

Addendum: Reactie Raad voor maatschappelijke ontwikkeling

Aan: De voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur
de heer prof. drs. J. Wallage
postbus 20011
2500 EA Den Haag

Den Haag, 22 april 2010
RMO/U 210-0001

Geachte heer Wallage,

U heeft om de betrokkenheid van de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling gevraagd bij het advies 'De toekomst van de bestuurlijke inrichting van Nederland'. Met deze brief willen wij ingaan op deze vraag.

Legitimiteit

In de adviesaanvraag wordt een spanning geschetst tussen de schaal waarop het bestuur is georganiseerd en de relaties tussen overheid en burger. Het begrip 'nabijheid' duidt op een zichtbare, aanwezige, overheid en op een democratische legitimatie op een herkenbaar niveau. Daar bij wordt verondersteld dat er tussen zichtbaarheid en legitimiteit een onmiddellijk, een rechtstreeks verband bestaat. Wanneer de overheid en de volksvertegenwoordiging niet meer herkenbaar zijn, door bijvoorbeeld schaalvergroting, komt de legitimiteit onder druk te staan. Zonder het als zodanig te benoemen, staat legitimiteit daarom centraal in de adviesaanvraag. De invalshoek van onze brief is dan ook: welke inrichtingsprincipes kunnen bijdragen aan de vergroting van legitimiteit?

Daarbij past op voorhand de kanttekening dat niet alle inrichtingsprincipes elkaar verdragen. De overheid moet in haar optreden bijvoorbeeld voortdurend een afweging maken tussen slagvaardigheid enerzijds en de waarborgen voor een democratisch proces en rechtsstatelijke eisen anderzijds. Democratie, rechtsstaat en slagvaardigheid zijn alle verbonden met uiteenlopende vormen van legitimiteit. In het geval van democratie gaat het vaak om zogenaamde 'input' legitimiteit. Hierbij staat de vraag centraal of de bestuurlijke inrichting er toe bijdraagt dat belangentegenstellingen op een zinvolle en democratische wijze leiden tot regelgeving en beleid. Bij slagvaardigheid gaat het om 'output' legitimiteit waarbij de vraag centraal staat of de bestuurlijke inrichting op redelijke termijn leidt tot de voor alle betrokkenen gewenste resultaten. Democratie en rechtsstatelijkheid zijn bovendien verbonden met procedurele vormen van legitimiteit die steeds te maken hebben met 'checks and balances' die aan het handelen van de overheid zijn gesteld.

Deze verschillende vormen van legitimiteit hebben een spanningsvolle verhouding, waarbij die spanning als zodanig weer als een vorm van ‘checks and balances’ kan worden gezien. Wel kan worden vastgesteld dat meer democratie niet per definitie te verzoenen is met meer slagvaardigheid en omgekeerd. De huidige pleidooien voor slagkracht en doorzettingsmacht in het openbaar bestuur laten zich niet altijd gemakkelijk verenigen met democratische en rechtsstatelijke waarborgen. Meer democratie leidt gemakkelijk tot grotere onoverzichtelijkheid en meer stroperigheid. De verwachting dat een bestuurlijke inrichting te vinden is die alle genoemde vormen van legitimiteit weet te verzoenen in een duurzaam stelsel van structuren, verhoudingen en processen berust vaak op een technocratisch misverstand. Wie legitimiteit verbindt met de bestuurlijke inrichting moet zich de vraag stellen langs welke weg de versterking van legitimiteit moet worden bereikt en hoe aan alle vormen van legitimiteit recht kan worden gedaan.

Afstand

De Raad meent dat de legitimiteit van de overheid niet op een onmiddellijke en vanzelfsprekende manier samenhangt met nabijheid tussen overheid en burger. Zo is de kern van bijvoorbeeld representatie juist dat er tussen representant en gerepresenteerde een principiële verschil bestaat. De legitimiteit van representatie berust dan ook niet op de mate van afspiegeling tussen het representerend orgaan en de gerepresenteerden, maar eerder op de mate waarin het representerend orgaan gezaghebbend zijn eigen, relatief autonome positie bekleedt en de daarmee verbonden functies uitoefent.

De afstand tussen overheid en burger is dus relevant, maar op een andere wijze dan in uw vraag wordt verondersteld. Impliciet is de vooronderstelling dat de afstand tussen overheid en burger zo klein mogelijk moet zijn om vertrouwen en legitimiteit te winnen. Het betekenisvolle etiket ‘kloof’, dat regelmatig in de literatuur wordt gebruikt wanneer afstand wordt bedoeld, illustreert dit. De Raad deelt deze vooronderstelling niet. De legitimiteit van de overheid is, naar mening van de Raad, gebaseerd op gezaghebbendheid van de overheid ten opzichte van samenleving en burgers en dus – per definitie – op afstand en onderscheid en niet op nabijheid. De meeste relaties tussen overheid en burger zijn immers niet horizontaal, maar verticaal, ook als de overheid wordt gezien in haar de burger dienende rol. Wanneer persoon en ambt samenvallen, wordt dit vaak zichtbaar gemaakt door het dragen van een uniform of een toga.

Ook in een bestuurlijke relatie past een zekere afstand. De legitimiteit van openbaar bestuur is daarom niet vanzelfsprekend gebaat bij het verkleinen van deze afstand, maar eerder bij een betekenisvolle zichtbaarheid en acceptatie van die afstand. De Raad stelt vast dat overheid en politiek op dit moment tot in de haarvaten van de samenleving aanwezig zijn door toegenomen regelbaarheid, een fors uitgebreid interventierepertoire en een uitdijning van ambities en pretenties.

In het recente RMO advies ‘Investeren Rndom kinderen’ (2009) schetst de Raad bijvoorbeeld een ontwikkeling in het domein van sociaal-maatschappelijke hulpverlening. Door het veranderend belang en de soms afnemende betekenis van sociale verbanden nadert de overheid steeds dichter de persoonlijke levenssfeer. Door de huidige focus op risico’s en problemen lijkt de overheid soms een *persoonlijke* relatie aan te willen gaan met gezinnen.

Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving door overheidshandelen lijkt op dit moment groter dan ooit tevoren. De ambities en pretenties zijn omvangrijk en verstrekkend; het verwachtingspatroon van de kant van burgers is uitgebreid. Tegelijkertijd stuit het optreden van de overheid voortdurend op de tragiek van de onbedoelde gevolgen. Systemen van verantwoording en controle breiden daardoor uit. Burgers willen voor zichzelf grote vrijheid, terwijl ze voor hun medeburgers intensieve handhaving eisen. Dat zou wel eens een betere verklaring voor legitimiteitsproblemen kunnen zijn dan de these van de kloof.

Rollen

Burger en overheid hebben geen eenduidige relatie tot elkaar. Het maakt een groot verschil of de overheid optreedt in een democratische verhouding, of in een gezagsverhouding of in een dienstverleningsperspectief. In het eerste geval is er een relatie tot een burger in zijn rol van citoyen, in het tweede geval een relatie tot een burger als onderdaan en in het derde geval een relatie tot een burger als cliënt. Bij al deze rollen hoort een andere afstand, een ander overheidsoptreden en een andere set van checks en balances. In een bestuurlijke gezagsverhouding hoort de afstand groot te zijn, in een dienstverleningsrol minder, al kan ook deze rol niet door de overheid worden vervuld zonder gezaghebbende afstand. Bovendien lopen deze rollen ook steeds door elkaar: de verstrekking van een paspoort raakt niet alleen de burger als cliënt, maar ook de burger als onderdaan, zeker als zijn vingerafdruk in een centraal register wordt opgenomen, en zelfs de burger als citoyen is in het geding vanwege het staatsburgerschap dat met het paspoort is verbonden.

Als antwoord op de erosie van legitimiteit van politiek en bestuur wordt de afstand bewust verkleind. Ook in rollen waarin dit niet past. Als een burger wil inspreken in de gemeenteraad van een grote gemeente krijgt deze hiervoor onmiddellijk de ruimte. Burgemeesters benadrukken hun benaderbaarheid met de uitspraak 'dat zij op elke e-mail van burgers gelijk reageren'. Vanzelfsprekend is responsiviteit van het bestuur een kwaliteit, en deliberatieve democratie ook. Wanneer echter de routines, het repertoire en de symboliek uit de dienstverleningsrol worden toegepast in een bestuurlijke of een gezagsrelatie zal op termijn de legitimiteit alleen maar verder afnemen.

Diversiteit in vraag

Variëteit speelt ook een rol in de mate waarin burgers zelf nabijheid wensen. Lang niet alle burgers wensen mee te praten op wijk- of buurtniveau. Niet alle burgers hebben behoefte aan een stadskantoor om de hoek of aan een chatspreekuur met raadsleden. Wanneer het noodzakelijk wordt, moeten zij deze ruimte echter wel krijgen. De veerkracht van de samenleving komt tot uitdrukking in zelforganisatie en participatie op eigen initiatief. Niet alleen de mate van afstand, maar ook de wijze waarop daar invulling aan wordt gegeven is betekenisvol. Want in welke constellatie ook, belangrijk is wel dat de overheid gericht blijft op de burger. Zelfs bij de gezagsrelatie mag die "betrokkenheid" niet verloren gaan.

Schaal

Het is logisch om verschillende schaalniveaus te kiezen voor de verschillende rollen van de overheid. In de praktijk van de institutionele vormgeving is ook sprake van grote schaalvariëteit.

Er heeft de afgelopen decennia een ingrijpend en omvangrijk proces van bestuurlijke herinrichting plaatsgevonden. Het huis van Thorbecke heeft veel aanbouw, verbouw en uitbouw gezien. De democratische inbedding daarvan volgt echter nog steeds de klassieke constitutie van drie integratieve bestuurslagen die ook nog steeds gelijkvormiger worden. Door voortdurende herindelingen neemt de verscheidenheid in gemeentegrootte stelselmatig af. Deze opschaling is het begrijpelijke gevolg van een toenemend ambitie- en pretentieniveau. Gecombineerd met een toegenomen decentralisatie van taken leidt dat per saldo tot een steeds omvangrijker bereik van overheidstaken en –interventies. Deze decentralisatie berust op het idee dat de gemeente de meest nabije bestuurslaag is. Dat moge in fysieke zin het geval zijn, maar in termen van zichtbaarheid en herkenbaarheid is het rijk dat natuurlijk. De decentralisatie is overigens niet gepaard gegaan met een substantiële uitbreiding van de gemeentelijke autonomie en het gemeentelijke belastinggebied. Vandaar dat ook tussen de bestuurslagen een steeds omvangrijker geheel van toezicht, verantwoording en controle is ontstaan.

Aanbeveling: accepteren van complexiteit en toelaten van variëteit.

Voor een paar korte aanbevelingen grijpen wij terug naar de oorspronkelijke vraagstelling: welke inrichtingsprincipes dragen bij aan een vergroting van legitimiteit?

- Laat meer variëteit toe. De in de adviesvraag geopperde gedachte over Parish counsels is een uitvloeisel van het denken in bestuurlijke lagen. Wanneer wordt vastgehouden aan eenvormigheid, zal er altijd behoefte zijn aan meer lagen voor die overheidstaken die niet tot hun recht komen binnen de bestaande bestuurlijke kaders. Eenvormigheid houdt tevens het risico in dat goed functionerende organisaties worden gedwongen om te reorganiseren naar het algemene geldende schaalniveau. De Raad is geen verklaard tegenstander van binnengemeentelijke decentralisatie. Het risico bestaat echter dat onderliggende problemen, zoals een gebrek aan bestuurlijke variëteit, niet worden opgelost, maar juist in stand worden gehouden.
- Variëteit kan alleen ontstaan wanneer verschillen worden geaccepteerd. Verschillen in kwaliteit van dienstverlening, in de bestuurlijke inrichting, maar ook verschillen van bevoegdheden binnen een bestuurslaag. De Raad kan zich voorstellen dat eenzelfde bevoegdheid, zoals jeugdzorg, in het ene geval door de gemeente, in het andere geval door de provincie wordt opgepakt. Taakdifferentiatie kan een alternatief zijn voor bestuurlijke schaalvergroting.
- Vergroot bij decentralisatie ook steeds de autonomie van de lagere bestuurslaag, bijvoorbeeld ook in financiële zin. Beperk centrale bevoegdheden ook daadwerkelijk, waardoor lokale variëteit niet steeds kan worden ingeperkt vanwege overwegingen van gelijkheid. Een aanzienlijke beperking van het medebewind kan daaraan bijdragen.
- Geef bestuurslagen ook meer mogelijkheden tot democratische vernieuwing. Aanvaard variëteit in vormen van burgerparticipatie, besluitvorming en verkiezing, ook van bestuurlijke functionarissen.

- Maak rollen zichtbaar en accepteer de verschillen daartussen. Voor de rol als volksvertegenwoordiger is het bijvoorbeeld van belang om een logisch verband te vinden wat samenvalt met een voor burgers herkenbaar gemeenschapsverband. Dienstverlening hoeft niet samen te vallen met een afgebakend gemeenschapsverband, maar met vindbaarheid en behoorlijke dichtheid van het netwerk van voorzieningen. De gezagsverhouding is verticaal. Dat vraagt om sturing, maar ook om keuzes. Deregulering en minder ambities maken sturing en handhaving van de overgebleven ambities eenvoudiger en meer haalbaar.

Tenslotte is het belangrijk om variëteit in vraag van de burger te accepteren. Ook dat vraagt om een delicaat evenwicht tussen afstand en nabijheid. Een evenwicht dat, naar mening van de Raad, vooral in de relaties zélf moet worden bewaakt en niet door de bestuurlijke inrichting.

Namens de Raad,

Mr. Sadik Harchaoui, voorzitter

Dr. Rienk Janssens, algemeen secretaris