrukte toeslagenouders en ‘boze’ of ontevreden ‘bakfietswijkers’. Of, in de termen van Tim 's Jongers, tussen de *hoopvollen* en de *hooplozen*.⁸⁰ Hoopvollen weten hun weg naar de participatie altijd wel te vinden, voor hooplozen geldt dat zij daar eigenlijk nooit toe komen. Terwijl, en dat is de tragiek van deze constatering, het gros van het beleid juist grote negatieve gevolgen voor hooplozen heeft. Zij zijn het subject van veel beleid, van machtsuitoefening, en van de vernedering die daarbij komt kijken. Als er iemand tegenkracht zou moeten kunnen uitoefenen is het wel deze groep. Maar de hooplozen hebben het, zo redeneert 's Jongers, veel te druk met overleven om het belang onder woorden te brengen, en missen daarvoor bovendien de bureaucratische vaardigheid; de andere groep weet voor elk probleem de weg naar het bestuur te vinden en kan daar in de taal en met het instrumentarium van het beleid het eigen belang behartigen. De *wake-up call* van de toeslagenaffaire betreft niet alleen het handelen van de overheid, maar ook het onvermogen van institutionele én maatschappelijke groepen (lees: betrokkenen) om voldoende tegenkracht te mobiliseren. Zelfs ouders wier kinderen uit huis werden geplaatst slaagden er slecht in om hun stem te laten horen; deels omdat de overheid niet wilde luisteren, maar ook omdat hun stem niet luid genoeg was. Dat is de groep hooplozen zelf niet aan te rekenen, maar als het zelfs bij een situatie van zulke extreme wanhoop en leed *niet* lukt om de eigen zaak te bepleiten, dan is er iets ernstig mis in de ruimte voor dergelijke geluiden. Hoe intelligent en doordacht het stelsel van macht en tegenmacht wellicht is ingericht, de hooplozen vinden daarin zelfs in de voor hen meest vreselijke omstandigheden – hun kinderen uit huis genomen – niet de weg naar tegenkracht. Dat is een schokkende constatering, die tot diepe reflectie dwingt.

Openbaarheid verandert het spel

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en diens opvolger de Wet open overheid (Woo) regelen de manier waarop de traditionele staatsmachten transparant kunnen en moeten zijn over hun machtsuitoefening. Openbaarheid is de afgelopen jaren een steeds prominenter thema geworden in de maatschappelijke discussies en in de praktijk. Het beeld is ontstaan dat de

⁸⁰ 's Jongers 2022.

overheid te weinig inzicht biedt in het eigen handelen en terughoudend is in de openbaarmaking van informatie. Bijvoorbeeld aan onderzoeksjournalisten of burgers die graag willen weten hoe en waarom bepaalde besluiten tot stand zijn gekomen en welke informatie daaraan ten grondslag lag. Openbaarheid is daarbij langzaam veranderd van een recht dat afdwingbaar is, naar een plicht waaraan de overheid moet voldoen. Dat betekent concreet dat de uitvoerende macht voortdurend en op elk mogelijk onderwerp bereid en in staat moet zijn om volledige informatie te verschaffen. Weliswaar met een juridische toets, bijvoorbeeld op persoonsgegevens of vertrouwelijkheid, maar zonder inhoudelijk voorbehoud. Dat heeft de positie van tegenkracht versterkt, omdat partijen die willen controleren, als zij dat willen, op een gelijkwaardige informatiepositie kunnen komen als het bestuur. Tegelijkertijd heeft dit ook een tegenbeweging opgeroepen. De uitvoerende macht heeft moeite om aan de verzoeken te voldoen, onder andere omdat het vaak gaat om grote volumes, die allemaal een formele procedure moeten doorlopen alvorens de informatie kan worden geopenbaard. Dat kost veel capaciteit en zorgt voor lange doorlooptijden. Daarnaast zorgt het voor voorzichtigheid bij de uitvoerende macht, vanuit de ervaring dat openbaarheid ook kwetsbaar maakt. Handelen dat op het moment logisch en vanzelfsprekend lijkt kan op een later moment, los van de bijbehorende context, en met de wijsheid achteraf, onlogisch of onjuist (b)lijken. En soms is vertrouwelijkheid ook nodig, bijvoorbeeld als er onderhandeld wordt over gevoelige kwesties en partijen de randen moeten opzoeken van wat voor hen haalbaar is. Geheimzinnigheid is niet de bedoeling, maar soms zijn beslotenheid en discretie ook nodig om tot een uitweg uit een gevoelig dossier te komen. Dat is lastig als ex post alle informatie, inclusief het whatsappverkeer, kan worden opgevraagd en zonder context kan worden geïnterpreteerd. Informatie en openbaarheid zijn nodig om informatieasymmetrie te overbruggen en tegenkracht te laten functioneren, maar het leidt er de facto ook toe dat het bestuur voorzichtiger en omzichtiger zal worden in de communicatie en in de informatie die men deelt. De mogelijkheden voor controle nemen dus toe, maar dat leidt tegelijkertijd tot meer voorzichtigheid en minder vanzelfsprekende openbaarheid door het bestuur.

De polder heroverwogen

Een andere manier voor het ontwikkelen van tegenkracht is via de traditionele ‘polder’. Nederland kent een lange traditie van het bijebrengen van belangen in een geïnstitutionaliseerd overleg.⁸¹ De afgelopen decennia is dat overleg sterk verbreed naar een groot aantal vaste of meer ad hoc of actuele

81 Keune, M. (2016). De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw. In: Keune M. (red.). *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de 21e eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 9-37.

vraagstukken. Zo kennen wij de Sociaal-Economische Raad (SER) als plaats van handelen voor overleg tussen werkgevers en werknemers, en voor overleg over sociaal beleid, maar ook bijvoorbeeld het klimaatakkoord en vele andere sectorakkoorden zijn vanuit de SER bemiddeld. Zo is de SER langzaam maar zeker uitgegroeid tot een ‘netwerkorganisatie’⁸² waarin uiteenlopende belangen de gezamenlijke weg vooruit kunnen vinden. Dat model werkt enerzijds goed en biedt uitwegen uit allerlei ingewikkelde kwesties, maar roept anderzijds ook belangrijke vragen op. Wie zit bij het overleg aan tafel? Zijn dat in voldoende mate de partijen van morgen en vandaag, of toch vooral de partijen van gisteren? Hoe representatief zijn de onderhandelaars nog voor hun vermeende achterban? Onderhandeling en georganiseerd overleg veronderstelt een mate van belangenvertegenwoordiging, een organisatiegraad én volgzzaamheid van de achterban die heel vaak niet aanwezig is. Onderhandelaars onderhandelen niet namens het veld in brede zin, maar namens het beperkte deel dat zij daarbinnen vertegenwoordigen. Aan tafel zitten de partijen die er nu eenmaal zijn, die zich in zekere mate hebben weten te organiseren, en die zich toegang tot de tafel hebben verschaft of aan wie die toegang is geschonken: maar dat is niet hetzelfde als een brede en rijke vertegenwoordiging van de verschillende perspectieven en belangen vanuit het veld. Zo is de polder nog steeds een zeer belangrijke bron van macht en ook tegenmacht. Grote veranderingen in cao-lonen, sociaal beleid, pensioenwetgeving en afspraken over duurzaamheid zijn in die context tot stand gekomen. Maar steeds nijpender wordt de vraag namens wie dat precies gebeurt en of de vertegenwoordiging niet te selectief wordt; met te veel macht aan een beperkt aantal belangen, die tegenmacht kunnen uitoefenen op voorgenomen overheidsbesluiten, of zelf macht kunnen uitoefenen door met andere belangenvertegenwoordigers zelf tot voorstellen te komen.

Tegenmacht in een tijdperk van transitie

De discussie over macht en tegenmacht is ook spanningsvol als wij deze bekijken vanuit het perspectief van maatschappelijke transitie. Het transitiebegrip wordt veel gebruikt als duiding van diepe maatschappelijke verandering, waarbij de systeemkenmerken zelf in verandering zijn. Het gaat dus om fundamentele verandering van het systeem, niet om verandering binnen de bestaande systeemgrenzen en principes. Kenmerkend voor transitie is dat er sprake is van wat de literatuur aanduidt als een *regime*, een combinatie van gevestigde belangen die hun macht hebben geïnstitutionaliseerd in allerlei structuren en systemen, en in het dominante discours waarmee over kwesties wordt gesproken. Volgens transitietheorie maakt de overheid, en

82 Herderscheê, G. & Sitalsing, S. (12 januari 2023). De polder moet op de schop vindt SER-voorzitter Kim Putters: “De plekken waar de traditionele macht wordt uitgeoefend zijn aan verandering toe”. *De Volkskrant*.

ook de politiek, deel uit van het regime; de overheid staat er niet boven, maar middenin. Het regime is uiteraard allesbehalve neutraal in een transitie. Waar transitie gaat over het veranderen van normatieve richting, bijvoorbeeld van een CO₂-intensieve economie en -samenleving naar een duurzame samenleving, hebben regimepartijen juist baat bij behoud van het bestaande. Dat is immers waar hun verdienmodel en machtsbasis in besloten ligt. De belanghebbenden bij het nieuwe systeem, 'het regime van de toekomst', hebben vaak nog geen sterke positie. Dat betekent concreet dat belangen van het 'oude regime' in discussies over de transitie zelf altijd oververtegenwoordigd zijn ten opzichte van de partijen en belangen van de nieuwe situatie. In discussies over energietransitie hebben de huidige regimepartijen een heel sterke machtspositie. Zij zijn in alle opzichten oververtegenwoordigd in overlegstructuren en in besluitvorming. En, alle bestaande regelgeving en systematiek is gebouwd van het systeem waarin deze partijen excelleren, dus al het bestaande is voordelig voor het bestaande regime. Het bestaande regime is al krachtig vertegenwoordigd in de macht én heeft hele sterke mogelijkheden voor tegenmacht. Voor partijen die het nieuwe regime vertegenwoordigen geldt precies het tegenovergestelde: zij hebben een zwakke machtspositie én zijn zwak vertegenwoordigd in termen van tegenmacht. Zo zijn de partijen die het minst te winnen hebben met transitie – vaak zelfs heel veel te verliezen – bij besluitvorming en realisatie van transities het sterkst vertegenwoordigd. Daarom is het bij transities altijd nodig om na te gaan vanuit welk deel van transitie de maatschappelijke partijen die tegenkracht of tegenmacht uitoefenen afkomstig zijn; vertegenwoordigen zij het bestaande regime, of zijn het de dragers en protagonisten van het nieuwe regime?

De olifant in de kamer: (on)machtige lobby

Maatschappelijke belangen hebben vaak geen directe institutionele positie in het landschap van macht en tegenmacht, maar toch zijn zij in de praktijk vaak bijzonder machtig. Via een netwerk van lobbyisten en belangenbehartigers worden de dragers van de macht en tegenmacht voortdurend bewerkt om bepaalde maatschappelijke belangen meer of minder aandacht te geven. Lobbyisten maken geen geheim van het belang dat zij vertegenwoordigen, zij zijn er dikwijls heel expliciet over. Zij leggen contacten, voeden het debat met 'hun' narratieven, kleuren de discussie, zetten de toon en leveren in veel gevallen ook heel concreet informatie, teksten voor moties, en zelfs wetteksten aan. Zij zitten aan tafel op allerlei plekken waar macht en tegenmacht wordt uitgeoefend; bij de minister, bij ambtenaren, bij de media, bij inspecties, bij Kamerleden, in congressen waar de 'framing' van het vraagstuk plaatsvindt. Naast deze instrumentele macht hebben bedrijven, voor wie dergelijke lobbyisten veelal werken, bovendien een inherente, structurele, machtige positie. Zij kunnen bijvoorbeeld het drukmiddel van hun vertrek

inzetten – de overheid is mede afhankelijk van hun rol in een kapitalistische samenleving, zoals we zagen in discussies over de afschaffing van de dividendbelasting.⁸³ Bedrijven kunnen ‘stemmen met hun voeten’, zijn niet gebonden aan landen, en hun lobby kan dat inzetten als stok achter de deur voor machtsuitoefening.

Achter de schermen kunnen lobbyisten zodoende de machtsuitoefening en de vervulling van tegenmacht sterk beïnvloeden. Hoewel lobby de normaalste zaak van de wereld is – het gebeurt altijd en overal – is het toch een ‘olifant in de kamer’ in discussies over macht en tegenmacht. Hij is er, maar wij doen graag alsof het niet zo is. Een minister zal in een debat niet zeggen dat “de CEO van bedrijf X hem persoonlijk heeft gebeld om te bepleiten om het vooral op deze manier te doen”; een Kamerlid schrijft bij een ingediende motie of een schriftelijke vraag niet op dat de motie hem of haar letterlijk is toegestuurd door een lobbyist van een bedrijf of belangengroep. Ambtenaren schrijven in hun nota niet op dat zij de samenvatting en de drie aanbevelingen hebben aangepast na intensief vooroverleg met de grootste vertegenwoordigende organisatie in het veld waar de nota op slaat. Wij lezen in het persbericht niet dat het woordje ‘slecht’ na ampel beraad met belangrijke vertegenwoordigers van de branche is vervangen door ‘niet goed’. Iedereen weet dat het gebeurt, maar er wordt niet over gesproken – waarschijnlijk omdat het wordt gezien als inbreuk op de macht, in plaats van een reguliere vorm van machtsuitoefening en machtsvorming. Het is ‘vals spelen’. In dat opzicht is lobby als doping in het wielrennen van de jaren ’90 en ’00: iedereen doet het, iedereen weet het, niemand zegt het.

Het bestaan van lobby is op zichzelf geen probleem. Het is ook eenvoudigweg een kanaal om maatschappelijke geluiden binnen te halen, zicht op maatschappelijke problemen te krijgen en oog voor mogelijke oplossingen te ontwikkelen. Lobby vervult zo een politieke functie. Politieke partijen komen eveneens op voor diverse belangen; dan is het nuttig dat zij via een georganiseerde achterban van signalen en informatie worden voorzien. Dankzij lobbywerk kunnen besluiten genomen worden die anders heel lastig zouden zijn; via lobbywerk kunnen bestuurders komen tot compromisteksten die maken dat belanghebbers meebewegen in plaats van tegenwerken. Zo is lobby net zo goed de smeerolie van besluitvormingsprocessen.

Dat alles valt of staat echter wel met de verdeling van lobbykracht over de breedte van het spectrum van maatschappelijke problemen en oplossingen. Sommige belangen hebben een disproportioneel krachtige lobby, andere een disproportioneel zwakke. In haar proefschrift concludeert politicoloog

83 Babic, Huijzer, Garcia-Bernardo & Valeev (2022).

Aizenberg bijvoorbeeld dat in de periode tussen 1970 en 2017 steeds meer bedrijven, en minder brancheorganisaties of ngo's, aanschoven als expert bij rondetafelgesprekken in de Tweede Kamer.⁸⁴ Daarom is het bij lobby als tegenkracht, of als macht, altijd belangrijk om twee verschillende soorten vragen te stellen. Ten eerste is er de vraag of de kracht en macht van lobby's in algemene zin goed georganiseerd en voldoende in beeld is; is er bijvoorbeeld inzicht, controle en toezicht op de activiteiten van lobbyisten en de manier waarop zij hun werk doen? Dat kan bijvoorbeeld gaan om allerlei regels voor giften en geschenken, tot regels voor toegang en meer generiek de mate waarin de macht zich met lobby's mag verstaan. Het kan ook meer indirect gebeuren, zoals bijvoorbeeld zichtbaar is in de recente discussies over de financiering van bijzondere leerstoelen door bedrijven op universiteiten, en de mogelijkheid die zij daarbij hebben om via de wetenschap het discours naar hun hand te zetten. Ten tweede is er de vraag of alle relevante belangen voldoende krachtig zijn in hun lobby. Zelfs als iedereen zich aan de regels uit vraag 1 houdt, kan het met het lobbylandschap slecht gesteld zijn; bijvoorbeeld als bepaalde belangen de agenda nagenoeg zelf schrijven, en andere evenzeer relevante belangen letterlijk niet in het gesprek voorkomen. En voor sommige belangen bestaan eenvoudigweg geen heldere lobby's, zoals de belangen van toekomstige generaties. Lobby als tegenkracht vereist dus deels disciplinerende en structuur in de praktijk als geheel, maar óók altijd een analyse van de verdeling van toegang en kracht.

De andere olifant in de kamer: (statelijke) ondermijning

Ingewikkeld is ook hoe wij lobbywerk duiden: waar ligt de grens van te legitimeren lobbywerk? De tabaksindustrie is een extreem krachtige lobby, voor een in potentie ziekmakend doel. Toch is het heel gebruikelijk dat lobbyisten van de tabaksindustrie in Den Haag actief zijn en op allerlei manieren beleid proberen te beïnvloeden. Zij functioneren binnen de grenzen van de democratische rechtsstaat als belangenbehartiger. Tegelijkertijd zien wij ook dat in toenemende mate de angst, zorg én het dringende vermoeden bestaat dat vreemde (buitenlandse) mogendheden zich via politici, media en allerlei opiniemakers manifesteren in het publieke debat en ook de instituties van de macht zelf. Op meer lokaal niveau zien wij grote zorgen over ondermijnende criminaliteit die zich via gezagsdragers een weg binnen het reguliere systeem van de macht baant. Maar ook op nationaal niveau zijn steeds meer signalen van bedreigingen van machtsdragers zichtbaar. Hoe gaat het systeem van macht en tegenmacht om met doelgerichte penetratie door criminele netwerken en buitenlandse – vaak autoritaire – staten die zich via

84 Kuijpers, D. (28 februari 2023). Kennis in de Tweede Kamer: door wie laten Kamerleden zich informeren? *Vrij Nederland*; Aizenberg, E. (2021). *Lobbying Alone. A Study of Political Access and Lobbying Behavior of Corporations in Western Europe* (diss. UvA). Ede: GVO Drukkers & Vormgevers, m.n. p. 27-41.

reguliere instituties en gezagsdragers in de machtsvorming en het publieke debat mengen? Ook dat is een olifant in de Kamer. Er wordt niet in expliciete termen over gesproken, terwijl duidelijk is dát het gebeurt en dat het eerder toe dan af zal nemen. Hoe kan het landschap van macht en tegenmacht zich tegen dergelijke externe invloed wapenen, in de wetenschap dat een gezond landschap van macht en tegenmacht ook juist extreem terughoudend is in normatieve uitspraken over wat ‘goede en foute belangen’ zijn?

Tussenbalans: vijf dynamieken rond tegenmacht

Er is een aantal dynamieken van tegenmacht dat kan worden beschreven. Door tegenmacht kan de macht anders gaan functioneren. Dit heeft vervolgens weer effect op het functioneren van de tegenmacht.

Zo is er een dynamiek van *openbaarheid*. Omdat de macht gecontroleerd moet worden, kennen wij regels om het handelen van de staatsmachten te doorgronden. Tegelijkertijd is het zo dat de macht geneigd zal zijn om niet alles openbaar te willen maken. Soms met een ‘goede’, dat wil zeggen staatsrechtelijk verklaarbare reden, zoals de bescherming van staatsgeheimen en de verdediging van nationale belangen. In andere gevallen kunnen machtige actoren zoals de uitvoerende macht wellicht niet geneigd zijn om dingen openbaar te maken zonder dat daar staatsrechtelijke redenen voor zijn.⁸⁵ Denk daarbij zowel aan onderlinge verhoudingen in de trias politica, zoals de verstrekking van informatie aan de Tweede Kamer, maar ook aan verstrekking van gegevens aan burgers of media. Dat betekent overigens niet dat men dingen ‘achter wil houden’, maar onderhandelingen of andere processen van beleidsvorming en beleidsvoorbereiding verlopen soms simpelweg beter als er een zekere mate van discretie kan worden betracht. Openbaarheid snijdt daar soms doorheen en zorgt zodoende voor een dilemma voor het bestuur. Hoewel er instrumenten zijn gecreëerd om daarmee om te gaan, zoals de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet open overheid (Woo), blijft de dynamiek bestaan: er zijn zaken die het bestuur, en vaak om goede redenen, liever niet openbaar wil maken, wat leidt tot méér argwaan aan de kant van de tegenmacht(en). De uitvoerende macht brengt in dat transparantie het praktisch werken onmogelijk dreigt te maken, de tegenmachten zien daarin een poging tot verder verborgen houden en verwijdering. Zo treedt er een paradox op dat de macht meer informatie dan ooit beschikbaar maakt en meer dan ooit in openbaarheid opereert – ex durante en ex post – én dat de

85 Zie Scholtes, H.H.M. (2012). *Transparantie. Icoon van een dolende overheid* (diss. Tilburg). Den Haag: Boom Lemma; Frissen, P. H.A. (2016). *Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie*. Amsterdam: Boom.

onvrede over het gebrek aan openbaarheid, heimelijkheid en de ‘onbetrouwbaarheid’ aan de kant van de tegenkrachten en het brede publiek eveneens groter is dan ooit. Het is een klassiek voorbeeld van *doing better, feeling worse*. De macht doet meer, maar het voelt als minder. De controleur ervaart een tekort, het bestuur loopt tegen de grenzen aan van wat nog kan (zoals bij het Ministerie van VWS de openbaarmaking tegen reële grenzen aanloopt en het écht de vraag is of hier nog sprake van balans is tussen de kosten van openbaarmaking en de opbrengsten die daarvan te verwachten zijn).

Ook is er een paradoxale dynamiek rond *institutionalisering*. Wij zien dat institutionele actoren de laatste paar decennia een steeds stevigere positie hebben gekregen in het landschap. Zij krijgen formele posities in het speelveld en hebben afgesproken rollen en momenten in het proces waarop zij aan het woord komen. Maar institutionele positie is niet hetzelfde als daadwerkelijke invloed. Verantwoordingsdag is daarvan een voorbeeld; een vast moment waarop controle in het centrum van de aandacht staat, betekent niet dat er daarmee ook voortdurend meer aandacht voor verantwoording is. Institutionaliseren kan ook inkapseling betekenen. De tegenkracht komt dan dicht bij de macht te staan; dat geeft toegang en nabijheid, maar kan ook leiden tot beperking van de ruimte voor kritiek of een groter gemak om kritiek opzij te schuiven. Institutionaliseren wekt vaak ook de suggestie van medeverantwoordelijkheid; als actoren die tegenkracht hebben onderdeel worden van beleidsprocessen, bijvoorbeeld doordat zij in een vroeg stadium al mee kunnen denken en hun adviezen kunnen uitbrengen, dan worden zij ook onderdeel van de macht. Het is dan lastiger om in een later stadium kritisch te adviseren. De paradox is hier dat institutionaliseren op de korte termijn de positie van tegenkracht kan versterken, omdat deze daarmee een vaste en formele plaats en inbedding rondom de macht krijgt; dat geeft tegenkracht legitimiteit en positie. Echter, juist diezelfde formele positie kan op de langere termijn ook beperkend en inkapselend werken, waardoor tegenkracht begrensd raakt en deze minder stevig kan zijn.

In het verlengde van deze institutionalisering kan sprake zijn van een dynamiek van *coalities*. Macht en bepaalde tegenmachtactoren kunnen zich verenigen, als er overlap bestaat tussen bepaalde belangen. Politiek gaat altijd over het formeren van een voldoende krachtige meerderheid en dat geldt net zozeer voor het speelveld van macht en tegenkracht. De uitvoerende macht mobiliseert ‘ondersteunende tegenkracht’, die de strijd aangaat met meer kritische tegenmachts. Wij maken hier dus onderscheid tussen actoren die macht ofwel tegenmacht zijn, maar in de praktijk van vraagstukken ontstaan coalities van machthebbers met ‘mee-krachten’. Het spel is dan niet de macht versus de tegenmacht, maar de tegenmacht en ‘tegenkrachtigen’ die onderling de strijd aan gaan. De uitvoerende macht is daar bovendien geen passieve

partij in. Bewegingen rond stakeholdermanagement en omgevingsmanagement zijn er bewust op gericht om het maatschappelijke krachtenveld zo op te lijnen dat het bestuur er zo min mogelijk last – of ‘tegenkracht’ – van ondervindt. Vanuit het perspectief van de macht is dat volstrekt legitiem, maar het is de vraag wat het doet met het vermogen van tegenkrachten om effectief te kunnen opereren.

Dan is daar nog een dynamiek van *verlamming* van de macht. De diverse vormen van tegenmacht kunnen de staatsmachten verlammen; als het de macht niet meer lukt om voorbij de tegenkrachten en tegenmacht te komen, dan vindt er geen daadwerkelijk bestuur plaats. Dan treedt impasse op. Die is overigens niet neutraal, maar bevoordeelt de status quo en de partijen die daar het meeste baat bij hebben. Soms is de impasse dus ook een bewuste strategie van actoren die er belang bij hebben. Zo kan een systeem dus ook last hebben van een overmaat of dominantie van tegenkracht; zo komt er geen bestuur tot stand. Dat is ook niet per definitie goed voor een samenleving. Dit is geen pleidooi voor ‘dan maar een beetje minder tegenkracht’, maar eerder de vaststelling dat macht en tegenmacht *in balans* moeten zijn. Een tekort aan tegenmacht is niet goed, een tekort aan macht of een overdaad aan tegenkracht ook niet.

Een terugkerende observatie is daarnaast de dynamiek van *insluiting en uitsluiting*. Sommige belangen zijn sterk vertegenwoordigd, andere zwakker. Maar dat leidt er ook vaak toe dat sterke belangen nog sterker worden en zwakkere belangen nog minder ruimte krijgen. Sterke belangen raken geïnstitutionaliseerd en domineren het debat, wat méér ruimte schept voor gelijksoortige belangen en belanghebbenden. Zwakke belangen hebben veel minder toegang en zien hun toegang eerder afnemen dan toenemen. Of ze hebben eenvoudigweg geen ervaring met het behartigen van hun belangen op een manier die aansluit bij de mores van het spel; dat maakt hen ineffectief en weerhoudt ze er ook van om het te proberen. Zo leidt insluiting tot méér insluiting en uitsluiting tot nog meer uitsluiting. Macht en tegenmacht werken niet toe naar een evenwicht, maar juist naar een wijdere kloof; macht vermeerdert, onmacht leidt tot nog meer onmacht. De vanzelfsprekende dynamiek van verschil is dat deze groter worden in plaats van vanzelfsprekend kleiner; macht is een centrifugale kracht, die zonder expliciete interventies en correcties leidt tot culminatie én marginalisering. Niet uit kwade motieven, maar simpelweg omdat dat de manier is waarop macht zich ontwikkelt. Een uitgebalanceerd landschap van macht en tegenmacht zal zich hiertoe moeten verhouden.

5. Versterking van tegenmacht in het Nederlandse landschap

De financiering van (kleinere) tegenmacht

Als een bepaalde maatschappelijke partij als tegenmacht wordt gefinancierd, kan deze worden gelegitimeerd, ook in de ogen van anderen: die actor is blijikbaar een vertegenwoordiger van een bepaald belang. Dit kan ook de institutionalisering van maatschappelijke tegenmacht behelzen.

Op lokaal gebied zagen wij dit bijvoorbeeld tijdens de aanleg van de Noord/Zuidlijn: rond de met bouwproblemen geplaagde Vijzelgracht financierde de gemeente Amsterdam (juridische) ondersteuning voor de door bewoners opgerichte Stichting Gijzelgracht. Deze stichting werd een gewaardeerd gesprekspartner en spiegel voor de voorgenomen maatregelen van de projectorganisatie.⁸⁶

Ook in het overheidshandelen naar aanleiding van de gevolgen van de gaswinning in Groningen kan een voorbeeld van financiering van tegenmacht worden gezien. Aanvankelijk werd gepoogd om via een Dialoogtafel tot afspraken te komen. Toen dit mislukte, gingen diverse maatschappelijke partijen aan die tafel – waaronder woningcorporaties, Natuur & Milieufederatie, sociale partners FNV/CNV, Platform Kerk & Aardbeving, en LTO Noord – verder als het Groninger Gasberaad. Dit collectief van maatschappelijke organisaties werd een van de gezichten van de belangenbehartiging van Groningse gedupeerden. De Nationaal Coördinator Groningen subsidieerde het Groninger Gasberaad als een van de leden van de door hem ingestelde Maatschappelijke Stuurgroep.⁸⁷ Overigens merkte de vertrekkend secretaris van het Gasberaad op dat veelal sprake was van ‘achteraf informeren en uitleggen’⁸⁸ in plaats van een mogelijkheid om een gesprek te voeren en daarmee maatschappelijke dan wel geïnstitutionaliseerde tegenmacht uit te oefenen.

Wij hebben in dit essay geschetst hoe het landschap van macht en tegenmacht eruitziet, welke verschillende lagen in dat landschap te vinden zijn, en welke ontwikkelingen zich binnen dat landschap voordoen. Hierbij hebben wij laten zien dat het landschap van macht en tegenmacht meer behelst dan alleen de

86 Zie verder Kuipers, G.M. (2021). *Beschadigd vertrouwen. Schadebeleid na door de overheid gefaciliteerde schade*. Deventer: Wolters Kluwer.

87 Regeling subsidie uitvoering Meerjarenprogramma Aardbevingsbestendig en Kansrijk Groningen, *Stcrt.* 2017, 69348; zie ook de site van het Groninger Gasberaad, www.gasberaad.nl

88 *Groninger Gasberaad* (2 juli 2021). Secretaris Top van het Groninger Gasberaad vertrekt – Gasberaad beraadt zich op toekomst.

formeel-juridische en institutionele vormen daarvan. Ook hebben wij laten zien dat tegenmacht *hebben* niet hetzelfde is als tegenmacht doen laten *gelden*. Er zijn partijen die het formeel gezien niet hebben, maar zich wel laten gelden; andere partijen hebben het wel, maar komen toch niet tot effectieve uitoefening van tegenkracht. Wij hebben daarbij ook laten zien dat de staat van het landschap dynamisch is; de verhoudingen tussen macht en tegenmacht veranderen voortdurend, waarbij de manier waarop bepaalde partijen tegenmacht uitoefenen soms sterker wordt en op andere momenten of voor andere partijen weer afneemt. Zo is tegenmacht een dynamisch geheel, dat voortdurend onderhoud en zorg vereist.

Zo komen wij aan het einde van dit essay ook bij de beantwoording van de hoofdvraag: wat zijn middelen en mogelijkheden om tegenmacht te versterken en krachtiger te maken?

Het eerste niveau van versterking betreft het beter gebruik maken van de bestaande middelen en mogelijkheden die het landschap van tegenmacht biedt. Wij hebben in dit essay gezien dat het landschap van tegenmacht goed gevuld is met actoren die daarin formele of reële mogelijkheden hebben om tegenkracht uit te oefenen. De mogelijkheden zijn legio. Tegelijkertijd hebben wij ook gezien dat partijen soms weinig gebruik maken van hun mogelijkheden, of dat de instrumenten die zij daarvoor ter beschikking hebben weinig effectief zijn. Denk aan de observaties ten aanzien van de Algemene Rekenkamer en de rijksinspecties; zij hebben formele tegenmacht, maar die lijkt niet altijd goed te werken. Als antwoord daarop kunnen zij zoeken naar manieren om binnen de bestaande kaders en randvoorwaarden die effectiviteit te vergroten. Hetzelfde geldt voor de controlerende rol van de Tweede Kamer; een veel gehoorde kritiek is dat coalitiediscipline effectieve tegenmacht vanuit de kamer in de weg staat. Een eenvoudige oplossing, binnen de bestaande kaders, is dan voor fracties in de Tweede Kamer om zich meer vanuit hun controlerende rol op te stellen en zich minder te gedragen als beschermers van de uitvoerende macht. Dat zijn veranderingen die *binnen* de bestaande vormen kunnen plaatsvinden en die een groot effect kunnen hebben op de mate waarin tegenkracht van de grond komt.

In de praktijk zien wij overigens ook dat partijen dit soms heel effectief doen. Wij hebben in dit essay bijvoorbeeld beschreven hoe belangengroepen vrij recent de rechter als nieuw kanaal voor de uitoefening van tegenmacht hebben ontdekt. Het is hen gelukt om via de rechter het bestuur tot heel ingrijpende veranderingen, of versnellingen, in het voorgenomen beleid te brengen. Een belangengroep als Urgenda heeft daarmee een enorme beweging op gang gebracht, die zo ingrijpend is dat deze bijna meer neigt naar macht dan naar tegenmacht. Daarvoor zijn geen structuren, kaders of regels

veranderd; het landschap is in zijn opstelling niet anders, maar de manier waarop Urgenda van de bestaande mogelijkheden gebruik heeft gemaakt leidt tot radicaal andere uitkomsten. En dat voorbeeld wordt inmiddels ook door anderen gevolgd, waarmee die route steeds vaker wordt bewandeld. Dit laat zien dat binnen bestaande kaders veel verandering mogelijk is. Wie tegenmacht en tegenkracht wil versterken kan kijken naar manieren om binnen die kaders tot beweging te komen. Door het eigen handelen aan te pakken, maar wellicht ook door anderen meer of beter in staat te stellen om de eigen rol uit te oefenen, bijvoorbeeld door financiële middelen of juridische capaciteit beschikbaar te stellen. Zo zagen wij dat de rechterlijke macht en de volksvertegenwoordiging de snelle groei van de uitvoerende macht in termen van capaciteit amper kunnen bijbenen. Een 'simpele' interventie kan dan zijn om te voorzien in meer middelen voor ondersteuning voor deze tegenmachtes, zodat zij een beter tegengeluid tegen de macht kunnen articuleren. Daarvoor hoeven de constitutionele verhoudingen niet veranderd te worden; een verdubbeling van het budget voor ondersteuning en griffie in de Tweede Kamer, of in gemeenteraden, kan de controlerende macht aanzienlijk versterken.

Een tweede niveau van mogelijke ingrepen betreft de kaders en randvoorwaarden, of de posities zelf. Hier gaat het niet om het beter benutten wat er al mogelijk is, maar om het aanbrengen van veranderingen in wat er kan en mag. Door regels te veranderen, posities institutioneel te versterken, structuren te veranderen of verhoudingen anders te verdelen. Dit gaat meer om inrichtingsvraagstukken, die betrekking hebben op de formele of reële *toegang* die partijen tot de macht en de kanalen van tegenmacht hebben. Wij bespraken bijvoorbeeld de grote tegenkracht die lobbyisten kunnen uitoefenen; strengere regels voor bijvoorbeeld oud-politici of voormalige topambtenaren zijn een mogelijkheid om daar iets aan te doen. Andersom kan ook het expliciet vergroten van toegang van bepaalde andere, zwakkere belangen tot de macht en tegenmacht leiden tot een meer gelijkmatig speelveld. Sommige belangen weten voor zichzelf, bijvoorbeeld via oud-bewindspersonen, voortdurend toegang tot de agendavorming en beleidsvoorbereiding te verschaffen. Andere lukt dat eigenlijk nooit, terwijl hun tegengeluid wel van belang is; denk aan de hooplozen waarover wij het eerder hadden, toekomstige generaties of zwakkere belangen in transitievraagstukken. Zij kunnen met structurele ingrepen een vaste plaats aan tafel krijgen in beleidsvoorbereiding of in formele besluitvorming. Denk in dat kader ook aan de discussie over de geborgde zetels in de besturen van waterschappen; nu hebben bepaalde belangen daarin een formeel geborgde stem in het besluitvormingsproces. Ingrepen in het stelsel van geborgde zetels verandert die formele stem; in dit geval door afbouw, maar het kan net zo goed door andere belangen ook een plaats aan tafel te bieden. Sommige organisaties houden

in vergaderingen over strategische thema's symbolisch één stoel leeg om de toekomstige generaties te representeren; of één bestuurslid wordt per vergadering aangewezen om 'de stem van de toekomst' te zijn en hij of zij mag in die vergadering alleen vanuit dat perspectief meepraten en meebeslissen. Finland kent bijvoorbeeld een parlementaire commissie voor de toekomst,⁸⁹ en in Nieuw-Zeeland heeft de rivier Whanganui rechtspersoonlijkheid gekregen, zodat zijn belang wordt meegenomen bij nieuwe beslissingen.⁹⁰ Dit zijn structurele interventies, soms symbolisch en op het oog misschien wat kinderachtig, die majeure gevolgen voor de gang van gesprek kunnen hebben. Zo zijn er naast directe structurele versterking en/of verzwakking van institutionele posities van bepaalde groepen nog veel meer mogelijkheden voor ingrepen op het niveau van de inrichting van het landschap van macht en tegenmacht. Steeds is hierbij de vraag of de mate van toegang van actoren tot de tegenmacht goed verdeeld is.

Soms kunnen inrichtingsinterventies ook een reactie zijn op wat vanuit het eerste niveau vanzelf opkomt. Wij hadden het hiervoor over de route via de rechter die belangengroepen steeds beter weten te vinden. Die route is nu 'ontdekt' en het is mogelijk om binnen die route versterking te bieden, bijvoorbeeld door meer middelen ter beschikking te stellen die het doorlopen van deze route makkelijker maken. Maar het is andersom natuurlijk ook mogelijk om via structurele ingrepen deze route te blokkeren of te bemoeilijken. Sommigen zijn van mening dat de weg via de internationale verdragen de macht te veel of 'oneigenlijk' blokkeert, en onteigent, en dat daar structurele beperkingen voor 'nodig zijn'. Op een lager niveau is het ook mogelijk om het gedrag van lobbyende voormalige bewindspersonen via strengere wetgeving meer te beperken, als dat door een gegroeide praktijk nodig mocht blijken.

Ook is het mogelijk, en wellicht nodig, om vanwege onbedoelde gevolgen van eerdere structurele ingrepen, interventies in de inrichting van tegenmacht – deze eerdere ingrepen te herzien. Zo is het zeer de vraag of de Wet open overheid werkelijk leidt tot meer tegenmacht, of dat het vooral leidt tot een opeenstapeling van wantrouwen en onwerkbare situaties voor macht én tegenmacht. Wetgeving kan juridisch deugen en politieke wil representeren, maar nog steeds in de praktijk onbedoelde gevolgen hebben. Aanpassing is dan ook mogelijk; aanscherping, maar ook afzwakking. Datzelfde geldt voor de manier waarop de ambtelijke dienst, die wij hier ook als potentiële bron van tegenmacht binnen de uitvoerende macht hebben benoemd, in de

89 Koskimaa, V. & Raunio, T. (2020). Encouraging a longer time horizon: the Committee for the Future in the Finnish Eduskunta. *The Journal of Legislative Studies* 26:2, p. 159-179.

90 Zie verder bijvoorbeeld Den Outer, J. (2023). *Rechten voor de natuur*. Rotterdam: Lemniscaat.

gelegenheid is om tegenkracht uit te oefenen. Nu is die mogelijkheid in termen van regels en kaders beperkt, maar dat kan veranderd worden. Bijvoorbeeld door topambtenaren meer toegang tot Kamerdebatten te verlenen en hen in staat te stellen om meer openlijk aan het publieke debat deel te nemen. Dat is deels gegroeide gewoonte (die meer thuishoort op het eerste niveau van interventies), maar het zijn ook regels en kaders die topambtenaren hierin tegenhouden. Die regels en kaders waren in het tijdsbeeld van toen wellicht begrijpelijk, maar zij zouden net zo goed in het huidige tijdsbeeld voor aanpassing in aanmerking kunnen komen. Let wel, dit zijn geen concrete aanbevelingen van onze kant, maar wij schetsen de reikwijdte van de mogelijkheden die hier zijn voor structurele aanpassingen. Door de inrichting van het landschap aan te passen, kan de stroom van tegenmacht en tegenkracht die het landschap produceert worden beïnvloed.

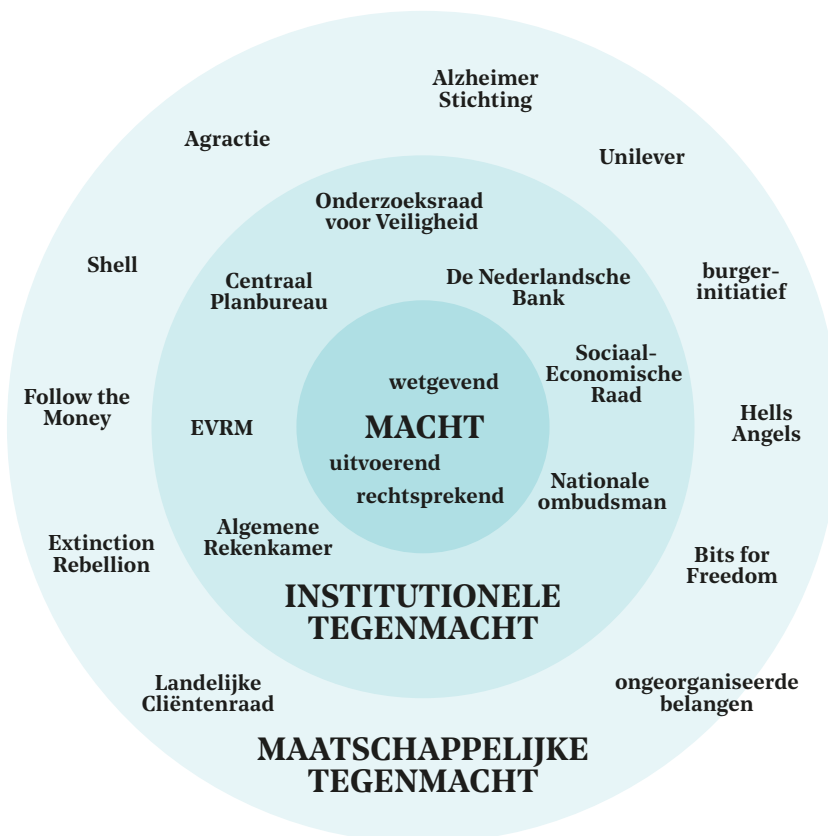
Hiermee komen wij bij het derde niveau van mogelijke interventie. Of beter gezegd, bij de vraag *hoe* afwegingen over een verbeterde invulling en inrichting van het landschap van macht en tegenmacht eigenlijk tot stand komen en wie gelegitimeerd is om deze afwegingen te maken. De vraag hoe macht en tegenmacht verdeeld worden, en over wie, is een extreem *politieke* vraag. Óók de Tweede Kamer staat zelf in het landschap van macht en tegenmacht. De Kamer is niet de vanzelfsprekende scheidsrechter, of spelregelcommissie, die de regels van het spel mag bepalen. De Tweede Kamer is anders bezien net zo goed speler in het spel van macht en tegenmacht. Waarbij op het eigen spel in termen van tegenmacht ook nog wel het nodige aan te merken valt, zo hebben wij hier laten zien.

Het gericht versterken of verzwakken van bepaalde vormen van tegenmacht is empirisch gezien soms nodig, maar het is tegelijkertijd ook altijd omstreden en beladen. Het klinkt zo logisch, ‘het versterken van zwakke belangen’, maar het kan nooit volledig zonder een normatief oordeel over welke zwakke belangen *belangrijk genoeg* zijn om versterkt te worden. Zijn alle belangen principieel gelijkwaardig en zouden die daarom ook allemaal gelijkwaardige toegang moeten krijgen? Of is er toch normatief verschil tussen welk belang meer of minder ruimte krijgt? De recente ervaringen met Urgenda, Viruswaarheid, en omroep *Ongehoord Nederland* nodigen uit tot bezinning. Krijgt elk belang gelijke kansen, of is het soms nodig om belangen ongelijk te behandelen of zelfs uit te sluiten? En zo ja, hoe wordt dan weer voorkomen dat elk afwijkend geluid uit het debat verdwijnt? Voor dergelijke afwegingen bestaat geen onomstreden logische procedure en ook zeker geen aangewezen en finaal gremium. De Tweede Kamer kan, mag en moet er in veel gevallen weliswaar over debatteren en besluiten, maar dat kan en mag niet in de plaats komen te staan van een doorgaand en openlijk gevoerd publiek debat over belangen, macht en tegenmacht. Dat vereist van de kant van de Tweede Kamer

de paradoxale erkenning dat men én op momenten verantwoordelijkheid moet nemen en besluiten moet nemen die betrekking hebben op het landschap van macht en tegenmacht, én dat men daartoe niet het geëigende en finale orgaan is. Bewust onbekwaam dus, met de betrokken bescheidenheid die daarbij hoort en past.

Reflectie op de dynamieken van macht en tegenmacht: hoe kan tegenmacht van maatschappelijke actoren worden versterkt?

Eerder schetsten we in de ontwikkeling van macht en tegenmacht een aantal dynamieken, namelijk die van openbaarheid, institutionalisering, coalities, verlamming, en insluiting en uitsluiting. Deze dynamieken kunnen ons ook handvatten en richting geven als het de bedoeling is om tegenmacht te versterken. Het is in het opmaken van die balans zinvol om nogmaals te kijken naar het landschap van macht en tegenmacht, zoals in figuur 4.



Figuur 4. Het landschap van macht en tegenmacht, met ter illustratie een aantal actoren in dat landschap.

Omdat de sterkste en meest krachtige macht zich bevindt in de kern van het landschap, bij de drie staatsmachten, ligt daar in principe de grootste taak. Zij zijn, in ieder geval vanuit een formeel juridisch perspectief, immers de actoren die de meest doorslaggevende veranderingen kunnen doorvoeren als zij van mening zijn dat de buitencirkels of schillen van institutionele en maatschappelijke tegenmacht onvoldoende doordringen tot hun (kern-)macht.

Het versterken van tegenmacht kan dus gaan om het versterken van de balans tussen de drie staatsmachten – als elkaars tegenmacht. Dat kunnen juridische aanpassingen zijn, zoals de stroomlijning van de rechtsmachtverdeling tussen de civiele rechter en de bestuursrechter ten aanzien van de toegang tot de rechter voor organisaties die bovenindividuele belangen behartigen. Dat is bijvoorbeeld mogelijk door art. 8:3 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht af te schaffen. Andere potentiële aanpassingen vergen een langere adem. In dat kader kan worden gedacht aan het vergroten van de capaciteit die de rechterlijke macht krijgt om rechtszaken af te handelen; meer inhoudelijke ondersteuning bieden aan parlementariërs (per Kamerlid, maar ook bijvoorbeeld een (sterkere) onderzoeksafdeling zoals de Congressional Budget Office in de Verenigde Staten); en het aantal regels verminderen waaraan uitvoeringsorganisaties moeten voldoen waardoor zij meer professionele vrijheid krijgen. Zulke wijzigingen zijn ingrijpend, maar komen niet uit de lucht vallen: in 1987 pleitte de toen 35-jarige bestuursrechter Alex Brenninkmeijer voor een sanering van de lappendeken van verschillende hoogste bestuursrechters. Het uitblijven van een dergelijke samenvoeging van de diverse hoogste bestuursrechters (die nog altijd niet heeft plaatsgevonden) komt voort uit de angst dat er een sterke tegenmacht ontbrak, en uit een toename aan een door die rechter te behandelen zaken.⁹¹ Wetgeving en beleid hebben voortdurend beoogde en onbedoelde gevolgen, dus voortdurende herijking daarvan is niet vreemd – waarom dan iets anders verwachten van de staatsmachten dan voortdurende frictie en zoektocht naar (her-)balans?

Als het gaat om het versterken van de tegenmacht van de volgende schillen of cirkels, de institutionele en maatschappelijke tegenmacht, kunnen de eerdergenoemde dynamieken een houvast bieden: wat zou ook anders kunnen? Of: welke vragen zouden actoren elkaar en zichzelf kunnen stellen?

91 Jensma, F. (5 juni 1987). Rechter: overheid belast democratie te veel. *NRC*.

De dynamiek van openbaarheid staat de afgelopen tijd volop in de belangstelling. De uitvoerende macht wordt verweten onvoldoende openheid van zaken te geven, en gegevens en informatie onvoldoende te delen met de Tweede Kamer, media en burgers. De Wet open overheid, de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur, speelt in die dynamiek een grote rol. Belangrijk is om te erkennen, en naar elkaar uit te spreken, dat de verplichting van openbaarheid een onontkoombare werking op beleid en bestuur heeft. Sommige dingen worden niet meer opgeschreven, maar dat betekent niet dat ze niet plaatsvinden of worden meegewogen. Dat is niet per se een bewijs van onverklaarbare en ongelegitimeerde geheimhouding. Een open discussie over de bovenliggende gedachte is op zijn plek: waaróm willen wij – andere staatsmachten, media en burgers – dingen weten, en aan welke aspecten hechten wij dan waarde? Uit literatuur over transparantie en openbaarheid blijkt dat vooral openheid over het proces, minder over uitkomsten, al veel zeer weg kan nemen. Het valt namelijk best wel vaak goed uit te leggen waarom iets niét gedeeld wordt: denk aan een broedende kip niet storen, kostenoverwegingen, of staatsgeheimen: leveranties aan Oekraïense troepen hangen we ook niet aan de grote klok.

Het proces van institutionalisering van macht en tegenmacht kan zorgen voor verandering in het landschap van de macht: door kritische actoren te verheffen tot instituut, kunnen zij dichterbij de kern van de macht komen. De vraag is echter of die nabijheid zich ook uit in tegenkracht: positie is niet gelijk aan invloed. Worden partijen die geïnstitutionaliseerd zijn serieuzer genomen dan eerst? Of is, door hen een formele positie te geven, de tegenkracht juist verminderd: zijn zij dermate opgenomen in het beleids- en bestuursproces dat hun tegengeluid minder goed wordt gehoord? Ook voor de achterban die de geïnstitutionaliseerde tegenmacht vertegenwoordigt kan dit uitmaken: de positie van tegenmachtactoren gaat ook om zichtbaarheid van belangen. Als de belangen allemaal vooraf aanschuiven aan tafel, kan minder herkenbaar zijn dat de uiteindelijke beslissing juist een afweging is geweest, want alleen het eindresultaat – het compromis – en niet de diverse inbreng van de verschillende tegenmachtactoren komt naar buiten.

Een andere manier waarop actoren samenkomen is de zoektocht naar coalities. Belangen kunnen overlappen, en als dat het geval is, is het aantrekkelijk om samen sterker te staan dan alleen. Er zijn echter ook situaties waarin de meest machtige actoren – staatsmachten of krachtige institutionele of maatschappelijke tegenmachten – andere actoren en tegenmachtpartijen voor zich winnen en aan zich binden. Krachtenveldanalyses en omgevingsmanagement kan (veelal) door de uitvoerende staatsmacht worden ingezet om andere actoren ‘dood te knuffelen’. Worden tegenmachtactoren dusdanig omarmd dat zij te veel in het centrum van de (staats)macht zijn gevouwen?

De vraag is relevant, omdat hun 'tegen'-aspect onvoldoende naar voren komt: men is dan te dicht in het centrum van de macht getrokken, zonder dat hun tegenkracht intact is gebleven.

Het is ook mogelijk dat bepaalde machten te veel tegenkracht krijgen: dan wordt de macht niet 'doodgeknuffeld' maar door een opeenstapeling van rapporten, kritieken, tegengeluiden en protesten is bestuur en uitoefening van de staatsmacht niet meer goed mogelijk. Een impasse is het gevolg. En die stilstand houdt het bestaande in stand, waardoor ongehoorde en ongeorganiseerde belangen al helemaal niet boven komen drijven. Is institutionele en maatschappelijke tegenmacht in balans met de staatsmachten: hoeveel tijd besteden staatsmachten aan het reageren op (de beeldvorming van) tegengeluiden? En hoe constructief of vruchtbaar is de balans en interactie tussen de tegenmachtactoren uit de schillen en de kern van de macht? Wordt er eigenlijk nog wel geluisterd, of wordt er vooral gesproken, en door wie?

We begonnen dit essay met de vraag van Sneller: zou financiering en subsidiëring van ngo's bijdragen aan de versterking van tegenmacht? Een vervolgvraag is: had een dergelijke ingreep de toeslagenaffaire kunnen voorkomen? Wij hebben aangetoond dat de verhouding tussen macht en tegenmacht dermate ingewikkeld ligt – en dat de zoektocht naar die balans bovendien inherent is aan het functioneren van de democratische rechtsstaat – dat die vraag niet eenduidig te beantwoorden is. Wel lijkt het op basis van de door ons geschetste dynamieken niet direct aannemelijk dat een subsidieregeling voor ngo's het ontstaan van bijvoorbeeld de toeslagenaffaire had kunnen voorkomen. Maatschappelijke tegenmacht noch maatschappelijke belangen zijn in gelijke mate georganiseerd en gekend. Juist de ongekende en ongeorganiseerde belangen – zoals die van toeslagenouders – vinden maar moeilijk hun weg in het krachtenveld van macht en tegenmacht. Dat zien we terug in de dynamiek van insluiting en uitsluiting: sterke belangen raken geïnstitutionaliseerd en zwakkere belangen worden daardoor steeds minder zichtbaar. Een ngo subsidiëren kan dus wel tijdelijk nut hebben, maar zal op den duur betekenen dat zij deel wordt van de gekende, (deels) geïnstitutionaliseerde macht. Eenzelfde soort proces was bijvoorbeeld zichtbaar bij de cliëntenraden in de zorg. Om te waken voor de dynamiek voor insluiting en uitsluiting, is het van belang om in gezamenlijkheid – politiek, maar ook in de bredere samenleving – na te denken over de vraag wie nu aan tafel zit, wanneer en waarom. Naar wie wordt juist geluisterd? Dat kan nu een andere partij zijn dan een jaar geleden; verhoudingen in het landschap van macht en tegenmacht zijn steeds aan verandering onderhevig. De subsidiëring van ngo's zou

dan bovendien niet afhankelijk mogen zijn van onderwerpen die politiek ‘in de mode’ zijn: tegenmacht moet de macht pijn kunnen doen, dus rijst de vraag *wie* tegenmacht *má*g zijn – een extra scherpe kwalificatie als de overheid deze als macht gaat financieren.

De beschreven dynamieken – openbaarheid, institutionalisering, coalities, verlamming, insluiting en uitsluiting – zorgen voor een voortdurende verschuiving van tegenmacht. De partijen in het landschap staan niet stil, maar zijn in beweging: sommige prikken soms zo door de schillen heen tot dicht bij de kern van de macht, op andere beleidsonderwerpen drijven diezelfde, of andere, partijen wellicht zelfs steeds verder van die kern af. Welke partijen gehoord en ongehoord zijn, kan zowel door de tijd als per beleidsonderwerp verschillen. Wie tegenmacht wil versterken, doet er goed aan de ontwikkelingen op dit landschap scherp te bekijken en dus niet als statisch fenomeen te beschouwen. Alle partijen in het landschap kunnen zich die vraag blijven stellen, blijven herijken, en waken voor de dynamiek die zij zelf creëren. Die rol past alle partijen, hoewel de aanbeveling het sterkste geldt voor de kern van het landschap: daar waar de meeste macht samenkomt, dient ook de meeste zelftwijfel te bestaan, en het meeste bewustzijn van de gevoeligheid van de vraag wie tegenmacht *verdient*. Het organiseren van eigen ongemak is dan juist de bedoeling. Voor een gezond landschap van tegenmacht is voortdurende zelfkritiek van de staatsmachten essentieel. Zo wordt de ongeorganiseerde kracht van vandaag, de maatschappelijke tegenmacht van morgen.

Eerder publiceerde de NSOB

2023

Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst

Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega

2022

Ambtelijke ruimte

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?

Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega

Het verbinden van botsende institutionele logica's

Een typologie van strategieën

José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Omgaan met onbegrepen gedrag

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag

Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transities

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie

Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen

Naar een handelingsperspectief voor overheden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Overleg in beweging

30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist

Verantwoorden over vertrouwenswerk

Een kwestie van tellen én vertellen

Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Maatwerk als standaard

Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk

Wiljan Hendrixx, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel

Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken

De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief

Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Signalen schatten

Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart

Onderzoek aanpak coronacrisis VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de tweede golf van de coronacrisis door VWS

Myrthe van Delden, Laura Schröer, Sebastian Wijnands, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Wiljan Hendrixx, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff

Politiek is grenzenwerk

Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen

Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega

In gesprek over strategie

Hoe het strategiseren in de praktijk van Justitie en Veiligheid vorm krijgt
Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Myrthe vanDelden

Strategisch vermogen (h)erkennen

Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht
Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist

De achterkant van afpakken

Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken
Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist

Leven in de Curve

Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis
Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS

Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS
Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendriks, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Practical Wisdom in Governance

Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions
Henk den Uijl

2021

Hou zou Wim dat aanpakken?

Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam
Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans

Leren van of door rapporten?

Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten
Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting

Wordt vervolgd!?

Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist

Ondermijningsbewustzijn

Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden

Kennis in meervoud

Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski

Tussen staat en menselijke maat

Handhaving in de sociale zekerheid

Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendrikx, Paul Frissen, Marije Huiting

Aftreden of optreden

Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen

Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz

Evalueerkunst

Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid

Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Opgavegericht tegenwerken

Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave

Marije Huiting, Wiljan Hendrikx, Mark van Twist

Evaluatie Versnellingshuis Nederland Circulair!

Eindrapport

Rachel Greer, Roel van Raak, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse

Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Bruno Koopmans

De wijsheid van traag bestuur

Provincie en ondermijning

Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist

COLOFON

© 2023

ISBN NUMMER

978-90-833299-0-1

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag