

Hoe laat is het?

Liber amicorum
Jacques Wallage







Hoe laat is het?

Liber amicorum
Jacques Wallage

Voorwoord

Op 29 juni 2017 nam de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) afscheid van zijn voorzitter Jacques Wallage. De Rob deed dit met een symposium dat inhoudelijk reflecteert op het openbaar bestuur, de democratie, de relatie tussen het politieke bestuur en burgers, en vooral op 'vertrouwen': van burgers in hun bestuur, maar zeker ook van het politieke bestuur in hun burgers. 'Loslaten in vertrouwen' (zie ook het gelijknamige Rob-advies uit 2012) is een belangrijke maar moeilijke opdracht voor het politieke bestuur, dat veelal nog denkt – in de woorden van Jacques – 'de samenleving aan een touwtje' te hebben. Maar diezelfde samenleving is in hoge mate 'gehorizontaliseerd' en heeft op veel terreinen veel meer kennis, kunde, ervaringen én wensen in huis dan het politieke bestuur veronderstelt.

Deze en andere boodschappen van de Rob heeft Jacques met verve overgebracht, in de meest uiteenlopende gremia en media in het land. 'Den Haag' was niet altijd even ontvankelijk voor deze analyse, maar die vond des te meer weerklank op het regionale en lokale niveau en bij maatschappelijke organisaties en – niet in de laatste plaats – burgers.

Jacques kreeg de afgelopen acht jaar veel interviewverzoeken van tv- en radioprogramma's, landelijke en regionale dagbladen, vakbladen et cetera. Als het maar even kon ging Jacques daar op in en wist dan in korte tijd in heldere bewoordingen de kern van Rob-adviezen te schetsen. Ook in columns, gesprekken met bestuurders, ambtenaren en burgers, en toespraken wist hij met grote gedrevenheid te vertellen over democratie, politiek en openbaar bestuur. Uit alles bleek steeds dat hij zeer begaan is met het functioneren van de overheid en een goede relatie tussen mensen en hun volksvertegenwoordigers en bestuurders. Jacques was een waar boegbeeld van de Rob, waarvoor wij hem grote dankbaarheid verschuldigd zijn.

Juist vanwege zijn grote inhoudelijke betrokkenheid kan een afscheid van Jacques daarom niet zonder inhoudelijke beschouwingen. Deze publicatie brengt de inhoud en het persoonlijke samen. Het is geen traditioneel liber amicorum, maar een bundel met bijdragen van (oud-)leden van de Rob waarin zij schetsen 'hoe laat' het volgens hen is op een terrein van een Rob-advies/onderwerp waarmee zij affiniteit hebben casu quo bij betrokken zijn (geweest). Hoe staat het ervoor op bijvoorbeeld het gebied van de lokale veiligheid, de democratie, het contact tussen overheid en burger, de interbestuurlijke betrekkingen, de politieke partijen et cetera; welke recente en toekomstige ontwikkelingen zijn te schetsen én welke wensbeelden en 'marsroutes', uitgaande van de huidige stand van de klok. Achtergrond hierbij is dat Jacques, sprekend over 'de democratie' met enige regelmaat meldt dat het wat hem betreft '5 voor 12' is.

Deze bundel ontstond dankzij de vele (oud-)Rob-leden die op ons verzoek enthousiast de pen ter hand hebben genomen waardoor de Raad voor het openbaar bestuur en zijn voorzitter Jacques Wallage in de volle breedte worden geportretteerd. Maar evenzo veel dank komen Pieter de Jong en Wenny Geenevasen toe. Zij stelden de bundel samen, voerden de redactie en dachten na over de opmaak. Zonder hun creatieve en vasthoudende inzet hadden deze persoonlijke beschouwingen het licht niet gezien.

Wij wensen u veel leesplezier met dit 'portret', en hopen en vertrouwen er op dat Jacques de 'nieuwe' Raad voor het openbaar bestuur 'in vertrouwen' kan en wil loslaten, zonder zijn betrokkenheid bij de Rob en het openbaar bestuur te verliezen!

Rien Fraanje

secretaris-directeur Raad voor het openbaar bestuur

Inhoud

6

- 1** Retour Rijnland Léon Frissen 9
- 2** Kan de lokale democratie decentralisaties aan? Maarten Allers 13
- 3** 'It takes two to tango' Geert Dales 19
- 4** Hoe laat is het? We leven in verschillende tijdzones Over passend contact tussen overheid en burgers Hanneke Möhring 25
- 5** Stilstaan is vooruitgang Chris Kalden 29
- 6** Besturen kan niet zonder geld Michiel van Haersma Buma 35
- 7** De tijd van het Nederlandse veiligheidsbeleid Kunnen we nog terug naar vroeger? Ira Helsloot 39
- 8** Representatieve en maatschappelijke democratie De waarde van dialoog Kees Breed 43

9	5, 12 of een ander getal? Remco Nehmelman	47
10	Cultuur & gedrag in de bestuurskamer Shaktie Rambaran Mishre	55
11	Is het al vijf voor twaalf voor de gekozen burgemeester? Milo Schoenmaker	59
12	Veiligheid en vertrouwen: voortschrijdend inzicht Erwin Muller	65
13	Jacques Wallage als metapoliticus Marcel Boogers	71
14	The uninvited guest Eldert van Wijngaarden	75
15	Experimenteergemeente POSTSTAD: 'the place to be' Monique Leyenaar	79
16	'5 voor 12' voor de brede volkspartij Sarah L. de Lange	85
17	Horizontaliteit ontmoet verticaliteit Rien Fraanje	91

Retour Rijnland

Léon Frissen

1



Retour Rijnland

Léon Frissen

Sinds 1974 ben ik in wisselende rollen actief in het openbaar bestuur, als lid van de Tweede Kamer, burgemeester in diverse gemeenten en Commissaris der Koningin in de provincie Limburg. Bij mijn politieke beweging heb ik mij de laatste jaren in Brussel beziggehouden met de grote Europese vragen van deze tijd: de vluchtelingencrisis, de stokkende Europese integratie en de gevolgen van het toenemend populisme en de aanzwellende gevoelens van patriotisme.

Toen ik Tweede Kamerlid was, in de periode van de kabinetten-Lubbers, leerde ik Jacques Wallage kennen als een bevlogen politicus en staatsecretaris van Onderwijs. De maakbaarheid van de samenleving stond in die tijd nog niet echt onder druk. Onze grondslagen voor politiek handelen waren verschillend, pragmatisme kwam om de hoek kijken als er compromissen gesmeed moesten worden. Als 'tegenstrever' en 'medewetgever' voerden wij debatten over de toekomst van het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en de hervormingen binnen het middelbaar beroepsonderwijs. Onze visie op de verzorgingsstaat kantelde mettertijd. Na het *Verdrag van Maastricht* was er geen houden meer aan, de privatisering en de verzelfstandiging kwamen op gang onder het motto 'liberaliseren moet, harmoniseren kan'. Het privatiseringsverdriet is een opvallende resultante 20 jaar later (zie: Roel Kuiper, *De terugkeer van het algemeen belang. Privatiseringsverdriet en de toekomst van Nederland*, maart 2014). De ongewisheid van wie gaat over de publieke zaak nam toe. Verzelfstandigen en privatiseren zijn na het rapport *Verbinding verbroken* (Eerste Kamer, oktober 2012) een arbitraire beleids optie. Het participatiemodel kwam daarvoor in de plaats om het verschijnsel van maatschappelijk onbehagen bij de burgers van een perspectief te voorzien.

Mijn overtuiging is dat in deze tijd van onbehagen behoefte is aan perspectief dat richting geeft aan ons bestel, onze cultuur en beschaving. Een in meer of mindere mate tijdloos concept. In 'mijn' Euregio tussen 'Maas en Rijn' met de universiteitssteden Aken, Maastricht en Luik (samen 80.000 studenten) loop je ongemerkt de Europese geschiedenis binnen. Een geschiedenis met een beschaving die niet ontdaan is van collectiviteit. Een geschiedenis waar vooral het motto van

Jacques Delors (voorzitter van de Europese Commissie tussen 1985 en 1995) doorklinkt: 'Une Europe des regions pas des nations'. Een economische geschiedenis met de mijnen, de grote staalbedrijven en de keramische industrie. Een samenleving waar het overleg, het debat, de dialoog, de zelfreflectie tot stand kwam, in een volwassen wordende industriële samenleving. Een oefening van waarden, met vallen en opstaan. Maar ten slotte kwam er een overlegmodel tot stand, mede door overheden geïnitieerd, waarbij volop kon worden geoefend met waarden, dat leidde tot een ontwikkelagenda naar de sociale zekerheden van nu. Tot bedachtzame daadkracht. Naar mijn mening heeft het optrekken langs lijnen van het Rijnlands model in hoge mate bijgedragen aan het sociale en economische succes van ons land, van de Benelux en van Duitsland. De oorspronkelijke idealen van sociale gerechtigheid, solidariteit en verdediging van mensenrechten, de uitbanning van oorlog hebben dat succes afgedwongen.

Een aantal jaren zijn vele beleidsmakers op zoek naar de cruciale spanningsvelden in onze tijd. Met vooral de vraag hoe wij onze waarden van gemeenschappelijkheid kunnen vernieuwen en vasthouden, hoe wij samen kunnen optrekken: de vier overheidslagen (Europa maakt daar onlosmakelijk deel van uit), de arbeidsorganisaties en de samenleving. Waarbij het uitgangspunt moet zijn dat ieder mens telt. In een essay in *Die Zeit* van 10 januari 2010 maakt Cees Nooteboom de volgende opmerking: 'In de turbulente wereld waarin ik geleefd heb, is er altijd een constante geweest, de erfenis van mijn gymnasiumjaren, de verhalen die mijn leven hebben begeleid. Dat het voor de meeste van mijn tijdgenoten niet geldt, weet ik en begrijp ik. Als ik zeg dan hun leven door die erfenis verrijkt zou worden, zijn het woorden in de wind. Maar dan heb ik ze tenminste gezegd.' Wat hij wil zeggen spreekt mij aan: meer oog hebben voor het grote gemeenschappelijke erfgoed dat ons continent rijk is, ook in sociaal-economische zin. Duizenden (familie)bedrijven tussen Maas en Rijn, waren zich samen met werknemersorganisaties en overheden bewust van hun wederzijdse afhankelijkheid. Een streven naar een groter goed. Geld moest gezien worden als zuurstof van een meer omvattend organisme, gericht op groei, op overleven. Veel van onze maatschappelijke structuren en, als wij diep genoeg graven, ook fundamenteën van onze rechtsstaat, zijn gegrondvest op waarden die eigen zijn aan 'het Rijnlands model', de manier van leven van mensen en verbanden van mensen. Waarden die de sleutel vormden voor het organiseren, consolideren en vitaliseren van de intermenselijke betrokkenheid.

Een pleidooi voor de vernieuwing van het 'Rijnlands model' kan niet zonder betrokkenheid van overheden, de globalisering als een gegeven beschouwen en de dynamiek die dat voortbrengt willen zien. Maar vooral 'de competitie van de samenwerking' blijven zoeken. Samenwerking tussen overheden, onderwijsinstellingen en ondernemingen. Deze triple-helix gedachte moet de vertrekkend voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, met een achtergrond als bewindspersoon verantwoordelijk voor het onderwijs en kortstondig van sociale zaken aanspreken. In onze westerse samenleving staat volgens de inmiddels overleden Duitse socioloog Ulrich Beck, indertijd verbonden aan de London School of Economics, veel op het spel: 'samenwerken of de boot missen, samen winnen of individueel verliezen. Veel van datgene dat wij (in lijn met de Rijnlandse modellering) samen hebben opgebouwd is voor veel mensen zo gewoon en vanzelfsprekend geworden, dat wij het pas gaan missen als het niet meer bestaat.'

Bijna alles gebeurt 'buiten Den Haag'. Te snel wordt gedacht dat 'Den Haag' alle problemen ook binnen het openbaar bestuur kan en moet oplossen. Daarom is enige terughoudendheid geboden, ook wat het toezicht betreft op de spelers in land en regio. De competitie van de samenwerking

spreekt mij meer aan. Geen samenwerking overigens waar iedere belanghebbende op zijn tijd bediend wordt en het compromis zouteloos en suboptimaal is. Een samenleving die creatiever is en vaak juist zonder de overheid tot nieuwe initiatieven komt zal een belangrijkere rol moeten krijgen. De *governance* zal een nieuw evenwicht moeten bieden tussen coöperaties nieuwe stijl, familie-bedrijven, beursgenoteerde bedrijvigheid en overheidsondernemingen (ik zou wat meer afstand willen nemen van *private equity*). Het subsidiariteitsbeginsel zou veel antwoorden kunnen bieden in tijden dat 'Den Haag' doorschiet in toezicht, staatsinvloed, en regelzucht. Ik zou de zachtere kanten van het ondernemen in een vernieuwd Rijnlands model een plek willen geven en op gelijke voet willen brengen met de rationale factoren die in het bedrijfsleven spelen.

Richting geven aan hernieuwd Rijnlands denken betekent ook dat er grenzen zijn aan de ongebreidelde verheerlijking van de consument en dat de markt niet overal en altijd vrij spel heeft. En ten slotte: het Oranjegevoel mag best een beetje beleefd worden, maar mag niet leiden tot een hek om Nederland.

Léon Frissen is waarnemend burgemeester van Schinnen. Hij was van 1 mei 2011 tot 1 januari 2017 lid van de Rob.

**Kan de lokale
democratie
decentralisaties
aan?**

Maarten Allers

2



Kan de lokale democratie decentralisaties aan?

Maarten Allers

14

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) maakt zich al geruime tijd grote zorgen over onze democratie. De politiek is verticaal, de maatschappij steeds meer horizontaal, zo waarschuwt de Raad in *Vertrouwen op democratie* (2010); de overheid blijft echter proberen de samenleving van bovenaf aan te sturen, waardoor mensen zich van politiek en bestuur afkeren. Op basis van deze waarneming formuleert de Rob opdrachten aan parlement, politieke partijen, burgers en media. Alle hens aan dek, anders redden we het niet. Hoewel de Rob alle maatschappelijk geledingen gedetailleerde regie-aanwijzingen geeft, is een blauwdruk voor een nieuw stelsel overigens volgens de Rob uit den boze (*Het einde van het blauwdruk-denken*, 2010).

Andere adviezen werken dit verder uit. Zo pleit *Loslaten in vertrouwen* (2012) ervoor dat ambtenaren en bestuurders meer ruimte geven aan maatschappelijke initiatieven. Ambtenaren moeten procesbegeleiders worden; politici moeten nu eens echt ruimte gaan geven aan particulier initiatief en zich niet krampachtig vastklemmen aan formele macht en het politieke primaat. Durven loslaten, dus.

Met het advies *15,9 uur* (2016) richt de Rob zich specifiek op de lokale democratie. Daar hangt steeds meer van af. Haags beleid moet steeds meer door gemeenten worden gerealiseerd. Bestuur en democratie moeten dus steeds meer door gemeenten worden vormgegeven. Burgers laten zich steeds meer horen en willen – nee, eisen – ook gehoord te worden. Van gemeenteraadsleden wordt dus veel gevraagd, terwijl het slechts een deeltijdsfunctie betreft. Raadsleden moeten hun schaarse tijd daarom volgens de Rob meer gericht inzetten voor het versterken van hun contacten met de samenleving. Beraadslaging en besluitvorming mogen niet teveel tijd kosten.

Uit de genoemde adviezen spreekt een grote mate van urgentie. De Rob staat hierin niet alleen. Het recente verschijnen van tal van publicaties op dit terrein wekt de indruk dat het voor onze democratie, en dan vooral de lokale, 5 voor 12 is.¹ Maar waar precies hangt de klok waarop deze tijd valt af te lezen? Wie op zoek gaat naar harde feiten vindt er eigenlijk niet zo veel.

Hoe weten we dat?

Daarom is het nu tijd om even een stap terug te zetten. Wat weten we? Om het niet te algemeen te houden, focussen we hier op de taken die de lokale democratie moet vervullen om de voortgaande decentralisatiegolf te accommoderen. Gemeenten hebben ontegenzeggelijk meer verantwoordelijkheden gekregen. Er wordt van ze verwacht dat ze schaarse middelen optimaal inzetten voor de uitvoering van tal van taken die steeds meer de burger persoonlijk raken. De afweging tussen verschillende bestedingsdoelen van publiek geld is voor een groot deel naar gemeenten gegaan. Dat is wat we weten.

Wat denken we te weten? Allereerst dat, door politieke afwegingen lokaal te maken, de overheid beter rekening kan houden met verschillen in lokale wensen en verwachtingen, en in kosten en mogelijkheden. Maatwerk is beter dan eenheidsworst, is de gedachte. Kosten en baten van overheidsingrijpen moeten dicht bij de burger worden afgewogen. Hier is een boekenkast over volgeschreven; er is zelfs een 'theoremata' naar genoemd.²

Verder denken we te weten dat decentralisatie tot een betere politieke verantwoording leidt. Kiezers kunnen prestaties van gemeentebesturen beter met elkaar vergelijken dan de prestaties van nationale regeringen.³ Nederland met België vergelijken is niet zo informatief, de institutionele verschillen zijn te groot. Deventer met Zutphen vergelijken zegt veel meer. Vooral doordat die via een verevenende rijksuitkering min of meer gelijke financiële mogelijkheden hebben gekregen. Economen noemen dit maatstafconcurrentie.

Het idee dat decentralisatie leidt tot beter bestuur leidt is gebaseerd op de vooronderstellingen dat de lokale democratie erin slaagt (1) lokale wensen en voorkeuren te vertalen in lokaal beleid (responsiviteit) en (2) goed bestuur te belonen en slecht bestuur electoraal af te straffen (selectie). Deze veronderstellingen worden zelden expliciet benoemd. Wat weten wij eigenlijk over de mate waarin eraan wordt voldaan?

Politieke responsiviteit

Het SCP onderzocht beschikbaar surveymateriaal en concludeert het volgende:

'De kern van de onvrede is dat politici te weinig luisteren naar 'gewone' mensen en daarvoor te weinig openstaan, hun eigen zin doordrijven, dat ze te veel aan hun eigen belang of het belang van hun eigen groep denken in plaats van aan het algemeen belang en dat burgers meer inspraak zouden moeten hebben. Er zijn, kortom, vooral zorgen over een gebrek aan politieke responsiviteit.'⁴

Maar hoe groot dit probleem precies is, blijft onduidelijk. Mensen maken zich zorgen (en zijn ontevreden) over van alles en nog wat. Is dit een probleem dat eruit steekt, of één van de vele ongemakken die het dagelijkse leven nu eenmaal kenmerken? Bovendien: het gaat bij het SCP over gevoelens, niet over de werkelijke overlap – of het gebrek daaraan – tussen lokale voorkeuren en lokaal beleid. Doordat de beschikbare middelen beperkt zijn, en doordat belangen soms botsen, kan de gemeente niet ieders wensen zomaar vervullen.

Hoe belangrijk gevoelens ook zijn, om hier iets aan te kunnen doen moeten we wel weten hoe het zit met de feitelijke responsiviteit. Perceptie en feit kunnen namelijk enige discrepantie vertonen. Zo reageerde de lijsttrekker van de partij 50-Plus op CBS-cijfers over de gunstige financiële situatie van ouderen dat de mensen 'het niet zo voelen'. In dat geval heeft het geen zin om ouderen (nog) meer geld te geven, maar moet eventueel beleid zich richten op de perceptie.

Het meten van de feitelijke responsiviteit van overheidsbeleid is echter lastig: die vind je niet door de mensen er naar te vragen. Uit het buitenland is wel enig onderzoek beschikbaar: zowel in Noorwegen als in Bolivia lijkt decentralisatie te hebben geleid tot een grotere overlap tussen wensen en beleid.⁵ Maar wat dit over ons land zegt is niet duidelijk. Nederlands onderzoek naar de feitelijke responsiviteit van gemeentelijk beleid is mij niet bekend. Wel is uitgezocht in hoeverre de achtergrond en de opvattingen van gemeenteraadsleden overeenkomen met die van de kiezers (uitkomst: die verschillen nogal), maar het is niet duidelijk wat dit zegt.⁶ Politici kunnen immers best, tegen hun eigen voorkeuren in, rekening houden met wensen uit de samenleving. Wie herkozen wil worden zal die wensen moeilijk kunnen negeren. Sterker nog, politici krijgen vaak juist het verwijt achter de peilingen aan te lopen en geen eigen visie te hebben.

Verdrukt de landelijke politiek de lokale?

Ander buitenlands onderzoek stemt juist minder hoopvol, voor responsiviteit maar ook voor selectie.⁷ Kiezers in Spanje en Portugal blijken geneigd te zijn om zich bij lokale verkiezingen te laten leiden door hun oordeel over de landelijke economie. Is men tevreden over de economie, dan steunt men lokaal de partijen die landelijk aan de macht zijn, en andersom. Dat betekent dat gemeentebestuurders worden afgerekend op zaken waarop zij helemaal geen invloed hebben.

Zou dat in Nederland ook zo zijn? Als onderdeel van het *Lokaal Kiezersonderzoek 2016* is mensen die bij de gemeenteraadsverkiezingen en bij de Tweedekamerverkiezingen op dezelfde partij stemden gevraagd naar de reden daarvoor.⁸ Meer dan de helft geeft aan dat dit ligt aan de uitgangspunten van die partij; die spreken het meest aan, zo antwoordt men. Van de mensen die lokaal juist op een andere partij stemden zegt 19 procent dat dit komt doordat lokaal andere zaken spelen dan landelijk. Uit een soortgelijk enquêteonderzoek bleek al eerder dat een op de drie ondervraagden zei bij de lokale verkiezingen van 2014 vooral te gaan stemmen op basis van landelijke overwegingen.⁹

Het probleem bij dergelijk onderzoek is dat redenen voor gedrag nooit kunnen worden gevonden door de betrokkenen daarnaar te vragen. Zelfs als mensen eerlijk (en niet per se sociaal-wenselijk) willen antwoorden lukt dit niet – we kunnen het namelijk niet. Sinds 1977 is een enorme berg onderzoek beschikbaar gekomen waaruit blijkt dat we simpelweg niet weten waarom we iets doen.¹⁰ Desgevraagd geven we graag een reden, maar dat is, zonder dat wij daar zelf erg in hebben, een rationalisatie achteraf. De Spaanse en de Portugese onderzoekers die ik zojuist aanhaalde, baseren zich daarom op feitelijk gedrag – in dit geval gemeten via verkiezingsuitslagen.

Zeer recent Nederlands onderzoek bevestigt hun zorgwekkende conclusies.¹¹ Daaruit blijkt om te beginnen dat de lokale werkloosheid *geen* invloed heeft op het stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen. Dat komt misschien nog doordat kiezers zich – best begrijpelijk – afvragen of het gemeentebestuur wel invloed heeft op de lokale economie. Problematisch is echter dat de nationale economie de gemeenteraadsverkiezingen *wel* beïnvloedt. Lokale bestuurders worden politiek beoordeeld op landelijke economische ontwikkelingen, als dezelfde partijen zowel lokaal als nationaal regeren. Dit is in ongeveer de helft van de gemeenten het geval. Deze gemeentebesturen hebben geen invloed op macro-economische ontwikkelingen. Zij worden dus beloond of gestraft voor zaken die buiten hun invloedssfeer liggen. Hoewel dit onderzoek nog verdere verdieping behoeft – het gaat om een eerste analyse – rechtvaardigt dit wel de vraag of de lokale politieke verantwoording niet hapert. Dit betreft niet alleen de mate waarin bestuurders lokale voorkeuren in beleid vertalen, maar ook hun selectie op bestuurlijke competentie.

Selectie van bestuurders

Los van responsiviteit is het belangrijk dat bestuurders worden geselecteerd die zaken voor elkaar krijgen tegen niet al te hoge kosten. Competente bestuurders (of hun partijen) kunnen worden herkozen, incompetentie kan via de stembus worden afgestraft. Maatstafconcurrentie maakt deze selectie mogelijk. Het mooie daarvan is dat kiezers niet alles precies hoeven te weten, als ze maar een globaal juiste indruk hebben van hoe belastingtarieven en voorzieningen in hun gemeente zich verhouden tot die in andere gemeenten. Strikt genomen is zelfs dat niet nodig: zolang politici maar *denken* dat dit het geval kan zijn, zullen zij hun handelen erdoor laten leiden. Het bestaan van maatstafconcurrentie is voor Nederland aangetoond, maar alleen op het terrein van de lokale belastingen.¹² In gemeentelijke beleidsstukken staat ook vaak expliciet dat men een bepaalde positie op de woonlastenranglijst uit de COELO-Atlas niet wil laten 'verslechteren'.

Zinvolle maatstafconcurrentie gaat echter om de verhouding tussen voorzieningen en belastingen. Alleen lage lasten hebben is geen kunst als je nauwelijks voorzieningen biedt. Voorzieningen vergelijken is voor kiezers echter lastiger dan het vergelijken van lokale lasten. Daarvoor moet je als burger bijvoorbeeld weten welke overheid waarover gaat. Dat is velen onduidelijk, zo blijkt bijvoorbeeld uit het *Lokaal kiezersonderzoek 2016*, en dit wordt door de decentralisaties juist minder transparant. Bij zowat elke naar gemeenten gedecentraliseerde taak houden andere overheden immers betrokkenheid. Maar misschien is deze intransparantie nog niet eens zo heel schadelijk. Bij maatstafconcurrentie worden **verschillen** tussen gemeenten beoordeeld. Het is goed mogelijk dat die verschillen vooral worden veroorzaakt door verschillen in gemeentelijk beleid. Maar ook dit weten we niet zeker.

Problematischer is waarschijnlijk dat gemeenten in werkelijkheid niet allemaal gelijke financiële mogelijkheden hebben. Daar streven we wel naar (het 'derde aspiratieniveau van Goedhart'), door rijksuitkeringen zo te verdelen dat verschillen in kosten en belastingcapaciteit worden gladgestreken, maar de praktijk blijft daar bij achter.¹³ Bestuurders van gemeenten met een minder goede uitgangspositie lijken daardoor wellicht minder competent dan zij in werkelijkheid zijn. Het derde aspiratieniveau lijkt de laatste tijd bovendien aan erosie onderhevig. Voor wat betreft het economische beleid is het streven al een tijdje: versterk gebieden waar het al goed gaat.¹⁴ Ook in de financiële verhoudingen zou deze denkwijze kunnen binnendringen.¹⁵ Zou het dan voor kiezers inderdaad moeilijker worden om hun lokale bestuurders te beoordelen? Hier is voor zover bekend nooit onderzoek naar gedaan.

Het is tijd

Succesvolle decentralisatie vereist dat de lokale democratie zorgt voor een goede vertaling van lokale voorkeuren in lokaal beleid, en voor de selectie van competente bestuurders. Dat hier niet helemaal aan wordt voldaan, dat is duidelijk, maar hoe groot het probleem is, dat weten we niet. Dit constateren is natuurlijk maar een begin. Nuttig om mee te nemen in toekomstige decentralisatiediscussies, maar de bestaande decentralisaties draaien we niet zomaar terug. Als we wat aan het probleem willen doen, moeten we weten welke mechanismen er achter zitten. Pas als we weten welke omstandigheden bijdragen aan een goede werking van de lokale democratie kan er eventueel beleid op worden losgelaten.

Het is nog te vroeg om de noodklok te luiden: er is eerst onderzoek nodig. Naar de ernst, en, als die voldoende groot is, naar de achtergronden van het probleem. Misschien kunnen we dan iets bedenken om dit probleem te verkleinen. Op basis van feiten. Al moeten we natuurlijk oppassen met blauwdrukken...

Maarten Allers is hoogleraar Economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het onderzoeksinstituut COELO (Centrum voor onderzoek van de economie van decentrale overheden). Hij is sinds 1 juli 2016 tijdelijk lid van de Rob. Daarnaast is hij sinds 1 juli 2009 lid van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

- 1 Alleen al in 2016 verschenen deze rapporten: Commissie-Toekomstgericht lokaal bestuur (2016), *Op weg naar meer-voudige democratie*; Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016), *Maatwerkdemocratie*; Raad van State (2016), *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*; Studiegroep openbaar bestuur (2016), *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*.
- 2 W.E. Oates (1999), An Essay of Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature*, 37, p. 1120-1149.
- 3 P. Salmon (1987), Decentralisation as an incentive scheme, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 3, p. 24-43.
- 4 J. den Ridder en P. Dekker (2015) *Meer democratie, minder politiek? Een studie van de publieke opinie in Nederland*, Den Haag: SCP. Cijfers over de gepercipieerde responsiviteit zijn te vinden in hoofdstuk 9 van K. Peters, V. van Stipdonk en P. Castenmiller (2014), *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, Stichtingdecentraalbestuur.nl.
- 5 J.P. Faguet (2004), Does decentralization increase responsiveness to local needs: evidence from Bolivia, in: *Journal of Public Economics*, 88, 867-893; L.E. Borge, J.K. Brueckner en J. Rattsø (2014), Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector. Theory and evidence from Norway, in: *Journal of Urban Economics*, 80, p. 153-163.
- 6 B. Denters, M. de Groot en P.-J. Klok (2011), 'Staan voor' en 'gaan voor': vertegenwoordiging in de lokale democratie, in: J.A. Thomassen en R.B. Andeweg (red.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press; A. Hakhverdian en W. Schakel (2017), *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjes-denken*, Amsterdam: AUP.
- 7 A. Bosch (2016), Types of economic voting in regional elections. The 2012 Catalan election as a motivating case, in: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 26, 115-134; R. Martins en F.J. Veiga (2013), Economic voting in Portuguese municipal elections, in: *Public Choice*, 155, p. 317-334.
- 8 T. van der Meer en H. van der Kolk (red., 2016), *Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2016*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- 9 M. Boogers en L. Salome (2014), *Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt, wat en waarom?*, BMC.
- 10 R.E. Nisbett en T.D. Wilson (1977), Telling more than we can know. Verbal reports on mental processes, in: *Psychological Review*, 84, p. 231-259. Zie ook E. de Bruin (2004), Wij weten niet waarom we iets doen, in: *NRC Handelsblad*, 1 mei.
- 11 A. Coenradij en M.A. Allers (2017), Lokale politici worden afgerekend op nationaal economisch beleid, in: *ESB*, 102, p. 219-221.
- 12 M.A. Allers en J.P. Elhorst (2005), Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands, in: *International Tax and Public Finance*, 12, p. 493-513.
- 13 M.A. Allers (2010), Gemeentefonds verevent minder dan gedacht, in: *ESB*, 10 december, p. 748-749.
- 14 M.A. Allers (2017), *Sociaal-economisch beleid: wat kunnen provincies en gemeenten doen?* Trendbureauoverijssel.nl.
- 15 Hiervoor lijkt te worden gepleit in: Studiegroep openbaar bestuur (2016), *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Zie hierover ook: Raad voor de financiële verhoudingen (2017), *Eerst de politiek, dan de techniek*, Den Haag: Rfv.

**'It takes two
to tango'**

Geert Dales

3



‘It takes two to tango’

Geert Dales

20

Het eerste grote advies dat de Raad voor het openbaar bestuur in zijn nieuwe samenstelling onder voorzitterschap van Jacques Wallage publiceerde was *Vertrouwen op democratie* (februari 2010). Kern van het betoog was dat het verticaal opererende politieke bestuur zich onvoldoende heeft aangepast aan de langs horizontale lijnen functionerende netwerk-samenleving. Dat ondergraaft de legitimiteit van het politieke bestuur en ondermijnt het vertrouwen van de burgers in de overheid. Mondige, geïndividualiseerde en mede door technologische ontwikkelingen goed geïnformeerde burgers eisen rechtstreekse betrokkenheid, overleg, medebeslissingsrecht, kortom invloed op het openbaar bestuur en verwachten het afleggen van verantwoording door bestuurders. De politiek-bestuurlijke organisatie heeft zich echter nog onvoldoende aangepast aan de realiteit van een gehorizontaliseerde netwerksamenleving. Het verticale bestuur moet zijn taken kunnen uitoefenen, maar wel in permanente verbinding met de samenleving. De Raad droeg een aantal oplossingsrichtingen aan om de gesignaleerde kloof tussen de hiërarchie van het verticale bestuurlijke besluitvormingsmodel en het netwerkmodel van de gehorizontaliseerde samenleving te verkleinen. Oplossingsrichtingen die de burgers, naast de verworven invloed in andere facetten van de samenleving, ook reële en directe zeggenschap geven in de sfeer van het openbaar bestuur.



Verticaal bestuur

De analyse heeft zeven, acht jaar na dato nog niets aan actualiteit en bruikbaarheid ingeboet. Er gaat geen week voorbij zonder zichtbare divergentie en wrijvingen tussen het verticale politieke bestuur en de horizontale netwerksamenleving. Burgerverzet tegen de komst van asielzoekerscentra en vooral tegen de wijze waarop van hogerhand desbetreffende besluiten worden doorgedrukt. De in rap tempo oplaaiende vete tussen Groningers en de overheid over de gevolgen van de gaswinning en de wijze waarop met de schadeafhandeling wordt omgegaan. Het protest tegen de wantoestanden in de verpleeghuiszorg. De massale inspraakreacties op de voorgenomen herziening van het erfpachtstelsel in Amsterdam en wellicht een referendum om alsnog een ander besluit te forceren. CPB-doorrekeningen van partijprogramma's met een doorlooptijd tot 2060. Partijprogramma's van meer dan 100 pagina's. Een historisch hoog opkomstpercentage bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen gevolgd door een formatieproces in sociaal isolement met volstrekt onvoorspelbare uitkomst. Het verzet tegen de Wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties en de problemen die ZZP'ers en werkgevers ondervinden door de nieuwe wetgeving. Het zijn stuk voor stuk voorbeelden van de uiteenlopende werelden van het politieke bestuur en de beleving en werking in de maatschappelijke realiteit. De lijst valt moeiteloos aan te vullen. Overigens kan worden opgemerkt dat divergerende krachten uiteindelijk ook harmoniserend kunnen werken. De acties van opiniebespeleers als Freek de Jonge (Gronings gas) en Hugo Borst (verpleeghuiszorg) hadden een katalyserende werking en directe invloed op de overheidsbesluitvorming. Zonder wrijving geen glans.

Waar het uiteindelijk allemaal om draait is invloed. Zoals de burgers zich in hun rol als consument, patiënt, cliënt, werknemer, vrijwilliger, lid, abonnee of wat dan ook een positie hebben weten te verwerven in allerhande sectoren van de samenleving en daar meepraten, meebeslissen, tegenhouden, veranderen of bevorderen, is dat in het domein van politiek en overheid nog maar beperkt gelukt. Weliswaar is in de lokale democratie burgerparticipatie in diverse verschijningsvormen gerealiseerd, landelijk is er sinds 1848 en ook sinds '1966' niet veel veranderd. We stemmen zelfs nog met pot-

lood en papier, wat wel een indicatie is voor de beperkte mate waarin de overheid erin is geslaagd om nieuwe technologieën in te zetten voor de verbinding van het verticale bestuur met de horizontale samenleving. De belastingaangifte kan, moet zelfs, digitaal, een ontwikkeling die ons wordt verkocht als tegemoetkoming aan de burger ('niet leuker, wel makkelijker'), maar toch vooral het belang van de staat dient.

Het heeft iets raadselachtigs dat de burgers op deze situatie van fors democratisch gebrek niet veel heftiger reageren dan met de ad hoc-protesten bij afzonderlijke thema's, wat herrie over de naweën van bijvoorbeeld het Oekraïne-referendum of een incidentele opwelling van kiezersverzet bij een stembusgang. Bestuurlijke vernieuwing is zelfs voor de D66-aanhang geen belangrijk thema meer. Is het moedeloosheid, cynisme, wantrouwen of een gebrekkig inzicht in relevantie en gevolgen dat hieraan ten grondslag ligt?

De analyse van de Rob en de aangedragen oplossingsrichtingen regarderden vooral de regering, het parlement en de rechtstreeks onder de regering ressorterende departementen en andere overheidsdiensten. De primaire verantwoordelijkheid voor verandering ligt daar. Het bestuur is er immers voor de burgers en niet andersom. Maar 'it takes two to tango', dus zou het niet zinvol zijn dat de Raad, indachtig de eigen analyse dat herstel van vertrouwen alleen lukt bij een betere verbinding tussen het verticale bestuur en de gehorizontaliseerde samenleving, nog eens een vervolgadvis uitbrengt dat primair de wantrouwende, cynische, ongeïnteresseerde of afgehaakte burger aanspreekt? Tot stand te brengen uiteraard in horizontale samenspraak.



Gehorizontaliseerde samenleving

In de Rob-publicatie *Horizontaal met verticaal verbinden; de reactie op de reacties op Vertrouwen op democratie* (september 2011) stelt wetenschappelijk medewerker dr. W.L. Tiemeijer van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat onvrede over politiek en openbaar bestuur (ook) voortkomt uit irreële opvattingen over wat democratie behelst en vermag. Niet de politiek en over-

heid moeten veranderen, maar de burgers. 'Hun moet meer begrip worden bijgebracht van de empirische werkelijkheid waarmee de politiek wordt geconfronteerd en de logica van de democratische praktijk die daaruit voortvloeit' (p. 42).

Hoe dat precies moet zegt Tiemeijer niet, maar het lijkt me een goed begin van een dialoog waarin fasegewijs iedere denkbare stap naar betere verbinding van 'verticaal' met 'horizontaal' gestalte kan krijgen. Tiemeijers les in de complexiteit van bestuurlijk handelen in de praktijk van de democratie kan worden gevolgd door een verkenning van de bereidheid van burgers om tijd te investeren in overleg, stukken te lezen, informatie in te winnen, na te denken, te vergaderen, het debat aan te gaan, impopulaire standpunten te verdedigen, beledigd en beschadigd te worden en je reputatie op het spel te zetten.

Omdat niet iedere burger in staat en bereid is deze wasstraat van begin tot eind te doorstaan zou tegelijkertijd onderzocht moeten worden hoe varianten van directe democratie gerealiseerd kunnen worden met inzet van de nieuwste technologieën. Het is bizar dat ICT-applicaties inmiddels in vele facetten van het dagelijks leven een onmisbare rol spelen en tot een enorme vergroting van de invloed van burgers op het reilen en zeilen van vrijwel alle maatschappelijke sectoren hebben geleid, maar in het dagelijkse functioneren van de democratische rechtsstaat nog niet veel verder gekomen zijn dan het ontsluiten van databases, digitale dienstverlening, internetpeilingen, trendanalyses, stemadvisering en het verzenden van politieke boodschappen. Over dit thema is al veel gepubliceerd (vgl. Arthur Edwards en Dennis de Kool, *Kansen en dilemma's van digitale democratie. Wat kan digitale burgerbetrokkenheid betekenen voor het Nederlandse parlement?*, Rathenau Instituut, 2015), maar weinig gerealiseerd.

In de wetenschap dat burgerparticipatie op lokaal niveau beter gedijt dan provinciaal of landelijk zou een volgende stap kunnen zijn een grondige inventarisatie van verdere mogelijkheden tot decentralisatie van taken en bevoegdheden naar het lokale bestuur. Die trend is al langere tijd ingezet, maar vanuit het perspectief van burgerparticipatie en verbinding tussen verticaal en horizontaal lijkt er alle aanleiding tot vervolgstappen. Die dan tevens gepaard zouden moeten gaan met een verruiming van het lokale en navenante verkleining van het landelijke belastinggebied, zoals al sinds jaar en dag door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt bepleit. Als delen van de inkomstenbelastingheffing op lokaal niveau plaatsvinden zou dat een grote impuls voor burgerbetrokkenheid en participatie kunnen betekenen. Afwegingen over besteding van publieke middelen worden dan beter zichtbaar en voelbaar. En de burger zal sneller in touw komen om zijn eigen of het bredere maatschappelijk belang te verdedigen.

Een tot dusverre weinig onderzochte en slechts oppervlakkig gesignaleerde (vgl. Hans de Bruijn en Ernst ten Heuvelhof, *Management in netwerken*, 2007), maar zeker niet irrelevante factor die de horizontalisering van het verticale bestuur belemmert is het gegeven dat het verticale, hiërarchische beslismodel steevast kan rekenen op positief gewaardeerde kwalificaties als 'knopen doorhakken', 'daadkracht', 'doorpakken', 'lef tonen', 'koers houden', 'recht door zee', 'één kapitein op het schip', 'aftikken' en veel meer van dergelijke stoere etiketten die doen vermoeden dat de beslissers in kwestie goed bezig zijn en hun leiderschapsstijl precies is wat we nodig hebben. Het horizontale besluitvormingsmodel moet het vooral hebben van termen als 'polderen', 'luisteren', 'pappen en nathouden', 'doormodderen', 'geven en nemen'. Stuk voor stuk karakterisering die een minder positieve connotatie geven dan de doelgerichte daadkrachtige doorpakkers die een kwestie wel

even zullen aftikken. Hoe meer sympathie of zelfs bewondering voor dergelijke staaltjes van vermeend krachtig leiderschap, hoe verder de burger afraakt van zijn verlangen te kunnen participeren in de democratische besluitvorming.

In zijn advies *Vertrouwen op democratie* heeft de Rob tal van voorstellen, gericht op regering, parlement, politieke partijen en overheidsorganisaties gedaan om verticaal en horizontaal beter te verbinden. De geschetste opties kunnen verder worden uitgewerkt en verbreed. Aan het slot van zijn advies werpt de Raad de vraag op of je over het wel en wee van onze democratie een beschouwing kunt schrijven zonder een beroep op 'onszelf, de burgers' te doen. Een terechte vraag die uiteraard met een hardgrondig 'nee' kan worden beantwoord. De Raad zou een belangrijke verdere bijdrage aan de versterking van de werking van de democratie kunnen leveren door aan dat voor de hand liggende antwoord op de zelf opgeworpen vraag een vervolg te geven in de vorm van een niet te negeren betoog dat een succesvolle tango twee danspartners vergt.

Geert Dales was onder meer wethouder van Amsterdam en burgemeester van Leeuwarden. Van 1 juli 2009 tot 1 juli 2013 was hij lid van de Rob.

**Hoe laat is het?
We leven in
verschillende
tijdzones**

Over passend contact
tussen overheid en burgers

Hanneke Möhring

4



Hoe laat is het? We leven in verschillende tijdzones

Over passend contact tussen
overheid en burgers

Hanneke Möhring



Hoe laat is het als we het hebben over contact tussen overheid en burger? Die vraag is niet eenduidig te beantwoorden, er lijkt sprake te zijn van verschillende tijdzones.

Hoewel de term ‘passend contact’ misschien lichtvoetig klinkt, gaat het om een belangrijk onderwerp. Voor veel mensen is het contact dat zij hebben met ‘de’ overheid – welke dat dan ook mag zijn – de basis voor hun oordeel over diezelfde overheid. En daarmee is het contact direct van invloed op het vertrouwen dat mensen hebben in hun bestuur.

De vraag waarmee we als Rob in 2014 aan de slag gingen – ‘Waarom lukt het niet om de zogenoemde “informele aanpak” breed en duurzaam in te voeren bij overheidsorganisaties?’ – leek op het eerste gezicht betrekkelijk praktisch en uitvoeringsgericht. We vroegen ons als Rob dan ook af of we hier wel iets mee moesten: het leek meer te gaan om een managementvraagstuk dan om een bestuurlijke kwestie. Maar juist de verbinding tussen contact en vertrouwen maakte het onderwerp relevant en dat is precies de reden geweest van de Rob om het onderwerp wèl op te pakken.

Welk probleem willen we hier eigenlijk oplossen?

Terug naar de vraag over de tijd: hoe laat het is in het land van passend contact? Of concreter: in hoeverre lukt het nu om die informele aanpak breed en duurzaam in te voeren? Het antwoord: soms lukt dat wel en soms niet, we leven in verschillende tijdzones. Het goede nieuws is dat je op veel plaatsen, zeker op lokaal niveau, de uitdrukkelijke en oprechte wens bij veel bestuurders en ambtenaren ziet om de samenleving en de burger centraal te stellen. Niet ‘u vraagt wij draaien’ maar wel dienstbaar zijn, vraaggericht zijn, redeneren vanuit de behoefte van de samenleving in plaats van de gewoontes en systemen van het bestuur. Je ziet dat terug in beleid, in woorden, in klantcontacten en in een steeds klantgerichtere dienstverlening.

Mag ik een prealabele opmerking maken?

Maar ook hier is de praktijk weerbarstig. De neiging om primair vanuit de eigen belevingswereld te redeneren, verticaal te denken, blijft groot. Vaak onbedoeld en soms onwetend, dan verraaft het zich via kleine woordjes. Zo las ik pas in een beleidsstuk: 'Als gemeente kiezen wij er voor om de burger centraal te stellen'. Een typisch voorbeeld van een horizontale intentie, die verticaal is verwoord.

Toch lijkt het glas eerder half vol dan half leeg en is het in dit geval geen vijf voor twaalf maar echt wel vroeger. Het besef is er, de intentie ook. Nu nog het gedrag, het echt *doen*, de cultuur. Ook dat kan veranderen, maar daarvoor is het nodig om te blijven hameren: stug volhouden is dan het devies.

En dat is een mooi bruggetje naar de scheidend voorzitter van de Rob. Want beste Jacques, weten waar je heen wilt, stug volhouden en je punt blijven maken, kenmerken jouw stijl en hebben de Rob gedurende jouw voorzitterschap veel gebracht.

Een goed advies begint met een goede analyse. Ik hoor het je nog zeggen, bij een wat wazige eerste proeve van een advies: 'Welk probleem willen we hier eigenlijk oplossen?'. Of bij een stuk dat aan onderbouwing nogal wat te wensen overliet: 'We moeten hier heel secuur naar kijken'.

Ik zal het onderwerp eerst even framen

Daarna komt een duidelijke redeneerlijn. Memorabele (en leerzame!) momenten in de raadsvergaderingen waren er voor mij bij de start van een discussie. Jij wist dan natuurlijk heel goed dat je als voorzitter volgens de regels van de vergaderkunde eerst alle anderen aan het woord moest laten voordat je zelf je mening gaf, maar wilde toch graag je punt snel maken. Dat doe je dus zo: 'Mag ik een prealabele opmerking maken?'. Of zo: 'Ik zal het onderwerp eerst even framen'.

En ten slotte kies je koers en houd je vast. Met charme en humor, supersnelle denkkraft, knappe formuleringen en een fijnzinnig gevoel voor wat er speelt in Den Haag. Dat heeft de kwaliteit van elk uitgebracht advies geholpen en de Rob goed gedaan. Ook de Raad is meer vanuit de samenleving gaan denken.

Hanneke Möhring heeft een eigen adviespraktijk (<http://hannekemohring.nl>). Zij werkt voor bestuurders en managers in de publieke en semi-publieke sector en help hen bij het verbeteren van hun organisaties, hun teams en zichzelf. Van 1 januari 2006 tot 1 juli 2016 was zij lid van de Rob.

**Stilstaan is
vooruitgang**

Chris Kalden

5



Stilstaan is vooruitgang

Chris Kalden

*Opzij, opzij, opzij,
maak plaats, maak plaats, maak plaats,
ik heb ongelofelijke haast.*

*Opzij, opzij, opzij,
want ik ben haast te laat,
ik heb maar een paar minuten tijd,*

zingt Herman van Veen in een lied dat een beschrijving van de dagelijkse manier van politiek bedrijven in Den Haag lijkt.

Politiek en politici zijn vaak betrokken bij vraagstukken van verdeling van schaarste, maar er is één onderwerp waarop men de schaarste niet eens herkent: tijd voor reflectie. Men onderschrijft in algemene termen wel het belang van reflectie, maar geeft er in de praktijk geen ruimte aan en neemt er onvoldoende tijd voor. Ik doe hiermee sommigen onrecht, maar stel vast dat tijd voor reflectie een grote schaarste in het openbaar bestuur is.

Ik leg in dit stukje de nadruk op reflectie. Reflectie als een manier om ervaringen te begrijpen en te analyseren en er betekenis aan te geven. Het is het proces waarbij informatie wordt omgezet in betekenis, waarbij je bespiegelt over het verloop van de dingen en je eigen rol daarin. Ik leg die nadruk vanuit het bredere perspectief van goed bestuur, waarbij ook het belang van spraak en tegenspraak, van *checks and balances*, *countervailing power* in praktische zin invulling krijgt. Reflectie zal immers alleen betekenis krijgen als de andere elementen van goed bestuur ook invulling krijgen.

'Rond de 40-50 jaar neemt de myelinisatie van banen tussen het limbische systeem en de prefrontale cortex toe; daardoor zijn volwassenen van middelbare leeftijd emotioneel beter in balans en beter in staat tot reflectie.' (Uit een cursusaanbod voor fysiotherapeuten). Er is klaarblijkelijk enig verband tussen leeftijd en het vermogen om te reflecteren, maar gelukkig begint dat niet bij het bereiken van

de pensioengerechtigde leeftijd. De gemiddelde leeftijd van politici en bestuurders kan dus geen argument of verklaring voor het gebrek aan reflectie zijn. [Noch om de Raad voor het openbaar bestuur geheel uit gepensioneerden te laten bestaan.]

Het dominante karakter van de huidige politiek (over en weer roepen van opvattingen in plaats van het voeren van debat, 140 tekens als de optimale maat voor communicatie, scoren in de media, onderbenutting van kennis, enzovoort) heeft op een aantal plekken geleid tot de roep om *slow politics*. Een vorm van politiek bedrijven waar beschouwing, reflectie onlosmakelijk onderdeel van vormen. Voor de gejaagdheid van politiek en bestuur zijn veel in het tijdsgewricht passende verklaringen te geven. Ik pleit er dan ook niet voor om daar maar mee op te houden, maar voor een verrijking ervan door weloverwogen aandacht en tijd voor reflectie.

In Nederland heeft Gerard Drosterij, gepromoveerd politiek filosoof, interessante dingen gezegd over *slow politics*, in zijn woorden: 'politieke vertraging'. Hij heeft zijn adviesbureau ernaar genoemd (www.slowpolitics.com). Hij pleit er onder andere voor minder te doen en meer te denken. Weg van de anti-intellectuele cultuur. Politiek steunt immers op nadenken en het gezonde verstand. Minder te sturen en meer te besturen door een rem op ambitie en veranderdrang te zetten. Hij is tegen politiek als maatregelmachine: de illusie dat politiek de maatschappij moet veranderen. De politiek moet juist stabiliseren. Hij pleit er voor om voorbij de morele verontwaardiging te komen, van polarisatie naar pacificatie. De politiek springt niet middenin het meningencircus, maar stijgt daar bovenuit. De individuele moraal is nu gepolitiseerd en individuele politici dringen hun moraal op. Hij constateert dat democratie door politici wordt misbruikt om hun beleid te rechtvaardigen. Individuen worden doodgegooid met burgerschap en moeten zich continu verantwoorden, zegt hij. Politiek gaat ook over gezag, besturen, en uitmuntendheid. Over de inhoud dus, over de kwaliteit van het ambt.

In de VS en Canada trof ik enkele auteurs die aansprekende betogen hebben gehouden. Zo stelt Joseph Heath, directeur van het Centre for Ethics van de Universiteit van Toronto, in zijn boek *Enlightenment 2.0* dat gedurende de laatste twintig jaar de politieke systemen van de westerse wereld in toenemende mate verdeeld zijn geraakt. En dan niet tussen rechts en links, maar tussen *crazy and non-crazy*, gek en niet-gek. Het snelvuur-tempo van moderne politiek (*politics*), de hypnotische herhaling van dagelijkse nieuwsberichten en zelfs de veelvoud van bronnen aan beeldinformatie maken het allemaal moeilijk om de stem van de rede (*voice of reason*) gehoord te krijgen. Hij ontrolt in zijn boek een programma voor een Verlichting 2.0. Het antwoord, zo redeneert hij, ligt in nieuwe *slow politics*. Hij bouwt zijn zaak op recent psychologisch en filosofisch onderzoek, dat de sociale en omgevingsvoorwaarden beschrijft, die nodig zijn om ruimte te geven aan de rede. Het is onmogelijk, betoogt hij, om geestelijke gezondheid te herstellen alleen maar door verstandig te zijn en door in een redelijke toon te spreken. De enige manier om het gezonde verstand weer ruimte te geven is door je te engageren in collectieve actie tegen de sociale omstandigheden die dat er in eerste aanleg hebben 'uitgeperst'.

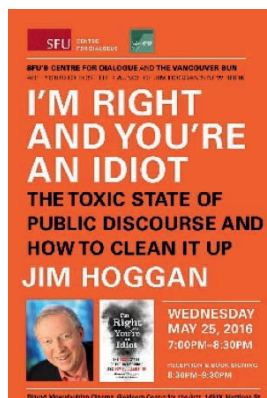


George Markus, hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit van Berkeley, gaat een stap verder. Naar zijn mening zijn mensen zo verschillend dat ze niet beide snelheden aankunnen. Dat vraagt wel veel (misschien te veel) van de *fast politicians* om ruimte te geven aan

de *slow* processen in hun eigen snelle omgeving. De condities moeten ervoor worden gecreëerd.

Politieke beoordelingen bestaan uit een complexe mengeling van snelle intuïtieve oordelen en langzamere deliberatieve overwegingen. Hij beschrijft, onder meer in zijn boek *Affective Intelligence and Political Judgment*, de condities waaronder beide aspecten tot wasdom komen en hoe elk ervan samenhangt met blijvende persoonlijkheidskenmerken. Hij komt tot de bevinding dat lange termijn denken aan de ene kant en gevoelens die vooral samenhangen met actuele gebeurtenissen aan de andere kant goeddeels langs gescheiden en parallel lopende sporen de preferente politieke oordeelsvorming vormen. Men is gepredisponeerd voor het één of het ander.

Mensen zijn dus zo verschillend gebouwd dat je het gemiddeld genomen wel kunt vergeten dat een *fast politician* de mogelijkheid in zich heeft om ook ruimte te geven aan *slow politics*. Dat pleit ervoor om separate voorzieningen en instituties te creëren om er zeker van te zijn dat wordt nagedacht over de langere termijn effecten van politieke beslissingen en om af en toe een vertraging in het proces aan te brengen. Ik sluit niet uit dat Marcus Nederland heeft bezocht en refereert aan de Raad voor het openbaar bestuur.



De verruwing van de politiek in gedrag en woordgebruik met 'doe normaal, doe zelf normaal' als meest beschaafde uiting ervan, is niet identiek aan de gejaagdheid ervan. De verplating wordt er wellicht wel door bevorderd, maar snelheid en onfatsoen zijn principieel verschillende zaken. Ik beken het boek van Jim Hoggan niet te hebben gelezen, maar je kunt het nauwelijks beter samenvatten dan met een titel: *I am right and you're an idiot*. Door deze verruwing werken de betreffende politici hard aan het verlies van betekenis van politiek of op zijn minst aan een beeld van de politiek dat afbreuk doet aan waardering voor het ambt. En verwar alsjeblieft de hoge opkomst niet met instemming van de Nederlanders met deze stijldegradatie. Ik heb hoop dat reflectie op het hoge tempo ook een positieve uitwerking zal hebben op het niveau van debatteren.

Ik zou Marcus niet willen volgen door het op voorhand opgeven van pogingen om in de reguliere politieke processen ruimte voor reflectie in te weven, een passende plek te geven. Ik geloof in het verbinden van beide werelden, maar realiseer me dat je daarvoor mensen met bijzondere eigenschappen nodig hebt. En die eigenschappen liggen dan niet alleen in het vermogen om zelf tot reflectie te komen, maar vooral ook in vasthoudendheid en taaiheid. Het van binnen uit veranderen van politieke processen heeft immers wel iets van sisyfusarbeid.

Tegelijkertijd moeten we borgen dat – daarnaast – reflectie tijd en ruimte krijgt. Dat kan door het creëren van plekken waar de omstandigheden optimaal zijn voor beschouwing en waar het eerder regel dan uitzondering is. Of liever gezegd, het creëren ervan is niet nodig; ze bestaan al, maar deze vragen om hernieuwde betekenisgeving vanuit de politiek. Denk dan aan de Eerste Kamer, de Raad van State en de algemene adviesorganen van de regering.



Jacques

Hoe positioneer ik Jacques nu in dit vraagstuk? Voor hem is zeker sprake van verenigbaarheid: hij voelt zich thuis in beide 'gemoedstoestanden'. Met jeugdig enthousiasme stort hij zich in actuele politieke discussies en is hij in staat tot het formuleren van korte termijn oplossingen. Daarbij valt wel op dat hij daarbij vrijwel altijd gebruik maakt van eerdere ervaringen en de lering die hij eruit heeft getrokken.

Hij voelt zich (dan) ook thuis in situaties waar een beroep wordt gedaan op zijn reflectievermogen. Hij is daarin sterk en organiseert met enige regelmaat binnen en buiten het vergaderverband van de Raad voor het openbaar bestuur momenten van reflectie. Jacques is een *slow politician* die kan rennen. Kortom, een ideale voorzitter van de Rob. Ik heb de laatste drie jaren het genoegen gehad om nauw met Jacques samen te werken; ik heb geprofiteerd van zijn ervaring en wijsheid (meen hem zelfs nog wat wijzer te hebben zien worden). Mijn advies is om hem in de komende jaren goed te blijven volgen in zijn beschouwingen over de ontwikkelingen in onze samenleving. Hij kan dat toch niet laten.

Hoe laat het is? Het is nooit te laat om na te denken, zelfs al is het 5 voor 12.

Chris Kalden was onder meer algemeen directeur van Staatsbosbeheer en is sinds 1 maart 2014 'bijna permanent' tijdelijk lid van de Rob. Daarnaast is hij sinds oktober 2015 tijdelijk lid van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

**Besturen
kan niet
zonder geld**

Michiel van Haersma Buma

6



Besturen kan niet zonder geld

Michiel van Haersma Buma

De verbinding tussen geld en zeggenschap is het fundament onder oude en moderne democratieën: no taxation without representation. Dit principe was een constante factor bij de ontwikkelingen als natievorming, het ontstaan van de rechtsstaat en democratisch gelegitimeerd openbaar bestuur. Het is dan ook nu niet te laat, maar zeker niet te vroeg voor hernieuwde aandacht voor het financiële fundament van de publieke zaak. Principes vergen aandacht en onderhoud, willen zij hun zeggingskracht behouden.

Voor deze klus ben ik de afgelopen jaren samen met Jacques Wallage opgetrokken. Jacques als voorzitter van de Rob en ik als voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) deelden niet alleen een secretariaat, maar ook een werkgebied: 'onze' adviescolleges adviseren als enige van alle adviesorganen over de volle breedte van het openbaar bestuur en publieke financiën. Dat hebben we geweten: of het nu de vernieuwing van het Provinciefonds (advies van de Rfv) of het bij de tijd brengen van de rijksdienst (advies van de Rob) betrof, onderhoud plegen betekent schuren en plamuren. Zo vroegen wij aandacht voor principes en fundamenten en spraken wij regering en parlement aan op hun onderhoudsplicht. Zo bepleitten we het einde van het blauwdrukdenken en schetsten we wenkende perspectieven voor de relatie tussen burgers en bestuur. Ook verplaatsten we muurtjes in het Huis van Thorbecke om participatie en maatschappelijk initiatief een plek te geven.

Dit alles werd met wisselend succes ontvangen: wat is de waarde van een raadsadvies in het Haagse meningentheater? De Rfv-adviezen kregen steeds meer doorwerking in het parlement.

Een nieuwe tijd brengt weer nieuwe uitdagingen. Voor de beide Raden is dat niet alleen het samengaan in een nieuw adviescollege, per 1 juli 2017, maar ook het aantreden van een nieuw kabinet. Dat betekent nieuwe adviesvragen. Het is geen hogere wiskunde om te stellen dat toekomstige vraagstukken zullen blijven draaien om geld en bestuur en de relatie daartussen, zeker nu die relatie steeds veelvormiger wordt. Er wordt druk geëxperimenteerd met nieuwe financieringsvormen: de klassieke subsidie is uit. Publiek geld komt uit een *revolving fund*, heeft de vorm van een *deal* (lever-

baar in allerlei soorten en maten), of de gemeenteraad besluit tot *crowdsourcing*, *microfinancing*, *social impact investments (si's)* of een *social impact bond (sib)*. Er gaat geld naar burgerinitiatieven, particulier ingezamelde bedragen worden door overheden verdubbeld en ook de publieke prijsvraag is gesignaleerd. Het is duidelijk: in een co-creatieve maatschappij hangt bepalen niet langer als vanzelf samen met betalen, en de betekenis hiervan is nog niet te overzien. Wel is duidelijk dat goed openbaar bestuur zich zal blijven openbaren aan de hand van concrete oplossingen en interventies ten bate van welzijn en welvaart. Maar dan wel graag doelmatig georganiseerd en tegen een redelijk bedrag.

Besturen kan dus nog steeds niet zonder geld. Een andere constante factor is de duurzaamheid van de democratie zelf. We kijken vooruit in de wetenschap dat de toekomst niet te voorspellen is en kijken achterom in de wetenschap dat het verleden achter ons ligt, en zich bovendien nooit op dezelfde wijze herhaalt. We kunnen vaststellen dat de democratie ook dezer dagen zoveel vitaliteit en dynamiek toont, dat ook nu weer een eigentijdse beweging op gang komt, passend bij de wensen en noden van dit moment. Of het nu gaat om doe-democratie, participatieve vormen, of een verschuiving van vertegenwoordiging naar directere zeggenschap door burgers, in alle gevallen blijft kennis van publiek geld nodig en geldt: 'Geen geld, geen Zwitsers'!

Als gevolg van onder meer de decentralisaties in het sociaal domein, hebben beide adviesraden de laatste jaren hun blik gericht op het lokaal bestuur. Verder kijken dan 'Den Haag' bracht een aantal inzichten met zich mee. Omdat elk nieuw kabinet zijn beleidsvoornemens wil doorvoeren geldt zeker bij decentralisaties dat de eerste jaren de nadruk komt te liggen op de beheersing van het budget. Patronen veranderen en maatschappelijke organisaties die eerst alleen met het rijksniveau te maken hadden grijpen vrijwel elke mogelijkheid aan om de schaduwzijden van decentralisaties te benadrukken. Er wordt dan ook snel geroepen: 'Er is geld over'. Een miskenning van de werking van de systematiek van de wet die de financiële verhoudingen heeft geregeld.

Zo is het de hoogste tijd voor het versterken van de rol van de financiën in het raadsdebat en in het parlement. Sturen met geld door de gemeenteraad moet een betere, soms zelfs een centrale plaats krijgen. Helpt geld voor dit vraagstuk? Moet dat publiek geld zijn? Belangrijker dan glimmend van trots allerlei prachtige beleidsvisies en vergezichten te bespreken, is het voeren van een fundamenteel discours: wie krijgt wat, wanneer en ten koste van wie?

Een tweede inzicht betreft de verantwoording. De overheid heeft niet langer het monopolie op het realiseren van publieke belangen en werkt dan ook samen met bedrijven, instellingen en/of (groepen van) burgers om zaak en taak toch voor elkaar te krijgen. Verschillende geldstromen komen daarbij samen, wat het resultaat naderbij brengt, maar tegelijkertijd het zicht op de aanwending van publieke middelen beperkt en de verantwoording erover compliceert. Wat helpt is transparantie in alle fasen van beleid én samenwerking: maak steeds inzichtelijk waar het publieke geld blijft en wat het oplevert, in welvaart of welzijn.

In de derde plaats: financiële kennis is macht. De tijd is voorbij dat alleen de financieel specialist van de fractie de begroting leest: wil je sturen als raadslid, dan moet je weten dat het stuur van de stad getallen bevat. De toerusting van raadsliden, de zin en onzin van de bekostiging van maatschappelijk initiatief, regionale samenwerking, de decentralisaties in het sociaal domein, maar ook principes voor een toekomstbestendige publieke bekostiging, samengevat in het adagium 'Eerst de politiek, dan de techniek', over al deze thema's adviseerden beide Raden regering en parlement, maar ook het lokaal bestuur de afgelopen jaren.

Besturen kan niet zonder geld, maar kennis van en over financiële verhoudingen is dun gezaaid. BZK heeft een grote inhaalslag te maken. Door goed inzicht in de systematiek van de verdeelmodellen ontstaat ook meer draagvlak. Meer draagvlak versterkt de democratische besluitvormingsprocessen. En zo ontmoeten Rob- en Rfv-vraagstukken elkaar vanaf 1 juli 2017 in de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur.

Twee heel verschillende voorzitters sluiten een boeiende periode van samenwerking af, waarin zij elkaar hebben leren waarderen en waarin het streven om te komen tot één Raad – weliswaar op het nippertje – toch nog net op tijd (op 3 april 2017) in het Staatsblad terecht kwam.

Michiel van Haersma Buma is dijkgraaf van Hoogheemraadschap Delfland en sinds 2007 waarnemend lid van de Rob. Daarnaast is hij vanaf 1 juli 2005 voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

De tijd van het Nederlandse veiligheidsbeleid

Kunnen we nog terug
naar vroeger?

Ira Helsloot





De tijd van het Nederlandse veiligheidsbeleid

Kunnen we nog terug naar vroeger?
Ira Helsloot

40

In 2012 bracht de Rob het advies *De belichaming van de kundige overheid uit*. Dit advies ging in op de vraag: 'Hoe kunnen bestuurders betrouwbaar besturen wanneer zij geconfronteerd worden met risico's en incidenten?' Een belangrijke drijfveer voor het vragen van het advies door het ministerie van BZK was de constatering dat het openbaar bestuur regelmatig in de valkuil van de risico-regelreflex leek te stappen: de reflex om na het in de media komen van een risico, bijvoorbeeld door een incident, ogenblikkelijk overheidsmaatregelen te nemen. Maatregelen waarvan dan later bijna even regelmatig blijkt dat ze overhaast en disproportioneel waren.

Heeft het advies nu geleid tot een kundiger overheid op risicogebied? Kijkend naar een aantal bestuurlijke acties sinds het uitkomen van het advies zijn hoopvolle en bedroevende ontwikkelingen zichtbaar.

Voorbeeld een: Burgemeester Henri Lenferink van Leiden die in 2014, nadat dertien andere burgemeester weigerden Benno L. na het uitzitten van zijn straf te huisvesten, stelt dat hij als vertegenwoordiger van het openbaar bestuur moet zorgen dat de regels van ons rechtssysteem worden nageleefd. Ook zedendelinquenten hebben recht op huisvesting en een nieuwe start na hun gevangenisstraf. Een demonstratie van zo'n tweehonderd vertegenwoordigers van een wat extremer rechts gedachtengoed uit heel het land treedt hij alleen tegemoet om zijn standpunt uit te leggen. Leiden blijkt massaal achter zijn burgemeester te staan, ook de direct omwonenden.

Voorbeeld twee: na de aanslag in Berlijn eind vorig jaar, vlucht de terrorist met de trein via Nederland naar Italië, waar hij vier dagen na de aanslag omkomt bij zijn arrestatie. De minister van Veiligheid en Justitie Van der Steur kondigt in januari 2017 aan, samen met zijn Belgische en Franse collega's, dat er paspoortcontrole komt op internationale treinen. Deze maatregel had evident de aanslag niet voorkomen en had, vanwege de in eerste instantie onbekendheid van de identiteit van de aanslagpleger, zijn arrestatie niet versneld.

Het eerste voorbeeld past bij het advies van de Rob dat de bestuurder 'competent en empathisch' moet zijn. Deskundigheid wordt gevraagd waar het gaat om de basisfeiten van de risico's waarover besloten moet worden, is de eerste opgave voor het openbaar bestuur. Empathie betreft het vermogen van bestuurders om goed aan te kunnen haken bij het gevoel en de perceptie van de bevolking.

De Rob schreef optimistisch: 'De meeste bestuurders hebben daar al een aardig gevoel voor, omdat het aansluit bij hun eigen karakter, de "mensenmensen" van het openbaar bestuur'. Lokaal bestuurder Lenferink demonstreerde deze deskundigheid en empathie door als boegbeeld van de overheid persoonlijk te laten zien waarvoor de overheid staat: fatsoenlijk beleid dat de samenleving als geheel het beste dient, ook al brengt dat mogelijk een extra risico met zich mee. Zijn houding verdient misschien nog meer waardering omdat zelfs hij verrast werd door de grote instemming onder zijn eigen bevolking met zijn keuze voor het algemeen belang ondanks het lokaal extra risico.

Misschien dat de hoop van Rob vooral op lokaal niveau realistisch is. Op nationaal niveau lijken de bestuurders eerder inderdaad gevangen in 'de fatale wisselwerking tussen media en bestuur' waarvoor de Rob waarschuwde.

Het tweede voorbeeld is de helaas nog steeds meer gebruikelijke hedendaagse vorm van symboolpolitiek in het veiligheidsbeleid. Alle experts op het ministerie kennen net zoals de minister zelf de simpele feiten en weten daarom dat dit nieuwe beleid geen extra veiligheid oplevert. De enige reden om het toch te doen, is het tonen van zogenaamde daadkracht om de samenleving een veiliger gevoel te geven.

Het verdrietige is echter dat de samenleving veel slimmer is dan veel rijksbestuurders denken. De Rob schreef het al: 'Burgers begrijpen het wel. Al is de burger nog zo narrig, zijn verwachting is niet meer regels of meer toezicht, maar een gebalanceerd overheidsoptreden bestaande uit empathie gevolgd door ratio. Wel is hij gevoelig voor de moraal van het verhaal: de verdeling van risico's tussen overheid en burger kan pas op draagvlak rekenen als er sprake is van overeenstemming over de morele waarden, over de wenselijkheid, noodzakelijkheid of zelfs aantrekkelijkheid van de aanvaarding van risico's.'

Ook in het voorbeeld van terrorisme blijkt de Nederlander verstandiger dan zijn regering. Zo bleek in een onderzoek van Crisislab uit januari van dit jaar dat reizigers naar Schiphol weliswaar denken dat het risico op een terroristische aanslag de laatste jaren is toegenomen en dat extra politie-inzet dat risico een beetje vermindert, maar ook dat ze begrijpen dat de kans op omkomen door een verkeersongeval op weg naar Schiphol groter is. Als ze in de schoenen van een minister worden geplaatst zou meer dan negentig procent van hen geen geld besteden aan die extra beveiliging maar eerder aan andere vormen van criminaliteit of aandacht voor achterstandswijken (zie: www.crisislab.nl).

Dit verschijnsel noemen we de narrige burger: wanneer de Nederlander als consument wordt bevraagd geeft hij een consumentenantwoord. In de positie van een bestuurder zou hij/zij echter niet naar zijn eigen wensen luisteren en doen wat goed is voor de samenleving als geheel. De Nederlander vraagt dus eigenlijk om een ouderwetse regent als bestuurder: niet kijkend naar de media maar redenerend vanuit het openbaar belang.

Hoe ingewikkeld dit is blijkt wel uit het asbestveiligheidsbeleid dat al als casus werd behandeld in het Rob-advies. In het advies werd het asbestbeleid in scholen besproken: in reactie op een uitzending van Zembla reageerde de Rijksoverheid door gemeenten op te roepen het asbest in hun schoolgebouwen te saneren. Er was feitelijk geen risico want het ging om asbest dat achter wanden of plafonds verstopt zat zodat er als niet geboord of gehakt werd het asbest niet kon vrijkomen. De staatssecretaris was blij dat zij de Kamer haar daadkracht kon laten zien, gemeenten hadden niet voldoende kennis en positie om tegengas te geven zodat veel maatschappelijke middelen verspild werden.

Sindsdien is het niet beter gegaan op dit dossier. Na een grote brand waarbij asbest vrijkwam besloot de burgemeester van Roermond tot een vier miljoen euro kostende grotendeels symbolische schoonmaak van de binnenstad. Goed advies van de GGD won het niet van risicomijdend advies van commerciële asbestsaneerders. Ook nu bleken de Roermondse burgers in een onderzoek van Crisislab verstandiger: zij zouden dit als burgemeester niet besloten hebben.¹ De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft besloten tot een sanering van alle daken in Nederland van asbesthoudend cement. Ook hierover bestaat geen wetenschappelijke twijfel dat deze investering disproportioneel is, maar het besluit wordt niet teruggedraaid. Wederom zouden burgers hier niet toe besloten hebben maar dat inzicht dat de staatssecretaris is meegedeeld in een onderbouwd pamflet ondertekend door een gezelschap van bestuurders en wetenschappers, woog voor haar minder zwaar dan het enthousiasme van Bouwend Nederland.

Een specifieke reden waarom het nog steeds '5 voor 12' is op het veiligheidsdomein is een favoriet thema van Jacques Wallage. Hij spreekt vaak over het probleem van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Over het afleggen van verantwoording na incidenten bijvoorbeeld, zonder dat het meteen afrekening wordt. Hier lijkt in de Nederland de Onderzoeksraad voor Veiligheid een steeds negatieve invloed te hebben: elk incident is in de opinie van de Onderzoeksraad een falen van de overheid als eindverantwoordelijke. Bestuurders geven dan ook aan dat in hun besluitvorming over risicobeleid de angst voor de Onderzoeksraad zwaarder weegt dan hun wens proportioneel om te gaan met overheidsmiddelen. De Rob schreef daarover helder: 'Het is wenselijk dat het openbaar bestuur nadrukkelijk de robuuste aanvaarding van de verantwoordelijkheid voor besluitvorming versus de mogelijke aansprakelijkheid voor de gevolgen van ongevallen scheidt. Nadrukkelijk valt ook te overwegen het ongevalsonderzoek te scheiden van het proces van het formuleren van aanbevelingen. [...] Aanbevelingen [van ongevalsonderzoek] moeten proportioneel zijn, dat wil zeggen de "kosten" ervan moet in verhouding staan tot de "baten" ervan.'

Het beleidsveld overziend lijkt er meer reden voor somberheid dan voor optimisme. Het advies van de Rob lijkt minder doorwerking te hebben dan het verdient. Zou er maar meer geluisterd zijn en worden naar Jacques Wallage.

Ira Helsloot is hoogleraar Besturen van veiligheid, aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Van 1 februari 2012 tot 1 november 2012 was hij tijdelijk lid van de Rob.

1 Ere wie ere toekomt: Piet Bruinooge, burgemeester van Alkmaar, durfde het wel aan om na een brand niets te doen behalve in gesprek te gaan met zijn inwoners om zijn besluit uit te leggen.

**Representatieve
en
maatschappelijke
democratie**

De waarde van dialoog

Kees Breed

8



Representatieve en maatschappelijke democratie

De waarde van dialoog

Kees Breed

44

De representatieve democratie slaagt er steeds minder om burgers met elkaar en met de overheid te verbinden. Het is niet goed wanneer de publieke zaak steeds meer een zaak van louter politici lijkt te worden. Toch is dat precies wat er in de afgelopen decennia, op zijn minst in de beeldvorming van veel burgers zo niet in de werkelijkheid zelf, is gebeurd. Tegelijk nemen burgers zelf eigen initiatieven, in hun woonwijk, in de verzorging van familieleden of kennissen of om bijvoorbeeld een energicoöperatie in het leven te roepen. Of vooruitstrevende politici of ambtenaren proberen recht te doen aan de inbreng van burgers in processen van besluitvorming of bij de uitvoering van overheidstaken. Denk aan de energiedialoog, of burgerparticipatie bij het ontwikkelen van een omgevingsvisie. Daaraan zijn nieuwe woorden en begrippen gekoppeld zoals de participatiesamenleving, de doe-democratie of de maatschappelijke democratie. In deze bijdrage hanteer ik dat laatste begrip als een omvattende term voor het geheel van zulke initiatieven.

Het debat tussen aanhangers van de representatieve democratie en voorstanders van politieke vernieuwing langs de paden van maatschappelijke democratie kan soms heftig zijn. Het is gemakkelijk om de representatieve democratie in een hoek te zetten door erop te wijzen hoe weinig invloed een burger kan uitoefenen wanneer hij slechts één keer in de vier jaar zijn stem uitbrengt. Of hoe weinig transparant de politieke besluitvorming soms verloopt. Hoe de elite zich de politieke instituties heeft eigengemaakt ten koste van de burgerij die zich niet langer door die elite vertegenwoordigd voelt. Maar het is net zo eenvoudig om te wijzen op de tekortkomingen dan wel valkuilen van de maatschappelijke democratie. Welk mandaat hebben die zelf benoemde 'volksvertegenwoordigers' dan wel? Letten die niet vooral op hun eigen belang, waarbij andere belangen en burgers wel of niet bewust buiten spel worden gezet? En zijn het niet altijd dezelfde en de grootste schreeuwers die hun gelijk halen?

Voorstanders van de representatieve democratie zijn soms bereid toe te geven dat hun systeem zwakke plekken vertoont en misschien wel niet meer is dan (naar de woorden van Winston Churchill) 'het minst slechte systeem' dat we kunnen hebben. Maar zij zoeken naar verbeteringen louter langs de weg van het aanpassen van de representatieve systeem: een ander kiesstelsel, onderwijs over de werking van de democratie, beter in beeld brengen hoe het werkt. Misschien een referendum. Maar zij hebben weinig of geen oog voor de mogelijkheden die juist de maatschappelijke democratie biedt om burgers rechtsreeks invloed te geven, hun kennis en creativiteit in te zetten voor het oplossen van maatschappelijke problemen en zo hun betrokkenheid te vergroten.

Omgekeerd wordt de maatschappelijke democratie wel eens voorgesteld als 'Het Nieuwe Alternatief' voor de representatieve democratie. Wie heeft er nog behoefte aan representatie als nieuwe media burgerbetrokkenheid 24/7 mogelijk maken? En wanneer heel veel burgers ook daadwerkelijk actief zijn op die media en hun mening over welk onderwerp dan ook, gevraagd of ongevraagd, te kennen geven. De maatschappij kantelt en dat moet ook tot uitdrukking komen in nieuwe politieke arrangementen. Ook aanhangers van deze visie zijn soms bereid de gevaren en tekortkomingen van die nieuwe processen en werkwijzen te onderkennen. Maar dat zijn dan vooral toch overgangsproblemen die geleidelijk kunnen worden overwonnen door steeds meer en verbeterde vormen van maatschappelijke democratie in te voeren. Dat juist een gemeenteraad of parlement wel eens beter in staat kan zijn dan een willekeurige groep burgers om belangen af te wegen of problemen met elkaar in verband te brengen komt niet in het hoofd op.

Kortom: men heeft vaak in de eerste plaats oog voor de sterke en goede kanten van het eigen stelsel, voor de zwakheden daarvan en vooral ook van de zwakheden van het 'andere' stelsel. Maar men heeft over en weer een blinde vlek voor de voordelen die juist dat andere stelsel ook kan bieden. Om de valkuilen van het eigen voorkeursstelsel te overwinnen, kan vaak juist de inzet van een stukje van dat verwerpelijke andere stelsel helpen. Bijvoorbeeld burgerinitiatieven voor het verbeteren van de wijk of het opzetten van een energiecoöperatie. Maar daarbij een gemeenteraad die erop toeziet dat in die wijk geen groepen mensen zijn vergeten of misschien zelfs buiten spel gezet. Of een overheid die faciliteiten biedt voor het koppelen van energieleveranciers. In concrete situaties is maatwerk nodig voor het zorgvuldig scheiden en koppelen van processen waarbij burgers het voortouw hebben dan wel representanten van die burgers in geformaliseerde instituties.

In de matrix op de volgende pagina worden de voordelen en tekortkomingen van de representatieve democratie kort aangeduid in de kwadranten links en rechts boven. De kracht van maatschappelijke democratie en zijn valkuilen worden beschreven in de kwadranten rechts en links onder. Het proces dat ik hierboven kort beschrijf is in feite een cirkelbeweging over de kwadranten heen. Die maakt het mogelijk om in een concrete situatie op basis van (wat Jacques Wallage pleegt te noemen) 'een betekenisvolle dialoog' een passende combinatie te vormen bestaande uit elementen uit beide vormen van democratie. Juist zulke combinaties dragen misschien wel het meeste bij aan het herstel van vertrouwen van politici en burgers in elkaar.

Representatieve democratie

<ul style="list-style-type: none">• Algemeen belang• Gekozen door burgers• Legitimiteit• <i>Checks and balances</i>• Waarborg tegen tirannie• Transparant	<ul style="list-style-type: none">• Burgers op afstand• 1 stem per 4 jaar ??• Elitair, hoezo legitiem• IJzeren ring• ...Maar niet tegen populisme• Achterkamertjes
<ul style="list-style-type: none">• Altijd dezelfde• Eindeloos overleggen• Groepen vallen buiten de boot• Geen afweging andere belangen• Grootste schreeuwers• Geen verantwoording	<ul style="list-style-type: none">• Betrokken burgers• Doen rechtstraaks zaken• Culturele legitimiteit• Energie en creativiteit• Sociale controle• Zichtbaar en dichtbij

Maatschappelijke democratie

Jacques, je was en bent een inspiratiebron voor heel veel mensen in dit land die het goede voor hebben met burgers en met de democratie. Je hebt misstanden aan de kaak gesteld en kwam op voor de zwakkeren. Je was een inspirerende voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur. Ik kijk uit naar je nieuwe boek!

Kees Breed is themadirecteur Lokale democratie bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Hij was van 1 maart 2006 tot 1 januari 2017 secretaris van de Rob en de Rfv (Raad voor de financiële verhoudingen).

Cultuur & gedrag in de bestuurskamer

Shaktie Rambaran Mishre

9



Cultuur & gedrag in de bestuurskamer

Shaktie Rambaran Mishre

In 2008 introduceerde de toenmalige Corporate Governance Code¹ de (zelf-)evaluatie voor commissarissen. Mede door het daaraan verbonden pas-toe-of-leg-uit-principe werd de evaluatie al gauw een reguliere, jaarlijkse exercitie. Hoe deze wordt uitgevoerd, verschilt per raad van commissarissen. In veel gevallen wordt gesproken over het vergaderproces, de samenstelling van de raad en de vakinhoudelijke inbreng van haar leden.

Het reflecteren op het eigen gedrag blijkt wat lastiger. Jezelf in een professionele omgeving kwetsbaar opstellen en anderen aanspreken op hun gedrag, zijn voor veel van ons nu eenmaal niet dingen die binnen onze comfortzone liggen. Maar zoals de Britse Financial Reporting Council in zijn *Guidance on Board Effectiveness* stelt: 'An effective board should not necessarily be a comfortable place'.² Misschien juist niet. En dus zullen commissarissen aan de bak moeten. Daar zijn ten minste drie argumenten voor te noemen.

Drie redenen om interactie binnen de raad te evalueren

Allereerst is de nieuwe Corporate Governance Code³ – die dit jaar al nageleefd moet worden – nog wat specifiek daar waar het de (zelf-) evaluatie voor commissarissen aangaat. De Code bepaalt namelijk expliciet dat tijdens de evaluatie niet alleen aandacht wordt besteed aan inhoudelijke en processuele aspecten, maar ook aan de onderlinge interactie en de interactie met het bestuur: de manier waarop commissarissen (en bestuurders) op elkaar reageren en elkaar beïnvloeden.

Ten tweede verplicht dezelfde Code commissarissen om toezicht te houden op de aan cultuur en gedrag gerelateerde activiteiten van het bestuur. Dit vergt van toezichthouders inzicht in de psychologische en organisatieprocessen die cultuur en gedrag drijven én het vermogen daar met het bestuur over in gesprek te gaan. Het reflecteren op en praten over het eigen gedrag biedt daar een goede aanzet toe.

1 *Nederlandse Corporate Governance Code, 2008.*

2 *Financial Reporting Council (2011), Guidance on Board Effectiveness.*

3 *Nederlandse Corporate Governance Code, 2016.*

Een derde reden om de dynamiek binnen raden van commissarissen te evalueren, is dat het functioneren van de commissarissen impact heeft op de cultuur van de organisatie als geheel. De *tone at the top* wordt vaak in de bestuurskamer gecreëerd én al dan niet bijgestuurd. Het is niet voor niets dat vaak gepleit wordt voor een hofnar in de bestuurskamer: iemand die – meestal op een niet al te zware manier – kritische vragen stelt, een vinger op de zere plek durft te leggen, disfunctioneren bespreekbaar maakt en het bestuur wijst op de (grote en soms onomkeerbare) effecten van zijn gedrag. Deze rol kunnen commissarissen enkel vervullen als zij zich bewust zijn van hun eigen functies en (subjectieve) bril en ook weten waar zij bij bestuurders op moeten letten.

Reflecteren op grotendeels onbewust gedrag

De noodzaak van het reflecteren op gedrag en interactie is dus helder. De volgende vraag is: Hoe? Volstaat het geijkte model waarbij commissarissen geïnterviewd worden aan de hand van twee kernvragen: Wat gaat goed? En wat kan beter? Nee: hoewel zeer waardevol voor het evalueren op inhoud en proces, gaan deze vragen wat betreft gedrag en interactie voorbij aan het feit dat denken en handelen grotendeels automatisch gaan in plaats van gecontroleerd.⁴ Daarmee is ook een commissarissenvergadering een aaneenschakeling van onbewuste processen. Het zich tijdens een evaluatie bewust worden van onbewust gedrag, is dus al een wezenlijke stap in het evaluatieproces.

Om commissarissen daar vast in te voorzien, zal ik in dit artikel enkele sociaal-psychologische inzichten bespreken. Haakjes die een voor velen nog abstract onderwerp wat meer concreet maken en die commissarissen kunnen helpen het gesprek over de onderlinge interactie en dynamiek in de bestuurskamer te voeren. Evaluatiethema's gericht op inhoud en proces blijven hier buiten beschouwing.

Aan de basis: een goede teamdynamiek

Voor het effectief functioneren van de raad van commissarissen is een gezonde teamdynamiek binnen de raad een onmisbare basis. Gebaseerd op het werk van Lencioni⁵, zijn daar vijf elementen voor nodig: vertrouwen, confrontatie, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en resultaten.

Vertrouwen

Aan de basis van een goed team staat vertrouwen. Dat begint met een (enigszins) persoonlijke klik of in ieder geval gevoel van comfort. Dit zorgt ervoor dat commissarissen tijdens een discussie écht open staan voor elkaars standpunten en ook na onenigheid weer snel samen verder kunnen. In dit kader kan het behulpzaam zijn ook eens buiten kantoor met elkaar af te spreken en/of meer persoonlijke verhalen te delen, waardoor de onderlinge band verstevigt. Daarnaast is psychologische veiligheid basisvoorwaarde voor vertrouwen. Dit verlaagt de drempel voor commissarissen om zich kwetsbaar op te durven stellen, kritisch te zijn en om hulp te vragen indien nodig. Daarom is het van groot belang dat sluimerende conflicten worden voorkomen. Bij vertrouwen tellen vooral ook de ervaringen uit het verleden: worden beloftes nagekomen en kunnen we op elkaar rekenen?

Confrontatie

Vertrouwen biedt de veiligheid die nodig is voor het aangaan van confrontatie. Het 'doorvragen' en voeren van een stevig debat leidt tot kritischer toezicht, betere oplossingen en betere resultaten, mits het constructief geschiedt. Immers, meerdere meningen en perspectieven komen op tafel en verschillende kanten van een probleem worden besproken alvorens een besluit te nemen. Ondanks

4 D. Kahneman (2011), *Ons feilbare denken*.

5 P. Lencioni (2009), *De vijf frustraties van teamwork*.

het feit dat we er ons dus vaak onprettig bij voelen en confrontaties het liefst willen vermijden – Peij noemt in dit verband 'de non-interventiecultuur in Nederlandse bestuurskamers'⁶ –, kunnen ze dus heel waardevol zijn, mits we ze als zodanig herkennen.

Betrokkenheid

Een derde factor voor een goede teamdynamiek betreft de betrokkenheid van individuele teamleden. Iemand die fysiek in de vergadering zit, maar mentaal is afgehaakt, kost het team vaak meer dan dat hij bijdraagt. Belangrijk voor de betrokkenheid is het expliciteren van het gezamenlijk doel. Het klinkt logisch, maar in veel raden zijn dit nog impliciete veronderstellingen. Relevant daarbij is dat dit doel ook betekenis heeft voor de individuele commissaris en dat hij zich bewust is van de impact van zijn bijdrage daaraan. Indien alle commissarissen hun input hebben kunnen leveren tijdens een debat, zullen zij zich eerder betrokken voelen bij het genomen besluit, zelfs als dit niet hun (initiële) standpunt vertegenwoordigt. Betrokkenheid wordt behouden door het ervaren van progressie. Niets is zo dodelijk voor de motivatie als het gevoel dat je inspanningen toch geen verschil maken.

Verantwoordelijkheid

Vanuit betrokkenheid ontstaat verantwoordelijkheid voor het functioneren van de raad in brede zin. Dat omvat niet alleen de eigen bijdrage, maar ook de bereidheid van teamleden om elkaar aan te spreken op gedrag dat een effectief proces belemmert. Regelmatig zie ik echter dat hete hangijzers niet of na de vergadering *en petit comité* besproken worden. Aanspreken voelt voor veel mensen onnatuurlijk en vormt te meer een risico wanneer commissarissen goed met elkaar overweg kunnen, de impact op de persoonlijke relatie wordt dan gevreesd. Verantwoordelijkheid nemen behelst dat raadsleden het ondernemingsbelang steeds laten prevaleren.

Resultaten

In lijn hiermee is het voor een goede dynamiek binnen de raad nodig dat het gezamenlijk belang en te bereiken resultaat voorop staan. In tegenstelling tot de eigen belangen en drijfveren. De van commissarissen verlangde onafhankelijkheid houdt hier sterk verband mee. 'Onafhankelijkheid in *mind*' betekent dat commissarissen in staat zijn onafhankelijk op te treden en een evenwichtige belangenafweging te maken⁷

Aan het werk: een effectief proces

Naast deze vijf elementen van een goede teamdynamiek, neem ik in mijn praktijk ook de interactie tijdens vier specifieke processen in de vergadering onder de loep:

Informatieverwerking

De manier waarop wij informatie verwerken en opslaan, bepaalt een groot deel van ons denken en handelen⁸ en is daarmee dus cruciaal voor de kwaliteit van toezicht. Dat begint bij de manier waarop we informatie tot ons nemen. Volgens Myers en Briggs is er sprake van een dichotomie: het ene type heeft een natuurlijke voorkeur voor details, cijfers en concrete feiten ('wat is'), terwijl het andere type

6 S. Peij (2011), *Onderzoek Governance University*.

7 De Nederlandsche Bank (2012), *Onafhankelijk functioneren Raad van Commissarissen: standpunt DNB*.

8 D. Kahneman (2011), *Ons feilbare denken*.

meer gericht is op verbanden, interpretaties en mogelijkheden ('wat zou kunnen').⁹ Vanzelfsprekend wordt de kwaliteit van de informatieverwerking vergroot indien beide typen in de Raad vertegenwoordigd zijn.

Daarnaast hebben wij elk onze eigen (vaak onbewuste) vooringenomenheid waarmee wij informatie tot ons nemen. Enkele voorbeelden: we staan meer open voor informatie die past bij onze eerdere ervaringen en opvattingen en negeren of bekritisieren informatie die daar niet bij past (*conformation-effect*). Iemand die met een bepaalde portefeuille en ervaring in een raad zit, zal ook eerder gevoelig zijn voor informatie op dat gebied. Voorts zijn we geneigd om sneller iets aan te nemen van – en dus minder kritisch te zijn over – iemand die we graag mogen en dichten we iemand op basis van de ene kwaliteit ook andere kwaliteiten toe (*halo-effect*)¹⁰. 'Hij is een ruim ervaren bestuurder, dus hij zal ook wel integer zijn'. Andersom zien we het *horn-effect*, waarbij het oordeel van de waarnemer over een persoon juist negatief wordt beïnvloed door de aanwezigheid van een (voor de waarnemer) ongunstig aspect bij deze persoon. Dit soort vooroordelen maakt dat we onze vragen en standpunten baseren op gekleurde informatie. Het is dus aanbevelenswaardig tijdens de evaluatie hierover met elkaar in gesprek te gaan, vooroordelen te herkennen en te pareren.

Discussievoering

Ook in de manier waarop discussies worden gevoerd, is een tweedeling te herkennen. Over het algemeen zien we dat meer extraverte mensen tot gedachtevorming komen in gesprek met de ander, terwijl meer introverte mensen dit liever zelf doen en daarna het gesprek met de ander voeren¹¹. Beiden zijn waardevol, de uitdaging voor de voorzitter is dan ook om beiden evenveel zendtijd te bieden. Dit komt ook de verscheidenheid aan argumenten en perspectieven en daarmee de kwaliteit van de discussie ten goede.

Sociaal-psychologische valkuilen tijdens de discussie zijn bijvoorbeeld conformisme, groepsdenken en tunnelvisie. Asch toonde reeds in de jaren vijftig aan dat sociale druk er voor kan zorgen dat iemand instemt met meningen van een ander, zelfs als die overduidelijk niet correct zijn.¹² De redenering daarachter is vaak 'als ik de enige ben die er anders over denkt, zal ik het wel fout hebben'. Juist binnen een toezichtsorgaan moet een dergelijke drogreden (actief) voorkomen worden. Onafhankelijk kritisch zijn is immers een cruciale competentie. Het gevaar van tunnelvisie ligt op de loer naarmate de commissarissen langere tijd samenwerken: ze raken dan steeds meer gewend aan elkaars standpunten en delen vaker elkaars visie. Regelmatige vernieuwing binnen de raad van commissarissen kan zorgen voor de gewenste frisse blik.

Besluitvorming

Bij besluitvorming is het van belang dat de juiste informatie en argumenten op zorgvuldige wijze gewogen worden (*sound judgement*). Elkaar aanvullend zien we hier personen die meer geneigd zijn beslissingen te nemen op een rationele, logische, onpartijdige manier, gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving, en personen die bij besluitvorming meer vertrouwen op wat zij geloven dat goed is binnen hun eigen subjectieve waardesysteem, voor het individu en volgens emotionele,

9 Gebaseerd op Myers-Briggs Type Indicator (MBTI); zie: I. Briggs Myers en P.B. Myers (1980), *Gifts Differing. Understanding Personality Type*.

10 Voor het eerst zo geformuleerd door de Amerikaanse psycholoog Edward Thorndike in 1920.

11 Gebaseerd op Myers-Briggs Type Indicator (MBTI).

12 S.E. Asch (1956), *Studies of independence and conformity. A minority of one against a unanimous majority*, in: *Psychological Monographs*, 70 (9), p. 1-70.

menselijke normen.¹³ In het Nederlandse bedrijfsleven zijn wij geconditioneerd elkaar op basis van rationele argumenten te overtuigen, ongeacht dat dit voor sommigen aangeleerd gedrag is. Beide perspectieven komen de besluitvorming echter ten goede en beide benaderingen verdienen dus ook aandacht aan de bestuursstafel.

Daarnaast is relevant wat ieders drijfveren bij de besluitvorming zijn. Hoewel elke commissaris het organisatiebelang onderschrijft, kunnen er ook andere overwegingen een rol spelen. Belangrijk is dat commissarissen zichzelf ervan vergewissen dat het ondernemingsbelang in ieder geval prevaleert.

Als een besluit eenmaal genomen is, treedt het gebondenheid-effect op: we willen onze keuze niet graag meer herzien, omdat we dan nogmaals het keuzeproces door moeten. Hierdoor worden we minder ontvankelijk voor nieuwe informatie. Voorkom deze blinde vlek, want sommige besluiten moeten nu eenmaal herzien worden op basis van voortschrijdend inzicht. Wanneer dat niet gedaan wordt, wordt steeds verder voortgebouwd op een onjuist besluit, met alle gevolgen van dien.

Afhechting

Ten slotte is het van belang dat de discussie en besluitvorming goed afgehecht worden. Qua proces betekent dit dat de voorzitter het genomen besluit en de bijbehorende acties en eigenaren nog eens helder benoemt. Wat betreft interactie is het van belang dat de voorzitter goed luistert en onafhankelijk van zijn eigen visie samenvat. De andere commissarissen hebben de verantwoordelijkheid erop te letten dat dit goed gebeurt. *Speak up*, al kan het verleidelijk zijn te wachten tot een ander dat doet (omstander-effect). Ook is de afhechting een natuurlijk moment om het draagvlak voor het genomen besluit nog eens te toetsen. Dit kan door er expliciet naar te vragen, maar zeker ook door alert te zijn op non verbale signalen.

Vijf adviezen voor het evalueren van interactie in de bestuurskamer

Bovenstaande maakt duidelijk dat de dynamiek in de bestuurskamer niet altijd even tastbaar, rationeel en bewust is. Om u op weg te helpen, eindig ik dit artikel met vijf adviezen waar u direct mee aan de slag kunt.

1. Maak teamdynamiek bespreekbaar. Niet alleen tijdens de jaarlijkse evaluatie, maar ook tussendoor. Wees attent op gedrags- en groepspatronen en spreek erover met elkaar. In mijn adviespraktijk maak ik gebruik van interview-, -observatie- en simulatietechnieken om ook op te pikken wat niet direct gezegd wordt. Een 'saaie' vergadering, waarbij commissarissen het steeds met elkaar eens zijn, kan bijvoorbeeld duiden op verminderde betrokkenheid of groepsdenken. Maak gebruik van vers bloed: vraag een nieuwkomer of extern adviseur wat hem opvalt of waar hij zich over verwondert. En bespreek eens samen hoe u met elkaar wil communiceren. In eerste instantie kan het ongemakkelijk aanvoelen, maar na verloop van tijd zou het net zo normaal moeten worden als een gesprek over de jaarrekening. Zeker als een ieder zich bewust is van het belang ervan.

13 Gebaseerd op Myers-Briggs Type Indicator (MBTI).

2. Herken ook bij de raad van bestuur ingeslepen patronen. Toezicht houden op cultuur en gedrag binnen de organisatie, begint immers met toezicht houden en aanspreken op gedrag van bestuursleden. Hoe betrokken zijn bestuurders? Welke leiderschapsstijl is dominant? Is er genoeg tegenwicht binnen het bestuur? Worden besluiten tijdens of juist na de vergadering genomen? Voelt iedereen zich veilig om te zeggen wat hij van belang acht? Door het gesprek met bestuurders hierover aan te gaan, kunnen commissarissen hen bewust maken van hun eigen patronen en de impact daarvan op het organisatieklimaat.
3. Zorg voor een voorzitter die een goede groepsdynamiek waarborgt. Dit is iets wezenlijk anders dan het faciliteren van het proces. Hij bewaakt bijvoorbeeld dat er onderling vertrouwen is. Hierbij geldt: repareer het dak als de zon schijnt. Als dan wordt geïnvesteerd in een goed fundament, staat dat vast als het op een later moment nodig is.

Tijdens de vergadering let de voorzitter erop dat deelnemers gemotiveerd zijn en dat de discussie op de inhoud wordt gevoerd en niet op de man, terwijl hij zich tegelijkertijd terughoudend opstelt bij constructieve conflicten, zodat zij ook hun waarde kunnen toevoegen.

Ook de voorzitter van de raad van commissarissen moet zich bewust zijn van zijn voorbeeldrol en daarbij horende verantwoordelijkheid. *Good boards are created by good chairmen.*¹⁴

Evalueer na een vergadering eens hoe u heeft gefunctioneerd en wat het effect hiervan is geweest op de bestuursdynamiek.

4. Blijf oog houden voor de mens achter de functie. Wat zijn iemands historie en persoonlijke waarden? En hoe zit hij in de wedstrijd? Spelen er privé zaken die van invloed kunnen zijn op het functioneren? Hoewel nog discutabel in de wetenschappelijke wereld, lijkt er – vrij vertaald – een verband tussen energiegebrek en het nemen van verstandige, gecontroleerde beslissingen.¹⁵ Het verschilt uiteraard per situatie wat iemand wil delen, maar het oprecht tonen van persoonlijke interesse kan altijd en wordt vaak gewaardeerd.
5. Houd bij de compositie van een nieuwe raad rekening met de groepsdynamiek en persoonlijkheden die er reeds zijn. Zorg voor voldoende diversiteit. Niet alleen in demografische factoren, zoals sekse, leeftijd en nationaliteit, maar juist ook in karakter en perspectieven. Dus naast een visionair ook iemand die heel pragmatisch kijkt en oog heeft voor historische waarden. Naast iemand die financiële argumenten inbrengt bij de besluitvorming, ook iemand met aandacht voor menselijke aspecten. Door zich reeds bij de samenstelling bewust te zijn van de aanvullende profielen, wordt het later gebruik maken daarvan gestimuleerd.

Tot besluit: een evaluatie kan grote waarde hebben voor het functioneren van de raad van commissarissen en daarmee ook de raad van bestuur. Hoe groot, dat valt of staat met de bereidheid van commissarissen om authentiek en open het gesprek aan te gaan. Ik nodig u daartoe van harte uit.

¹⁴ Financial Reporting Council (2011), *Guidance on Board Effectiveness*.

¹⁵ M.S. Hagger (2010), *Ego depletion and the strength model of self-control: a meta-analysis*.

Ten slotte

Beste Jacques,

Het einde van een tijdperk...de Rob onder jouw voorzitterschap. Ik heb er met veel plezier deel van uitgemaakt. Genoten en geleerd van de inhoudelijke discussies en de samenwerking met de andere raadsleden, met wie het contact er nog steeds is.

Als één van de twee uit het bedrijfsleven, veelvuldig ook het proces aanschouwd en besproken. Iets wat heeft bijgedragen aan wie ik nu als professional ben. Daarom hier geen beschouwing over het openbaar bestuur, maar over een combinatie van drie onderwerpen die mijn professionele passie genieten: governance, gedrag en procesbegeleiding. Deze bij elkaar gevoegd tot dit artikel over cultuur & gedrag in de bestuurskamer. Een onderwerp dat jou ook zeker na aan het hart ligt, gezien de mooie bestuurlijke en toezichtrollen die je vervult. Ik wens je daarbij nog heel lang heel veel plezier toe. Gelukkig markeert dit moment geen einde voor ons; onze vriendschap blijft!

Warme groet,

Shaktie

Shaktie Rambaran Mishre (s-Gravenhage, 1980) is spreker, bestuursadviseur en commissaris. Haar specialisme is het verbinden van waardecreatie, governance en compliance met cultuur en gedrag. Zij zet deze expertise in als sparringpartner van bestuur en tijdens workshops, trainingen en commissarissen-/bestuursevaluaties. Voor meer informatie: www.linkedin.nl/Shaktie. Zij was van 1 juli 2009 tot 1 juli 2013 lid van de Rob.

**5, 12 of een
ander getal?**

Remco Nehmelman

10



5, 12 of een ander getal?

Remco Nehmelman

Tijdens het voorzitterschap van Jacques Wallage van de Raad voor het openbaar bestuur is het openbaar bestuur drastisch veranderd. Zoals bekend hebben gemeenten met name de afgelopen kabinetsperiode (Rutte II) een ongekende opschaling van taken gekregen. Taken die voorheen bij het Rijk of provincie waren belegd en sinds 1 januari van 2017 in handen zijn van 388 gemeenten. De zogeheten 3D-operatie is misschien nog maar het begin van de enorme rol die gemeenten in de komende jaren zullen krijgen in het publieke domein. Een volgende operatie op dit vlak staat immers al voor de deur te weten de Omgevingswet die binnen een aantal jaar wederom een hoofdrol zal toebedelen aan gemeenten. Met deze nieuwe dominante rol van gemeenten rijzen andere vragen zoals de vraag of kleine gemeenten wel zijn toegerust voor zo'n enorme opschaling van taken: kunnen zij deze wel aan?

Jacques Wallage zei en zegt vaak dat het '5 voor 12' is in het openbaar bestuur. Opvallend vond ik als lid van de Raad voor het openbaar bestuur dat ik Jacques nooit heb kunnen betrappen op de gedachte dat opschaling van gemeenten het passende antwoord is op deze problemen. Daarmee doelende op het gegeven dat kleine gemeenten die deze taken niet meer zelfstandig kunnen uitvoeren, en veelal noodgedwongen zijn gaan samenwerken in nieuwe verbanden waarbij de democratische legitimatie op een zeer laag pitje is komen te staan. Vaak wordt immers gezegd dat opschalen niet de oplossing vormt en er daarom gedacht wordt aan nieuwe systemen om publieke problemen het beste te kunnen aanpakken. Dit alles leidend tot moeizame en juridisch onduidelijke structuren.

Als lid van de Raad voor het openbaar bestuur heb ik eveneens vaak de opmerking geplaatst dat het 5 voor 12 is en dat er iets moet gebeuren. Ik behoor echter wel tot de school die vindt dat opschaling en dus gemeentelijke fusies wel de oplossing zijn voor de taakopshaling die gemeenten hebben gehad en nog zullen krijgen. Het is immers moeilijk aan een kiezer bij de gemeenteraadsverkiezingen uit te leggen dat hij of zij mag stemmen maar dat inmiddels gemiddeld 30 procent van de taken van (kleine en iets grotere) gemeenten uitbesteed is aan een samenwerkingsverband en dus de gemeentelijke autonomie voor een deel is weggegeven aan een bovenregionaal lichaam. Als alles

goed gaat slikt een burger casu quo kiezer dat nog wel, maar gaat het eenmaal mis met een gemeenschappelijke taak bijvoorbeeld bij de uitvoering van de Jeugdzorg, dan zijn de rapen gaar en rijst al snel de vraag wie daarvoor verantwoordelijkheid draagt zodat die entiteit daarop kan worden afgerekend. Met alleen stelselverantwoordelijkheid kom je er dan niet.

De lezer denkt inmiddels van waar toch die titel: '5, 12 of een ander getal?' Dit refereert aan de rol die de provincies in de toekomst zullen hebben als de decentralisatiegolf blijft doorgaan. Het kabinet-Rutte II trachtte tevergeefs te komen tot 5 landsdelen (te beginnen bij Flevoland, Utrecht en Noord-Holland) in plaats van 12 provincies. Een andere gedachte is te komen tot bijvoorbeeld 75 gemeenten en de provincies op te heffen. Of zo men wil nog 75 provincies en niet meer te spreken van gemeenten. Die 75 regio's dekken dan vermoedelijk beter de huidige bovengemeentelijke taken op het terrein van het sociale domein en wellicht ook straks het fysieke domein (en welke andere bovengemeentelijke taken die er nog aankomen). Een bijkomend voordeel zou kunnen zijn dat dan de Eerste Kamer daadwerkelijk de rol zou kunnen spelen van provinciale afspiegeling en dat de lagere overheden een sterkere invloed op rijksniveau hebben door middel van de senaat.

Maar het zijn wellicht allemaal luchtkastelen die ik hier te berde breng. Niettemin maak ik mij net als Jacques Wallage zorgen over het openbaar bestuur en de rol die het uitgangspunt van de democratie op dit niveau zou moeten spelen. We hebben toch ooit afgesproken dat het hoofdschap bij de gemeenteraad ligt als rechtstreeks gekozen orgaan van de gemeente? En welke rol speelt de provincie als gezegd nog bij een steeds grotere toedeling van taken aan de gemeenten? Wie houdt nog toezicht en dus controle op de bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden? Is het allemaal nog uit te leggen aan de kiezer en vooral: wie is er verantwoordelijk als het onverhoopt toch grondig misgaat met een bovengemeentelijke taak? Weliswaar heeft de Raad voor het openbaar bestuur zinnige suggesties gedaan voor een verbeterslag van gemeenteraden bij intergemeentelijke samenwerking, maar het blijft mijns inziens allemaal behelpen. Het zijn dus vragen waarop helaas nog geen fundamentele stappen zijn gezet.

Ook dat is niet verwonderlijk: het wijzigen van de inrichting van het Nederlandse openbaar bestuur blijft een weerbarstig vraagstuk. Wie de bijlagen leest van een ander rapport van de Raad voor het openbaar bestuur, te weten het *Einde van het blauwdrukdenken*, ziet welke mislukte pogingen allemaal zijn gedaan sinds 1945. Dit rapport focuste zich dan ook meer op de weg om te komen tot een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur. De minister-president zou zelf de rol van programmaminister op zich moeten nemen en samen met een veelheid van belanghebbenden en niet in de laatste plaats 'gewone' burgers een nieuw plan moeten schetsen om te komen tot een betere inrichting van het openbaar bestuur. De 'Club van 5 voor 12' zou wellicht een passende naam zijn. Die club kan dan bezien of het nog slechts 5 landsdelen zullen zijn, of het behoud van 12 provincies, of wellicht 75 gemeenten (of zo men wil provincies) dan wel gewoonweg wachten tot de gemeentelijke fusies zijn uitgekomen op voornoemde aantallen.

Tezamen met Jacques Wallage en de andere Rob-leden heb ik me met veel plezier en inzet over deze vragen mogen buigen. Wie weet komt een volgende Raad voor het openbaar bestuur met andere suggesties om het weerbarstige probleem van de Nederlandse bestuurlijke inrichting vlot te trekken.

Remco Nehmelman is hoogleraar Publiek organisatierecht, in het bijzonder waterbeheer, aan de Universiteit Utrecht. Van 1 juli 2013 tot 1 juli 2017 was hij lid van de Rob.

**Is het al vijf
voor twaalf
voor de
gekozen
burgemeester?**

Milo Schoenmaker

11



Is het al vijf voor twaalf voor de gekozen burgemeester?

Milo Schoenmaker

Scheidend Rob-voorzitter Jacques Wallage zet al zijn hele leven de tanden in vraagstukken van openbaar bestuur. Ook over de manier waarop burgemeesters aangesteld worden in Nederland heeft hij zich regelmatig uitgelaten. En hij is de enige niet. De (on)wenselijkheid van een gekozen burgemeester houdt de gemoederen al geruime tijd bezig. Loopt Nederland hopeloos achter op het buitenland, of is het huidige systeem zo gek nog niet? In deze bijdrage een blik op de klok van de gekozen burgemeester, om te zien hoe laat het is.

De afwijkende positie van Nederland

In Nederland wordt de burgemeester benoemd door de Koning, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken, na een selectieprocedure door de gemeenteraad. Als ik daar met buitenlandse collega's uit onze zustersteden over spreek, moet ik het altijd even uitleggen. Zeker als er gemeenteraadsverkiezingen in aantocht zijn, vragen zij vol belangstelling of ik zelf ook weer mee doe. Dat de verkiezingen voor de gemeenteraad los staan van de benoeming van een burgemeester is een vreemd concept. In veel landen zit er veel meer 'politiek' in de aanstelling, doordat de burgemeester of door de gemeenteraad, of door de inwoners wordt gekozen. Zo kennen alle Duitse deelstaten een rechtstreeks gekozen burgemeester (Boogers e.a., 2016, p. 21). In België is het de gewoonte dat de kandidaat een raadslid is, meestal de leider van de grootste partij. Belgische burgemeesters zijn hierdoor, naast hun formele positie, bovenal politici. De burgemeesters in Engeland worden traditiegetrouw benoemd door de gemeenteraden, gemeenten kunnen kiezen voor directe verkiezing door de inwoners. Franse burgemeesters zijn door de raad gekozen en hebben vaak een soort presidentiële status (Muller e.a., 2014, p. 343 en verder).

Voorstanders van verandering gebruiken de afwijkende positie van Nederland als een argument om tot verandering te komen. En de Nederlandse positie wijkt inderdaad af van het beeld van de landen om ons heen. De vraag is natuurlijk of dat erg is en of dit reden zou moeten zijn om tot verandering te komen. Een vraag die zich niet laat beantwoorden zonder te bezien wat dan als 'erg' wordt gezien. In

de discussie worden veel argumenten genoemd. Hieronder ga ik in op drie factoren die vrijwel altijd belangrijk worden geacht bij het aanstellen van een burgemeester en zijn of haar functioneren.

Drie factoren

De eerste factor is de invloed die inwoners hebben op de aanstelling van hun gemeentebestuurders, dus ook op de burgemeester. Hoe groter de invloed hierop is, hoe democratischer het wordt gevonden. Het begrip 'democratische legitimiteit' is dus belangrijk bij de aanstelling van de burgemeester. Ook inwoners zelf vinden het belangrijk invloed te hebben op de vraag wie de burgemeester wordt: een ruime meerderheid van zo'n 70% van de Nederlanders heeft zich in onderzoek meermaals uitgesproken voor een door de inwoners gekozen burgemeester (Rob, 2016, p. 13).

Op de tweede plaats wordt met betrekking tot de aanstelling en het functioneren van een burgemeester de 'onafhankelijke positie' genoemd, waarbij vaak wordt gerefereerd aan het feit dat de betrokken persoon 'boven de partijen' staat. Het begrip 'onafhankelijkheid' is dus ook een ter zake doende overweging. Over deze te koesteren neutrale positie schreef de commissie -Van de Donk, formeel de commissie-Toekomstgericht lokaal bestuur. De commissie adviseert bij welke verandering dan ook rekening te houden met deze neutrale positie (Commissie-Toekomstgericht lokaal bestuur, 2016, p. 22): 'Dat betekent volgens de commissie dat de neutrale en verbindende rol en positie van de burgemeester behouden moet blijven en zo mogelijk versterkt. En dat niet alleen vanwege zijn gezag over de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Hij moet kunnen opereren vanuit een onafhankelijke houding ten opzichte van het lokale politieke speelveld. Verdere politisering van het ambt moet daarom worden vermeden. Dat is goed voor het aanzien van het ambt, goed voor de lokale democratie en goed voor het vertrouwen in het openbaar bestuur. (...) Het belangrijkste is dat de eigenstandigheid en onafhankelijkheid van het burgemeestersambt gewaarborgd is, zodat hij de rol kan spelen die van hem wordt verwacht. De aanstellingswijze moet daarbij passen.'

De derde factor die van invloed is, is de 'bestuurlijke spagaat' waarin de burgemeester kan komen te verkeren. De burgemeester is immers zowel voorzitter van de gemeenteraad als voorzitter van het college van B&W. In het laatste geval is hij of zij portefeuillehouder, in ieder geval van openbare orde. Het college wordt van kaders voorzien en gecontroleerd door de gemeenteraad, waar de burgemeester ook voorzitter van is. Dit wordt wel gezien als een weeffout van het dualisme: wethouders konden na de invoering van het dualisme in 2002 geen lid meer zijn van de gemeenteraad, maar de burgemeester is er nog wel (geen stemhebbend) voorzitter van. Deze weeffout wordt ook wel als een 'spagaat' in de positie beoordeeld (Rob, 2016, p. 14).

Niet één oplossing

Het probleem bij de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester is dat de drie bovengenoemde 'problemen' niet op één en dezelfde manier zijn op te lossen. Rechtstreekse invloed van inwoners is natuurlijk prima te organiseren met het organiseren van een burgemeestersverkiezing. Laat kandidaten een programma opstellen, organiseer debatten en laat de inwoners kiezen. Maar wat blijft er dan over, zo vragen tegenstanders van dit model zich af, van de eveneens zo gekoesterde neutrale positie van de burgemeester? Blijft die overeind als de burgemeester op basis van een programma is gekozen door een deel van de bevolking en zo feitelijk een politicus is geworden?

Eenzelfde redenering geldt voor het opheffen van de bestuurlijke spagaat. Stel dat het opheffen van deze dubbele positie het allerbelangrijkst wordt gevonden in de argumentatie om te komen tot een

gekozen burgemeester, die dan ook geen voorzitter meer is van de gemeenteraad. Daar is iets voor te zeggen, want een burgemeester kan soms wel degelijk in zo'n spagaat terecht komen. Bijvoorbeeld als de gemeenteraad voorstellen bespreekt van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid, is het lastig om de vergadering voor te zitten en aan het debat mee te doen. Dit is in de praktijk met een *by-pass* op te lossen door het voorzitterschap van de raad tijdens de vergadering tijdelijk over te dragen aan de vice-voorzitter van de gemeenteraad, maar dat heeft iets ongemakkelijks. Lastiger wordt het als de verhoudingen tussen het college en de gemeenteraad onder druk staan. Zeker als de gemeenteraad besluit om het vertrouwen in het college op te zeggen, raakt dat ook de positie van de burgemeester, die immers voorzitter is van dat college. De vraag is dan wat een ingediende motie van wantrouwen tegen het college voor de positie van de burgemeester betekent, die immers stemhebbend voorzitter is van dat college.

Dit type kwesties is zonder meer te verbeteren als de burgemeester geen voorzitter meer is van de gemeenteraad, maar zich uitsluitend richt op het voorzitten van het college en op zijn eigen portefeuille. Een dergelijke verandering roept echter onmiddellijk een aantal nieuwe vragen op, waaruit duidelijk wordt dat het hier om een ingewikkelde kwestie gaat. Want: als de burgemeester de raad niet meer voorzit, wie gaat dat dan doen? Het langst zittend raadslid? Heeft die dan ook stemrecht? Of de lijsttrekker van de grootste partij na de gemeenteraadsverkiezingen? Maar hoe verhouden die verkiezingen zich dan tot de verkiezing voor de burgemeester? En als de burgemeester geen voorzitter meer is van de gemeenteraad, hoe zit het dan met de vertrouwenspositie die de burgemeester in veel gemeenten inneemt, zijn rol als *pouvoir neutre*? Wie zorgt dan voor de verbinding tussen college en gemeenteraad? En zo zijn er nog veel meer vragen die opkomen.

Gestructureerd proces

De voorlopige conclusie van bovenstaande is dat de aanstellingswijze en de daarmee gepaard gaande positie van de burgemeester in een gemeente niet los kan worden gezien van het functioneren van het lokaal bestuur in zijn geheel. Dat was ook de strekking van het advies van de Rob aan de minister van Binnenlandse zaken over dit thema in 2016. Hoofdboodschap van het advies: een andere aanstellingswijze van de burgemeester betekent een fundamentele wijziging van rol en positie van de burgemeester en daarmee van de lokale politieke verhoudingen. Met name een rechtstreekse verkiezing door de inwoners verandert hierin veel, stelt de Rob: 'Vanwege de fundamentele aspecten is het van doorslaggevend belang om de keuzes in de goede volgorde te maken en stap voor stap af te wegen (Rob, 2016, p. 6). De Rob komt hierna met een stappenplan, dat begint met de vraag om gestructureerd na te gaan of het inderdaad nodig is het bestaand model te wijzigen, om via de verschillende oplossingsrichtingen uiteindelijk bij een doordacht model uit te komen.

Compliment

Een boodschap waar scheidend voorzitter Jacques Wallage zich in 2016 goed mee kon verenigen, al heeft hij er nooit een geheim van gemaakt eigenlijk voor een door de inwoners gekozen burgemeester te zijn. Hij liet zich daarover samen met Job Cohen al uit in 2003 in een opiniestuk in *de Volkskrant*. Maar zoals ik hem na mijn aantreden als lid van de Rob in 2013 heb zien opereren, weet ik dat die positiebepaling voortkomt uit zijn diep gevoelde overtuiging dat er iets moet veranderen aan het (lokale) bestuur. Er is echt aanpassing nodig, vindt Wallage, en dat moet ook iets betekenen voor de burgemeester. In een recent interview verwoordt hij het aldus: 'Ik was laatst op een conferentie van Binnenlandse Zaken. Hoe moeten burgemeesters benoemd worden, was de vraag. Ik zei: "De eerste vraag is: wat voor burgemeester heeft een gemeente nodig?" Er zat een zaal vol burgemeesters, die

dat maar een rare vraag vonden, die verandering niet nodig vonden. Die vonden dat het land heel behoorlijk bestuurd wordt. “Dat is interessant”, zei ik, “want als jullie het allemaal zo goed doen, waar komen dan al die stemmen voor de populistten vandaan?” Dat zegt iets over de boosheid op Den Haag en op het stadhuis. Dat geeft aan dat veel mensen de democratie niet ervaren als een eigen huis. Met zoveel ontevredenheid mag je best van een crisis spreken’ (Van Dalen e.a., 2017, p. 27).

Jacques Wallage beschouwt de aanstellingwijze van de burgemeester dus niet als te veranderen doel op zich, maar als onderdeel van een noodzakelijke revisie van het lokaal bestuur. Het staat nog te bezien of het hier echt gaat om een crisis, maar duidelijk is wel dat er tal van signalen zijn dat het bestuurlijk stelsel aan de vooravond van verandering staat. Wallage heeft in acht jaar voorzitterschap van de Rob geprobeerd die noodzaak aan te tonen, te duiden, voorstellen te doen en handelingsperspectief te bieden. Ook zijn eigen opvatting over de gekozen burgemeester valt naar mijn oordeel uiteindelijk onder de opgave om stappen te zetten in het veranderen van het (lokaal) bestuur, hier inwoners, organisaties, instellingen en bedrijven veel dichter bij te betrekken en veranderingen in te voeren. De discussie over de gekozen burgemeester is in dat opzicht te beschouwen als onderdeel van een grotere geheel.

Kernvraag van deze bijdrage was om te bezien hoe laat het is voor de gekozen burgemeester. Conclusie: dat is niet te zeggen zonder een blik op de stand van zaken in het geheel van de (lokale) democratie. Vijf voor twaalf is het niet, maar we zitten wel aan de vooravond van verandering. Voor het duiden hiervan, voor het schetsen van het grotere geheel en voor het aanjagen van de discussie verdient Jacques Wallage een groot compliment.

Milo Schoenmaker, burgemeester van Gouda en sinds 1 juli 2013 lid van de Rob.

Literatuur

M.J.G.J.A. Boogers, B. Brink, B. e.a. (2016), *Een onderzoek naar de taak, plaats en bevoegdheden van burgemeesters in Duitsland, Engeland, België en Denemarken*, Groningen/Enschede.

J. Cohen en J. Wallage (2003), Direct gekozen burgemeester is verkieslijk, in: *de Volkskrant*, 5 november.

Commissie-Toekomstgericht lokaal bestuur (2016), *Op weg naar meervoudige democratie – Oproep van de commissie toekomstgericht lokaal bestuur*, Den Haag.

F. van Dalfsen, M. Synhaeve en E. Hoet (2017), *Pionieren in Participatieland*, Berenschot/NGB, Utrecht.

N. Karsten en L. Schaap (2014), *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, Den Haag.

E.R. Muller en J. de Vries (2014), *Burgemeester. Positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Kluwer.

Raad voor het openbaar bestuur (Rob, juni 2016), *Begin bij het begin. Advies over de rol, positie en aanstellingswijze van burgemeesters*, Den Haag.

**Veiligheid en
vertrouwen:
voortschrijdend
inzicht**

Erwin Muller

12



Veiligheid en vertrouwen: voortschrijdend inzicht

Erwin Muller

66

Aan het eind van mijn tweede raadsperiode binnen de Raad voor het openbaar bestuur trad Jacques Wallage, in 2009, aan als nieuwe voorzitter. Nagenoeg direct begon hij met een project waarin verschillende thema's binnen het openbaar bestuur gezien werden vanuit het concept vertrouwen. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat ik eerst het belang er minder van in zag dan ik dat nu doe. Vanuit mijn huidige functies – vice-voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en hoogleraar Veiligheid en recht aan de Universiteit Leiden – kom ik het concept vertrouwen steeds meer tegen. In dit korte artikel wil ik dat nader duiden aan de hand van een concreet onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over risico's van aardbevingen in Groningen, een onderwerp dat Jacques ook intensief heeft beziggehouden. Het voortschrijdend inzicht aan mijn kant rond de wisselwerking tussen veiligheid en vertrouwen probeer ik op die manier duidelijk te maken.

Veiligheid en vertrouwen: kernen van een democratische rechtsstaat

In het Rob-advies *Veiligheid en vertrouwen* van januari 2011 heeft de Rob geprobeerd de concepten vertrouwen en veiligheid nader te beschouwen. Om de herinnering op te frissen citeer ik hier de samenvatting:

'Wat is het verband tussen veiligheid en vertrouwen in de overheid en wat is ervoor nodig om de veiligheidsbeleving van de burger te verbeteren opdat de overheid meer wordt vertrouwd? Over deze vraag gaat dit advies van de Raad voor het openbaar bestuur. De Raad kijkt naar thema's die van invloed zijn op veiligheidsbeleving van burgers en onderzoekt daarbij de wisselwerking tussen veiligheid en vertrouwen. Het advies moet bijdragen aan het verbeteren van het functioneren van de overheid op het terrein van veiligheidszorg. Dat komt ten goede aan het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid die, zo analyseerde de Raad eerder in zijn advies *Vertrouwen op democratie* (2010), onder druk staan.

Wie over veiligheid adviseert moet goed aangeven waarover het gaat. Veiligheid – of onveiligheid – is namelijk een containerbegrip waaronder allerlei maatschappelijke processen en functies worden geschaard. In dit advies richt de Raad zich op sociale veiligheid en onveiligheidsgevoelens. Hoewel criminaliteitscijfers dalen en ook de beleving van onveiligheid daalt, wordt criminaliteit als een van de belangrijkste maatschappelijke problemen beschouwd. Hoe kan het dat de onrust over onveiligheid alleen maar groeit? Volgens de Raad heeft dat niet alleen te maken met de kloof tussen objectieve en subjectieve veiligheid, maar ook met een aanpak van onveiligheid door de overheid die niet het antwoord is op gevoelde onveiligheid bij burgers en in de samenleving. Verder is er verschil in waardering van het belang van veiligheid tussen burger en overheid: de veiligheidsprioriteiten van de regering (risicjongeren, veelplegers en radicalisering van jonge moslims) worden door burgers heel anders gewaardeerd. Zij vinden andere problemen belangrijker, zoals de verkeersveiligheid en het negeren van verkeersregels, en de kosten van zorg en hervormingen in het zorgstelsel. Vanuit de beschouwing dat de veiligheidsbeleving van burgers en de aanpak van onveiligheid door de overheid niet met elkaar overeenstemmen, maar ook vanuit het inzicht dat de samenleving ingrijpend is veranderd, analyseert de Raad aan de hand van een aantal thema's op het gebied van veiligheid, onveiligheid en veiligheidszorg hoe dit allemaal inwerkt op het vertrouwen van burgers in de overheid. Daarvoor is het nodig om te kijken naar bepalende factoren van vertrouwen: wat zijn de voorwaarden om als overheid in aanmerking te komen vertrouwd te worden? En wat kan vertrouwen van neutraal naar positief brengen?

Het waarmaken van de verantwoordelijkheid voor veiligheid in de samenleving is een zaak van burgers en overheid. Als we kijken naar de *verdeling van verantwoordelijkheid* voor veiligheid tussen burger en overheid, dan is te zien dat deze nu niet helder is. Wil men op elkaar kunnen vertrouwen, dan is het belangrijk om wederzijdse verwachtingen te expliciteren. Het moet helder zijn wat de overheid van burgers en bedrijven verlangt op het gebied van veiligheid en andersom, wat burgers en bedrijven van de overheid mogen verwachten. Onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is en tot hoever die verantwoordelijkheid reikt tast het vertrouwen en de stabiliteit van de overheid als betrouwbare partner aan. De Raad beveelt daarom aan dat de minister van Veiligheid en Justitie het initiatief neemt om een begin te maken met een brede maatschappelijke discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid voor veiligheid. Op basis daarvan moet er een visie komen waarin oog is voor sociale veiligheid en aandacht is voor de waarde die burgers hechten aan subjectieve veiligheid. In termen van factoren om het vertrouwen te vergroten is nodig dat wordt gezocht naar een waardencongruentie, een overeenstemming tussen overheid en burgers over de belangrijke waarde van veiligheid. In de visie moet volgens de Raad het positieve perspectief op veiligheid in plaats van het tamboereren op onveiligheid een plaats krijgen. Uit de analyse van de taakvervulling van een aantal instituties in het *veiligheidsbestel* concludeert de Raad dat door goed functioneren vertrouwen is te winnen. Maar het blijkt dat een meerderheid van de Nederlanders niet enthousiast is over het optreden van de politie. Ook de rechtspraak staat onder druk en moet beter de aansluiting vinden bij wat zich afspeelt in de publieke ruimte. Gemeenten staan voor de opgave om de regierol in het lokale veiligheidsdomein waar te maken. Dat vraagt om een brede kijk op veiligheid en onveiligheidsgevoelens en op een brede aanpak. Veiligheid is namelijk niet een zaak van justitie en politie alleen en er bestaan geen eenvoudige oorzaken van criminaliteit. Het adresseren van gevoelens van onveiligheid is een grote maatschappelijke opgave. Om daaraan richting te geven is nodig een overheid die capaciteiten in huis heeft op zowel inhoudelijk als leidend gebied om de vele actoren in het beleidsdomein aan te kunnen sturen en het vermogen heeft om in ketens te kunnen werken. Verder blijkt uit de cijfers van het CBS en het SCP steevast dat de mate waarin mensen zich onveilig voelen is gerelateerd aan de directe leefomgeving. Veiligheid is

nabijheid en daarom beveelt de Raad aan om burgers meer bij veiligheid te betrekken, zowel in beleid als in organisatie. Door betere samenwerking neemt het vertrouwen in professionals en in instituties toe. Het *recht* is van groot belang voor vertrouwen in de democratische rechtsstaat en de legitimiteit van de overheid. Maar met recht alleen ben je er nog niet, een goed functionerende democratie is minstens zo belangrijk. De Raad is geen voorstander van het uitbreiden van het *bevoegdhedenarsenaal* van de overheid om veiligheid aan te pakken. Wat de inzet van *beleidsmaatregelen* betreft vindt de Raad dat deze bewezen effectief moeten zijn. Evaluatieonderzoeken van beleidsprogramma's en antiterrorismemaatregelen laten zien dat het aan de effectiviteit van beleid nog wel eens schort. Dat is niet goed voor het vertrouwen in de overheid.

Gedrag en communicatie van het overheidsbestuur zijn determinanten die bepalend zijn voor de *beeldvorming* over veiligheid. De kern van de problematiek van communicatie en beeldvorming draait dan ook om het besef van de cruciale positie die de bringer van de boodschap inneemt. De Raad pleit voor rust om de druk van incidentalisme en media-aandacht op reputatie van het overheidsbestuur af te halen. Daarbij ontkomt bestuur en politiek er niet aan het goede voorbeeld te geven, te handelen naar de norm van moreel leiderschap: geloofwaardig en vertrouwenwekkend, dat is een veel krachtiger signaal tegen toenemend publiek wantrouwen dan daadkracht, verbaal vermogen en stevige politieke opvattingen.'

Aardbevingsrisico's in Groningen: opvolging van aanbevelingen

In april 2017 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid een stand van zaken gegeven over de opvolging van de aanbevelingen die de Raad had gedaan in een rapport over de aardbevingen in Groningen in 2015. Ik citeer hier de conclusies van de Onderzoeksraad.

'Uit de gesprekken die de Onderzoeksraad heeft gevoerd, blijkt dat vrijwel alle betrokkenen behoefte hebben aan rust rondom het gaswinningsdossier. De realiteit staat dat echter in de weg. Een acceptabel niveau van veiligheid met betrekking tot gaswinning, dat recht doet aan de gevoelens van onveiligheid bij de bevolking, is nog niet vastgesteld. Het huidige proces van schadeafhandeling, dat sterk gericht is op financiële compensatie van schade die aantoonbaar is veroorzaakt door de gaswinning, sluit onvoldoende aan bij de beleving en behoeften van de gedupeerden. Verder spelen in de provincie Groningen en elders in Nederland andere vraagstukken die in samenhang met de aardbevingsproblematiek aangepakt moeten worden.

De Onderzoeksraad constateert dat er veel is gedaan om de problemen die door de gaswinning zijn ontstaan te repareren, maar dat de huidige aanpak gefragmenteerd is. Bewoners worden door een veelheid aan regelingen geconfronteerd met een sterk bureaucratisch en juridisch ingericht proces. De tot dusverre getroffen maatregelen doen geen recht aan de veelheid aan problemen waarvoor de inwoners van Groningers zich gesteld zien. Ruim vijftig jaar heeft heel Nederland geprofiteerd van de gaswinning. De baten gingen voor de lasten uit. Het kan dan ook niet zo zijn dat deze lasten, die steeds pregnanter en indringender in beeld komen, worden afgewenteld op de regio waar het gas gewonnen is. Het betreft een nationaal probleem dat een nationale aanpak verdient.

Nadere opvolging aanbevelingen

De Onderzoeksraad constateert, op basis van zijn verkenning, dat het merendeel van zijn aanbevelingen voortvarend is opgepakt, maar ziet ook dat een aantal cruciale aspecten niet nader is vormgegeven. De Raad benadrukt dat op korte termijn het zogenoemde 'gasgebouw' herzien moet worden,

waarbij het ontvlechten van belangen een prominente plaats moet krijgen. Om de toekomstige besluitvorming goed voor te bereiden en de inwoners van Groningen meer duidelijkheid te geven over de onzekerheden die samenhangen met de gaswinning, is het tevens noodzakelijk te komen tot daadwerkelijke afstemming in de vele wetenschappelijke en toegepaste onderzoeken naar de effecten van de activiteiten in de diepe ondergrond. Verder verdient de communicatie over onzekerheden binnen het aardbevingsdossier meer aandacht. Ten slotte is het noodzakelijk te komen tot een maatschappelijk en politiek geaccepteerd veiligheidsniveau.

Op maat gesneden schadeafhandeling door de overheid

De Raad vindt dat recht gedaan moet worden aan de behoeften en gevoelens van de gedupeerden. Er is in het proces van schadeafhandeling een transitie nodig van het streven naar procedurele precisie naar het hanteren van de menselijke maat, waarbij het totaal aan regelingen vereenvoudigd dient te worden. Naar het oordeel van de Raad betekent dit een ruimhartige compensatie en een eenvoudiger proces van schadeafhandeling waarbij burgers niet langer te maken hebben met en afhankelijk zijn van NAM. Dit houdt in dat NAM noch direct, noch indirect betrokken moet zijn bij het schade-afhandelingsproces. Het geld dat beschikbaar is, moet ten goede komen aan de compensatie en niet aan het schadeproces. De overheid dient het proces van schadeafhandeling in eigen handen te nemen, zoals ook is gebeurd in het Project Geluidisolatie Schiphol (Progis). Vanzelfsprekend dient de overheid de aansprakelijkheid met NAM nader te regelen.

Duidelijkheid over de versterkingsoperatie

De Raad acht het noodzakelijk dat meer duidelijkheid wordt geboden over de inhoud en het proces van de versterkingsoperatie. Het is helder dat de totale versterking niet zal kunnen plaatsvinden binnen vijf jaar. Daar zal aanzienlijk meer tijd voor nodig zijn. De omvang en intensiteit van de versterkingsoperatie zijn zeer groot. Dat roept vele inhoudelijke, organisatorische, financiële en sociale vragen op over hoe dat in de komende decennia in Groningen vorm moet krijgen mede in relatie met andere maatschappelijke opgaven in Groningen. De overheid dient realistische verwachtingen te creëren over de kansen die de versterkingsoperatie biedt, maar ook over beperkingen daarvan.

Proactieve en integrale aanpak van de problematiek

De aardbevingsproblematiek kent vele facetten: de urgentie om te komen tot oplossingen, de complexiteit en onzekerheid die het probleem domineren, het gebrek aan kennis en de verdeeldheid over wat nagestreefd moet worden. Daarnaast zien bewoners, bedrijven en decentrale overheden zich gesteld voor andere grote vraagstukken die in de regio spelen. Met name het tempo van de versterking in relatie tot het aardbevingsrisico en de impact ervan op de leefomgeving. Daarnaast spelen ook ambities op het gebied van energietransitie in relatie tot de vermindering van de afhankelijkheid van Gronings gas en regionale opgaven met betrekking tot bevolkingskrimp en werkgelegenheid. Naar het oordeel van de Raad is het schaalniveau waarop de problemen nu worden aangepakt, niet in lijn met de omvang, urgentie en complexiteit van de problematiek in Groningen. Deze problematiek vraagt om regie op een niveau dat alle betrokken partijen ontstijgt. De Raad pleit dan ook voor een integrale afweging van alle grote vraagstukken gerelateerd aan de aardbevingen in Groningen. Bij een dergelijke integrale benadering past een organisatie met een positie en mandaat die doet denken aan de vroegere Herinrichtingscommissie Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën, een bestuurlijk orgaan met eigen wettelijke bevoegdheden dat niet afhankelijk is van andere bestuurlijke organen. Hierbij dient een brede bundeling plaats te vinden van kennis op gebieden zoals economische ontwikkeling, krimp, bouwtechnische opgave, seismiciteit en maatschappelijke effecten. De opgave voor Groningen is daarmee veel breder dan het beleidsterrein van

het ministerie van EZ; het is cruciaal dat andere departementen en bestuurlijke organen daar ook een rol in krijgen. Het in goede banen leiden van deze opgave vraagt om een proactieve houding. Het is cruciaal dat de betrokken partijen beleid ontwikkelen om voorbereid te zijn op de (toekomstige) gevolgen van de gaswinning in plaats van beleid dat zich, zoals nu het geval is, richt op het herstellen van ontstane problemen. Gegeven de veelomvattendheid en complexiteit van de problematiek zal deze nog decennia lang aandacht vragen. De Onderzoeksraad zal de komende jaren blijven monitoren hoe de situatie in Groningen zich ontwikkelt en daar mogelijk opnieuw over rapporteren als hij daar-toe aanleiding ziet.¹

Veiligheid, vertrouwen en aardbevingen in Groningen

Veiligheid en vertrouwen zijn cruciale concepten die ook in het aardbevingsdossier in Groningen van belang zijn. Fysieke veiligheid is niet hetzelfde als sociale veiligheid. Er is onduidelijkheid over wat precies onder veiligheid moet worden verstaan. Er bestaat geen helderheid over wat precies een veilige winning van aardgas is. Er is veel discussie over het verschil tussen feitelijke en subjectieve veiligheid van de aardbevingen. Veiligheidsbeleving is iets heel anders dan formele risicocijfers. Technische risicoberekeningen worden niet vertrouwd en begrepen door de bevolking. Er is veel debat over de wijze waarop er met het probleem moet worden omgegaan. Het vertrouwen van de Groningse bevolking in het oplossend vermogen van de overheid is gering. Problemen worden te beperkt opgepakt en niet integraal behandeld. De afstand tussen de overheid – in verschillende vormen – en de burgers is groot en lijkt steeds groter te worden. De onrust over de veiligheid wordt steeds groter en het vertrouwen in het de oplossingsvermogen van de overheid steeds geringer. Er bestaan jarenlang verschillen in hoe de overheid en hoe burgers aankijken tegen de aardbevingsrisico's. De door de overheid geformuleerde prioriteiten worden dan ook niet altijd erkend. Het zal nog lange tijd duren voordat het vertrouwen van de Groningse bevolking is hersteld.

Veiligheid en vertrouwen zijn in het Groningse gasdossier onlosmakelijk met elkaar verbonden. Beide rapporten maken duidelijk dat het niet alleen gaat om objectieve, technische risico- en veiligheidsgegevens, maar vooral ook om subjectieve en sociale normen en waarden die burgers herkennen. Vanuit een dergelijk perspectief kan in de toekomst het vertrouwen van de bevolking in Groningen mogelijk worden hersteld.

Erwin Muller is hoogleraar Veiligheid en recht aan de Universiteit Leiden en daarnaast onder meer vice-voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Van 1 juli 2002 tot 1 januari 2011 was hij lid van de Rob.

¹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen*, maart 2017, p. 19-22.

**Jacques
Wallage als
metapoliticus**

Marcel Boogers

13



Jacques Wallage als metapoliticus

Marcel Boogers

72

Het voert te ver om Jacques Wallage een politiek dier te noemen. Dat klinkt veel te beestachtig en dat is niet waar hij voor staat. In de politiek moet je dierlijke instincten zien te beteugelen, vindt hij. Maar voor mij is hij wel de personificatie van politiek. Als ik aan politiek denk, denk ik aan Jacques. En omgekeerd. En dan heb ik het niet over de partijpolitieke haarkloverij die we zo vaak zien in Den Haag en op andere plekken, maar over de politiek met de grote P: een vreedzame strijd tussen belangen en opvattingen, een strijd die samenlevingen democratisch, open en vitaal maakt.

Jacques heeft zich als raadslid, wethouder, kamerlid en staatssecretaris altijd met volle inzet in die strijd geworpen. De overgang naar het burgemeesterschap van Groningen leek daarom groot, maar in de praktijk viel dat mee. Integendeel zelfs: hij ontdekte dat een burgemeester die verbindt en boven partijen staat soms meer mogelijkheden heeft om besluitvormingsprocessen naar zijn hand te zetten dan iemand die er middenin staat. Het vermogen om metapolitiek te bedrijven, het politieke speelveld te bepalen, is immers het summum van politieke macht. De bekende Amerikaanse politicoloog Eric Schattschneider noemde dit *mobilization of bias*: wie met een probleemdefinitie het politieke speelveld omgrent (is het een lokaal of landelijk probleem, is het een sectoraal of integraal vraagstuk?), bepaalt ook wie er meedoen en heeft daarmee uiteindelijk invloed op de machtsbalans van conflicterende belangen en meningen. Tegenwoordig zouden we dat *framing* noemen, maar het principe is hetzelfde. Als campagneleider van de PvdA had hij zich al in de kunst hiervan bekwaamd. Met het definiëren van de centrale verkiezingsthema's wist hij zo ook het speelveld van zijn partij en dat van politieke concurrenten te beïnvloeden.

Het bedrijven van metapolitiek, het mobiliseren van voorkeuren en het inkaderen van vraagstukken, dat alles ging Jacques als burgemeester van Groningen goed af. Totdat rond de eeuwwisseling een complex plan voor de aanpak van de Noordzijde van de Grote Markt ineens minder goed beheersbaar bleek, ook voor metapoliticus Wallage. Het frame van een architectonisch verantwoord plan dat de Grote Markt met investeringen van projectontwikkelaars een kwaliteitsimpuls zou geven, werd

betrekkelijk eenvoudig gekaapt door een veelkleurige coalitie van tegenstanders. Zij presenteerden het meest omstreden onderdeel van het plan – een parkeergarage onder de Grote Markt – met het beeld van een omvallende Martinitorren. Niet dat er een concreet gevaar zou bestaan dat de toren door graafwerkzaamheden zou verzakken, maar vooral om hiermee tot uitdrukking te brengen dat het stadsbestuur de belangen van de stad aan het grote geld van projectontwikkelaars zou hebben verkwaanseld. Toen er een referendum werd aangevraagd over dit plan kon het stadsbestuur zich niet tegen deze kritiek verweren: volgens de toen heersende opvattingen over overheidscommunicatie mocht de overheid alleen neutrale informatie geven en was het de stadsbestuurders dus niet geoorloofd politiek te reageren. Het leidde ertoe dat de tegenstanders vrij spel kregen in de referendumcampagne en het plan in 2001 met ruime meerderheid werd weggestemd.

Deze ervaring kreeg een plaats in het advies van de commissie-Toekomst Overheidscommunicatie, die het kabinet-Kok II in 2001 adviseerde over de doelen en functies van overheidscommunicatie in een veranderende samenleving en een veranderend medialandschap. Jacques Wallage was voorzitter van deze commissie en adviseerde om communicatie voortaan centraal te stellen in beleidsprocessen: maak inwoners deelgenoot van de besluitvorming, dat versterkt de democratie en verkleint dat kans op verzet achteraf. Verder nuanceerde zijn commissie de neutraliteit van overheidscommunicatie: de overheid moet zich niet inlaten met *spindoctoring*, maar als het imago van de overheid wordt bezoedeld moet wel gepast worden gereageerd.

Mijn eerste ontmoeting met Jacques stamt ongeveer uit die tijd. Ik evalueerde het referendum over de Grote Markt en sprak met hem en vele anderen over de Groninger politiek. Groningen bleek nog steeds een wethoudersstad, met Jacques als *primus inter pares*. Waar veel andere burgemeesters van grote steden zichzelf nog kwalificeerden als 'bestuurlijke randgroepjongeren', gold dat zeker niet voor hem. De tweede ontmoeting volgde vier later, in 2005, toen er een nieuw plan lag voor de aanpak van de Grote Markt en er weer een referendum was aangevraagd door de tegenstanders van het plan. Ook dit referendum mocht ik evalueren. Alle lessen uit het vorige referendum en alle adviezen van de commissie overheidscommunicatie waren opgevolgd: inwoners waren al in een vroegtijdig stadium actief betrokken geweest bij het plan waardoor het verzekerd was van brede maatschappelijke steun; het stadsbestuur en de coalitiepartijen voerden een uitgebreide pro-campagne die tegenstanders in het defensief drukte. Ik kan me nog goed herinneren hoe Jacques duidelijk zichtbaar een glimlach moest onderdrukken toen hij als burgemeester op de verkiezingsnacht de referendumsuitslag bekend maakte. Als een van de weinige referenda was dit referendum gewonnen door de overheid.

Het duurde een flink aantal jaren voor ik Jacques weer tegenkwam als voorzitter van de Rob. Nog steeds als metapoliticus, nog steeds vol met ideeën over de vormgeving van het politieke speelveld, maar met een heel ander oogmerk. Het ging hem nu om de kwaliteit van het politieke speelveld, om de kwaliteit van de democratie. Hij merkte op dat formele democratische besluitvormingsmechanismen niet langer meer aansluiten op de gegroeide praktijk van onderhandelend besturen (bestuurskundigen noemen dat *governance*). Hierdoor zijn twee parallelle politieke speelvelden ontstaan, ieder met een eigen logica en met andere spelers, maar beide met de overheid als centrale actor. Jacques zag, ook door zijn Groningse ervaringen met bewonersparticipatie en publiek-private samenwerkingsconstructies, het uiteendrijven van beide politieke speelvelden als een groot democratisch probleem. Zoals later wel is opgemerkt was dit probleem in de Nederlandse en internationale bestuurskunde al eerder geagendeerd, maar veel verder dan conceptuele verkenningen van theoretische vraagstukken was de wetenschap nog niet gekomen. Met de Rob-adviezen *Vertrouwen op democratie en Loslaten in vertrouwen* hielp hij een concreet perspectief te ontwikkelen op de verbind-

ding van beide speelvelden. En dat was winst. Opvallend is trouwens dat beide adviezen de meeste bijval kregen van lokale bestuurders, die veel indringender dan hun landelijke collega's worden geconfronteerd met de spanning tussen beide speelvelden.

Loslaten in vertrouwen werd een soort leidraad voor de Raad, veel andere Rob-adviezen bouwden voort op dit advies. Het was daarom voor Jacques een grote frustratie dat de gedachtegang achter deze en andere adviezen niet altijd veel weerklank kregen in Den Haag. Ik zag hem soms moeite doen niet cynisch te worden. Zo leerde ik Jacques de afgelopen vier jaar kennen. Onrustig en altijd ongeduldig. De titel van deze bundel zal daar wel naar verwijzen. *'Hoe laat is het?'*, is bij Jacques vragen naar de bekende weg. Want voor hem is het altijd vijf voor twaalf, en soms zelfs wat later. Niks doen is geen optie, haast is geboden.

Dat Jacques zich verder ontwikkelde als metapoliticus die zich minder bezighield met het politieke spel en zich juist meer om het politieke speelveld bekommerde, wil niet zeggen dat de spelers van het spel aan zijn aandacht ontsnapten. Integendeel zelfs. Aangedane aardbevingslachtoffers, boze burgers of beschadigde bestuurders konden steeds op zijn warme belangstelling rekenen. Veel Rob-adviezen gingen ook over hen, waarbij Jacques steeds pleite voor humaniteit, invoelingsvermogen en begrip. 'Thuis ga je niet zo met elkaar om, waarom als bestuurder dan wel?', vroeg hij zich dan af.

Jacques is politiek, en andersom. Als campagneleider, burgemeester en Rob-voorzitter is hij op steeds grotere afstand juist steeds dieper doorgedrongen tot de kern van politiek. Ik ben benieuwd naar zijn volgende stap.

Marcel Boogers is hoogleraar Innovatie en regionaal bestuur aan de Universiteit Twente en senior adviseur bij BMC | advies. Hij was van 1 oktober 2009 tot 1 mei 2010 tijdelijk lid van de Rob. Daarna was hij van 1 juli 2013 tot 1 juli 2017 lid van de Rob.

**The uninvited
guest**

Eldert van wijngaarden

14



The uninvited guest

Eldert van Wijngaarden

In 2011 werd ik door Jacques gevraagd tijdelijk lid van de Rob te worden met het doel de raad te versterken met mijn kennis op het gebied van 'Internet en gerelateerde nieuwe Media'.

76

Reeds in 2007 publiceerde ik tijdens het bouwen van visuele zoekmachines mijn zorgen over het gebrek aan objectivering van informatie op het Internet, waaronder nieuws. Dit doordat machines op basis van populariteit de informatie serveren die 'er het beste ingaat' en geen rekening houden met de waarheid of geloofwaardigheid van de bron. Ik richtte samen met een zakenpartner de Search Engine Delta op om te proberen hier verandering in te brengen. Het bleek echter roeien tegen de stroom van de digitale revolutie in die zich met name vanuit het Noord Amerikaanse snel verspreidde onder de gewillige digitale menigte. De *uninvited guest* werd de deur geweigerd.

Anno 2017 wordt algemeen onderkend dat er een probleem is: we zijn de objectiviteit en het verstand waarmee we met informatie en elkaar omgaan wat kwijtgeraakt. Daarmee brengen we onze maatschappij in gevaar. Principes en mechanismen die decennia lang voor balans in onze sociale interactie hebben gezorgd en de objectiviteit van de journalistiek konden borgen, werken niet meer in de digitale wereld.

Naast dit fenomeen (voor het gemak 'digitaal populisme') dat de maatschappij op een mijns inziens nare manier beïnvloedt, constateer ik dat mijn generatie en zeker de generatie na mij steeds minder over een *uninvited guest* (een actief en regulerend geweten) lijkt te beschikken. Dit is eveneens zichtbaar en voelbaar via het Internet. De toon van de discussie tastte het respect voor de ander aan, met als gevolg dat acceptatie van onderlinge verschillen veranderde naar gedogen. Ik heb mij lang afgevraagd wat hiervan de achterliggende oorzaken waren; waarom laten wij onze *uninvited guest* niet meer binnen? Of erger nog, klopt hij überhaupt nog wel eens aan onze deur met het doel ons gedrag te spiegelen en misschien wel te resetten?

Kijkend naar de generaties vóór mij constateer ik een aantal factoren die de maatschappij waarvan zij deel uitmaakten mede vormden. Met name deze factoren zijn behoorlijk aan verandering onderhevig (geweest) mede door de technologische ontwikkelingen van de afgelopen decennia. Ik raak er hieronder kort een aantal aan.

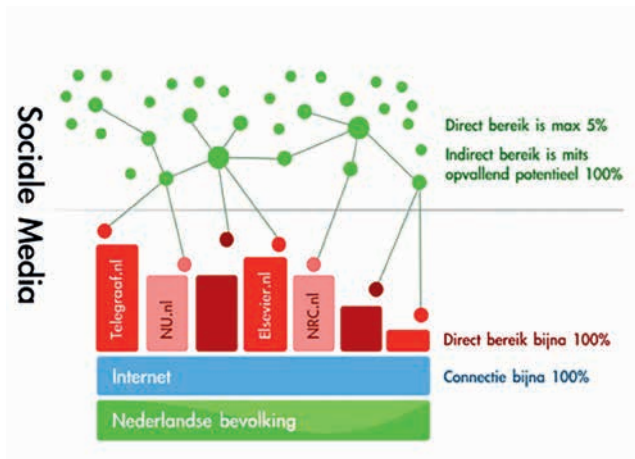
De **voorbeelden van toen** zoals het koningshuis en bestuurders, zijn de onderwerpen van kritiek en discussie van nu. Op **school** en in de **opvoeding** is de hiërarchie zoek en lijkt het veel meer te gaan om het scoren van kinderen dan om het voorbereiden en begeleiden van jonge mensen op, en de richting van een gelukkige toekomst. Omgaan met teleurstellingen heeft plaatsgemaakt voor de uitdaging 'hoe bereik je toch je wat je wilt?'. **Volksvertegenwoordigers** die op een uitzondering na van vorige generaties vier jaren de tijd kregen om namens hen het land te besturen zijn nu in een dagelijkse verkiezing terecht gekomen. Het **gezag** dat werd gecontroleerd door de rechtsstaat wordt nu afgerekend op televisie of door vloggers en verliest respect. Dit hoewel bestuurders en volksvertegenwoordigers in de regel net zoveel mens als gezaghebbende zijn als vroeger. Het **geloof** of de (politieke) overtuiging is voor 80% van de Nederlanders van het toneel verdwenen. Wij zijn nu zoekende naar een gezamenlijk kompas dat hiervoor in de plaats kan komen waarbij het verschil tussen 'zij en wij' de gemakkelijkste route lijkt te zijn voor een grote groep mensen. Kijk naar onze '**sociale omgeving** en vrienden': ik had er een stuk of drie die mij regelmatig een *uninvited* schop onder mijn achterste gaven, nu schijn ik er minstens 110 te hebben (weinig hè ?) waarvan ik vooral te zien krijg hoe ze zouden willen zijn en die mij standaard leuk vinden hoe ik me digitaal ook uit.

Last but not least, de **media**. Ik zie in de Verenigde Staten media die blijven bij hun leest, die gaan voor hoor en wederhoor, voor waarheidsvinding en satire. Ik denk dat mede daardoor de wal het schip gaat keren. Hier in Nederland echter zie en voel ik een kramp bij de media die vooral proberen aan te tonen wel objectief te zijn door het geluid van de ontevreden minderheid te laten horen en iedere tweet vanuit die hoek breeduit en als betrouwbare bron publiceren. Het valt op dat ze vooral ook vaak melden dat de minderheid ook is uitgenodigd maar dat deze er weer niet is. Dit alles levert ons allen continu een vertekend beeld op van onze maatschappij.

Ik ben zeer dankbaar en trots dat de Nederlandse samenleving de afgelopen verkiezingen voor de Tweede Kamer heeft laten zien hoe het zit. Wij zijn een trots, sociaal en tevreden volk. Het kan altijd beter en het is vrij helder waar we naartoe willen en met wie. Het wordt tijd dat dit ook het beeld wordt dat via de media wordt onderstreept, met altijd een kritische blik en een verantwoordelijkheid om misstanden te duiden. Dat zou pas objectief zijn. Onrust zaaien op basis van zendende groepen mensen of onzekerheid over het eigen bestaan past niet bij de rol van de media.

De *uninvited guest* die dit stukje schrijft wil zeker niet alleen de technologische ontwikkeling tot oorzaak van de bovengenoemde veranderingen en de daarmee gepaard gaande individualisering, uitvergrote ontevredenheid en onrust in de maatschappij benoemen. Wel hebben wij ons mijns inziens te weinig verzet. Hebben we enkele essentiële principes en verantwoordelijkheden bewust of onbewust verkwanseld. Of wilden we echt alles wat we nu over ons heen hebben gekregen?

De Rob gaf mij enkele jaren geleden de kans om de observaties van deze reiziger die reeds enkele decennia in de *corporate* en *Internet business* actief was, in een maatschappij waarin af en toe de kortsluiting normatief werd, op een prachtige wijze met prachtige mensen te verwoorden in het Rob-advies *In gesprek of verkeerd verbonden. Kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie* (april 2012).



Als basis voor een aantal tips voor het parlement waarvan ik er best enkele heb teruggezien, keken wij gedegen naar bijvoorbeeld het bereik van nieuwe media. Het hiernaast enigszins gedateerde plaatje van zes jaren geleden illustreert de bijna nucleaire kracht van netwerk media, ook wel sociale media genoemd. Met name het gebruik door de reguliere media van deze nieuwe media als 'betrouwbare' bron zoals hiervoor al genoemd, leidt tot disproportionele vergroting van het bereik van goed verbonden enkelingen.

De effecten hiervan zijn de laatste jaren helder en duidelijk en behoeven geen *uninvited guest* ter verduidelijking.

Moeten we dan weer terug naar het verleden? Nee, liever niet wat mij betreft! Maar ons bewustzijn van de mechanismen en verschillen in de wijze van opgroeien van generaties opent de deur voor de *uninvited guest*. Hiermee kunnen wij als maatschappij wederom een kompas vinden richting een stabiele toekomst.

Hoe gaat het nu ruim vijf jaar later met deze *uninvited guest*? Met mij gaat het prima; Als founder en CEO van Web-IQ heb ik samen met Mathijs Homminga de keuze gemaakt om onze kennis en kunde in te zetten voor het verbeteren van de wereld en het beschermen van de enorme positieve potentie van het Internet. Wij leveren *Intelligence* technologie waarmee wereldwijd Law Enforcement Agencies met name kindermisbruik middels *online investigation tools* kunnen bestrijden.

Ik ben iedereen bij de Rob, en met name zijn voorzitter Jacques Wallage, die de deur opende, zeer dankbaar dat ik binnen de Rob mijn zegje heb kunnen doen. Dat er geluisterd werd naar die eigenzinnige 'Burger' en dat ik de mogelijkheid heb gehad om te zien hoe gepassioneerd mensen in Den Haag bezig zijn met ook mijn toekomst.

Jacques Wallage is inmiddels voor Web-IQ een zeer gewaardeerde adviseur. Persoonlijk en inhoudelijk prijs ik mij hiermee zeer gelukkig.

Eldert van Wijngaarden is founder en CEO van Web-IQ. Hij was van 1 maart 2011 tot 1 april 2012 tijdelijk lid van de Rob.

**Experimenteer-
gemeente
Poststad:
*'the place to be'***

Monique Leyenaar

15



Experimenteer- gemeente poststad: *'the place to be'*

Monique Leyenaar

1 januari: POSTSTAD aangewezen als experimenteergemeente

1 maart: Jacques Wallage met overweldigende meerderheid gekozen tot burgemeester door de inwoners van POSTSTAD

Door onze verslaggever. POSTSTAD - De – met recht zo genoemde – burgervader van POSTSTAD is voortvarend aan de slag gegaan met zijn agenda van politieke en bestuurlijke vernieuwing. Deze keer geen langdurige, moeizame en ondoorzichtige formatie van het College van B&W, noch een gedetailleerd Collegeakkoord. Wallage heeft binnen twee dagen zijn eigen team van wethouders samengesteld en samen met hen een vijf pagina's tellend visiestuk gepresenteerd. Afsproken is dat de leden van het College binnen twee maanden met meer uitgewerkte plannen komen voor hun portefeuille.

Zoals Wallage ook heeft beloofd tijdens zijn campagne, is het een zeer divers team. Drie vrouwen, drie mannen en twee transgenders; drie met een niet-westerse achtergrond; twee jonger dan dertig jaar, twee tussen de 30-40 jaar, twee tussen de 40-60 jaar en twee ouder dan 60 jaar. Verder zijn alle delen van de stad vertegenwoordigd en is er een goede mix aanwezig van deskundigheden: financiën, zorg, sociaal domein, onderwijs, sport en kunst. De burgemeester is zelf het voornaamste aanspreekpunt voor burgerzeggenschap, burgerparticipatie en burgermeespraak, zo kondigde Wallage aan in het – ook direct ingestelde – wekelijkse 'media-uurtje op woensdag'. Nog een nieuwtje is dat de wethouders burgeradviescommissies zullen gaan instellen rond hun portefeuille. Inwoners kunnen solliciteren naar het lidmaatschap van een commissie en worden door de gemeenteraad benoemd op basis van een mix van diversiteit en deskundigheid.

'Het gaat allemaal anders in POSTSTAD' - Allereerst het kiezen van de lokale volksvertegenwoordigers. Nu staat het gemeenteraadslid veel te ver af van de inwoners die hij of zij geacht wordt te vertegenwoordigen. Het lijstenstelsel – kandidatenlijsten die door politieke partijen op een ondoorzichtige

manier worden samengesteld – werkt in de hand dat potentiële gemeenteraadsleden nauwelijks moeite doen om zich te profileren en om bekendheid te verwerven bij de kiezers. Ter versterking van de band tussen gekozenen en kiezer voert Wallage dan ook het meerderheidsstelsel in, waarbij POSTSTAD wordt opgedeeld in 33 districten en elk district een afgevaardigde kiest volgens het meerderheidssysteem. Iedere kiesgerechtigde bewoner van een district kan zich kandidaat stellen: dat kan namens een politieke partij, maar dat hoeft niet. Behalve deze districtskandidaten, zijn er zes zetels gereserveerd in de gemeenteraad voor functionele organisaties: de universiteit van POSTSTAD, de ondernemersvereniging 'Binnenstad', het ziekenhuis 'De Zorgpost', de koepel 'Zonder Zorg', de woningcorporatie 'Postdale' en de lokale sportfederatie. De kandidaatstelling en verkiezing van deze vertegenwoordigers zijn de taak van de betreffende organisaties. Wel zal een onafhankelijke commissie toezien op het democratische verloop van deze processen.

De voornaamste taak van de gemeenteraad is het controleren van burgemeester en college op de rechtmatigheid en wenselijkheid van het gevoerde bestuur. Verder fungeert de gemeenteraad als klankbord voor het gemeentebestuur en levert hij input over wensen en problemen vanuit de lokale samenleving. In alle 33 districten komt er een 'Volkshuis', een ruimte waar burgers onderling of met hun raadslid en ambtenaren over gemeentezaken kunnen spreken. Hier vindt ook het wekelijkse spreekuur plaats van het 'eigen' raadslid en de burgerjury's over voor dit deel van POSTSTAD belangrijke thema's.

De kiesgerechtigde leeftijd wordt trouwens gesteld op 16 jaar.

'Inwoners van POSTSTAD 'verburgeren'¹ - Steeds vaker nemen burgers zelf initiatieven om bepaalde publieke voorzieningen voor elkaar te krijgen. Wallage is hier een groot voorstander van en zal zijn ambtenaren instrueren om deze initiatieven zoveel mogelijk te ondersteunen en te faciliteren. 'Loslaten in vertrouwen' is zijn motto! Meer in het algemeen geldt, volgens Wallage, dat burgerschap sterker dient te worden gepositioneerd in de lesprogramma's. De eis dat zoveel mogelijk mensen van zoveel mogelijk verschillende achtergronden meebesturen (inclusiviteit), houdt in dat *alle* burgers van 16 jaar en ouder moeten kunnen beschikken over de noodzakelijke vaardigheden en kennis om zijn of haar zegje te kunnen doen. De boodschap dat wij allen eigenaar zijn van de publieke voorzieningen en de publieke ruimte en dat gekozen vertegenwoordigers hun werk alleen maar goed kunnen doen wanneer andere burgers hen van input voorzien en tegelijk controleren, dient luid en duidelijk te klinken. Natuurlijk onder constante vermelding dat de mate van betrokkenheid en inzet per individu verschilt. *'Learning by doing'* is een beproefd concept: vormgeven van de samenleving vereist vaardigheden als informatieverwerking en -beoordeling, met anderen delibereren, compromisvorming en tot besluitvorming komen. Praktijkervaring doet men op door deelname of betrokkenheid bij burger-/ cliëntadvies-commissies, burgerbegrotingscommissies, beslissende referenda, beslissende burgerjury's en rechtstreekse verkiezing van bestuurders, zowel in het stadhuis als in corporaties, zorg- en onderwijsinstellingen. De burgers van POSTSTAD kunnen hun borst natmaken, zo kondigt Wallage aan: zij zijn aan zet! Belangrijke beslissingen zullen worden voorbereid door burgerjury's en de uitkomst van de burgerjury zal vervolgens worden voorgelegd aan de hele bevolking via referenda. Wallage is een groot voorstander van burgerjury's. Deze zijn er voor bedoeld om burgers een gefundeerd oordeel te laten geven over een lokaal beleidsissue. In tegenstelling tot de

1 Verburgeren in de zin van enerzijds verantwoordelijkheidsgevoel (eigenaarschap) voor de buurt, voor medebewoners en voor publieke voorzieningen en anderzijds de bereidheid om zich hiervoor, in meer of mindere mate, in te zetten (Monique Leyenaar en Remco Nehmelman, Een moderne democratie, essay, in: *Binnenlands Bestuur*, vol. 38, nr. 6, 2017, p. 30-32).

meeste andere vormen van burgerparticipatie, melden burgers zich niet zelf aan voor deelname, maar wordt men door random steekproeftrekking benaderd.² De groep komt dan een of meerdere dagen bijeen om over het beleidsissue te discussiëren en te oordelen. De deelnemers ontvangen vooraf schriftelijke informatie over het beleidsissue en kunnen tijdens de bijeenkomst(en) met deskundigen en belanghebbenden van gedachten wisselen. De discussie vindt zowel in kleine groepen als plenair plaats en wordt geleid door onafhankelijke gespreksleiders. Het is de bedoeling dat de groep door middel van discussie en overleg gaandeweg naar een eindoordeel convergeert. Unanimiteit is daarbij ideaal, maar ook een genuanceerde uitkomst behoort tot de mogelijkheden. De uitkomst is een concreet besluit of aanbevelingen in de vorm van een advies.³ Tijdens de campagne zijn al een aantal thema's genoemd voor zo'n burgerjury: maatregelen om de luchtkwaliteit van POSTSTAD te verbeteren; het parkeerbeleid in de binnenstad; opvang van vluchtelingen in de stad.

'De politiek heeft de democratie gekaapt' - Het belangrijkste thema van de campagne van Wallage was dat in POSTSTAD *alle* burgers betrokken zijn en niet *een kleine groep* partijpolitieke bestuurders de dienst uitmaken en dat politiek en democratie veel meer zijn dan alleen besluitvorming in het stadhuis. Het is *ook* zeggenschap over en besluiten nemen in maatschappelijke organisaties, zoals woningcorporaties, zorginstellingen en onderwijsorganisaties. Ook daar moet het gaan om democratische besluitvormingsprocessen en om democratische waarden zoals inclusiviteit, transparantie, macht en tegenmacht. Voor Wallage betekent *democratie* dat *meer* mensen *vaker* en *intensiever* meedoen en meebesluiten, niet zozeer in partijpolitieke verbanden, maar eerder in de buurt en in tal van maatschappelijke, semi-publieke organisaties. De inwoners van POSTSTAD hebben zeggenschap over (semi-)publieke taken en over de publieke ruimte. Wallage heeft toegezegd op zeer korte termijn met concrete plannen te komen om medespraak en zeggenschap over het wonen, de zorg en de scholen en universiteit te versterken. Uitgangspunt hierbij is het in juni 2017 gepubliceerde advies *Democratie is méér dan politiek alleen* van de Raad voor het openbaar bestuur: een volle democratie is niet alleen een *politieke*, maar ook een *maatschappelijke* democratie, aldus de Rob.

'Fijn wonen in POSTSTAD' - Het bestuurlijke concept van burgemeester Wallage drijft op twee belangrijke uitgangspunten: de menselijke maat en vertrouwen. Professionalisering en bureaucratisering hebben burgers op afstand geplaatst en vanuit de organisaties zelf is er te weinig aansporing geweest om, als individu of gezamenlijk, mee te denken, mee af te wegen en mee te beslissen. Dat moet veranderen, vindt Wallage, en de experimenteerstatus van POSTSTAD verschaft hem de mogelijkheid om vastgeroeste instituties zoals verkiezingen en lokale besluitvormingsprocedures aan te pakken. Zijn geloof in de bereidheid van de inwoners van POSTSTAD om zich in te zetten voor elkaar en voor de stad is groot. Om burgers zelf die inzet vorm te laten geven en zo de mens – en niet de politiek – weer op de eerste plaats te zetten, wordt een groep van 30 burgers via loting gevormd die maandelijks de burgemeester gaat adviseren over de 'menselijke maat', over oplossingen die ten goede komen aan het leefklimaat van POSTSTAD. Ieder jaar wordt door middel van een nieuwe loting een nieuwe groep gevormd. Wallage hoopt zo het '*out of the box*-denken' van mensen aan te kunnen boren. Als voorbeeld noemde hij het idee om de postbode niet te laten verdwijnen uit het straatbeeld, maar hem of haar een uitbreiding van taken te geven: behalve post bezorgen ook de

- 2 Uit de groep die zich opgeeft wordt dan met behulp van stratificatie de uiteindelijke jury vastgesteld, waarbij met relevante kenmerken rekening wordt gehouden. Om deelname te bevorderen, wordt er een redelijke vergoeding gegeven.
- 3 Zie voor de praktische uitwerking van een burgerjury: M. Leyenaar, *De burger aan zet*. Handleiding Burgerforum, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2009.

ogen en oren zijn voor bijvoorbeeld de zorg en politie. Andere ideeën zijn het vergroenen van POSTSTAD door toe te staan dat op platte daken tuinen kunnen worden aangelegd en groente kan worden verbouwd en om studenten en gepensioneerde ouderen samen te laten wonen in daartoe verbouwde leegstaande kantoorgebouwen. Wallage weet het zeker: POSTSTAD is *'the place to be'*.

Monique Leyenaar is hoogleraar Vergelijkende politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Van 1 juli 2009 tot 1 juli 2017 was zij lid van de Rob.

**'5 voor 12'
voor de brede
volkspartij**

Sarah L. de Lange

16



‘5 voor 12’ voor de brede volkspartij’

Sarah L. de Lange

86

In de taakomschrijving van de Raad voor het openbaar bestuur staat dat hij opgericht is om de democratie en het openbaar bestuur beter te doen functioneren, waarbij de kwaliteit van het functioneren wordt afgemeten aan de kernwaarden ‘vertrouwen’, ‘transparantie’, ‘participatie’, ‘effectiviteit’ en ‘efficiëntie’. Deze waarden worden verondersteld breed gedragen te worden in samenleving, politiek, en bestuur. In het Rob-advies *Vertrouwen op democratie* (februari 2010), dat de agenda van Jacques Wallage als voorzitter van de Raad bevat, kwamen de manieren waarop deze waarden onder druk staan en bestendig kunnen worden het duidelijkst naar voren.

In dit advies, en de daarop volgende, worstelde de Raad met de politieke partij als centrale actor in de democratie. De Raad erkende dat de partij schakel tussen samenleving en overheid hoort te zijn, en dat deze schakelfunctie de afgelopen decennia onder druk is komen te staan. Tegelijkertijd zag hij geen duidelijk alternatief voor de partij als vertegenwoordiger van de burger in besluitvorming, en concludeerde hij herhaaldelijk dat de directe democratie een aanvulling op de representatieve is, en geen vervanging voor. Ook bleek het niet eenvoudig om aan te geven hoe politieke partijen omgevormd kunnen worden tot toekomstbestendige organisaties, die ook in de netwerksamenleving kunnen opereren.

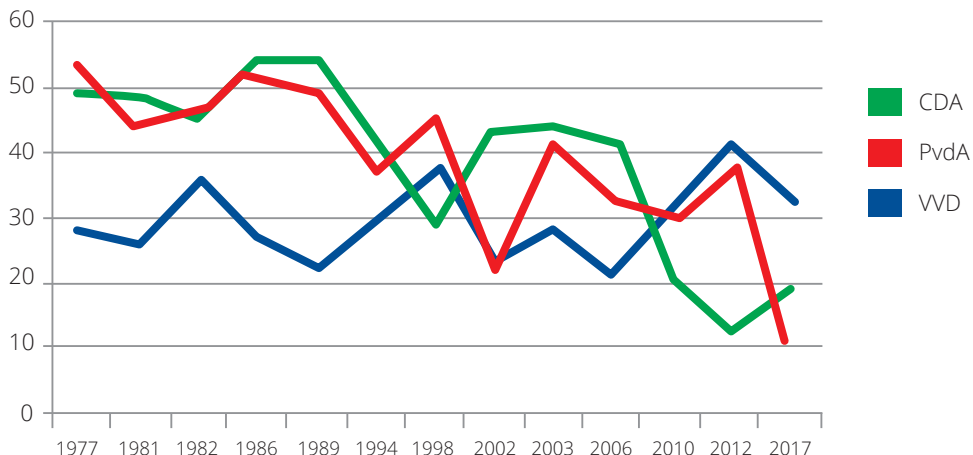
Om deze problematiek aan te kaarten bracht de Raad onder de titel *Politieke Partijen: overbodig of nodig?* in april 2014 een essaybundel uit, waarin de Raad wetenschappers aan het woord liet over dit heikele onderwerp. De keuze voor wetenschappelijke essay was bewust en kwam, naar mijn mening, deels voort uit het feit dat de Raad boven de partijen pleegt te staan. Het is nu eenmaal niet eenvoudig om over ontwikkelingen die sommige partijen meer beïnvloeden dan andere te schrijven en er niet van beschuldigd te worden partijpolitiek te bedrijven. Om deze reden heeft de Raad zich de afgelopen twee raadsperiodes (2009-2017) ook terughoudend opgesteld wanneer hij over politieke partijen adviseerde.

Het is echter belangrijk te constateren dat het juist voor (sommige) politieke partijen ‘5 voor 12’ is, een gevoel dat volgens mij ook bij de voorzitter sterk leeft.¹ Het functioneren van politieke partijen gaat Jacques, als oud-politicus en oud-bestuurder, echt aan het hart. Voor hem zijn deze organisaties van levensbelang voor de democratie. Politieke partijen oefenen functies uit die niet eenvoudig door individuele kandidaten of maatschappelijke organisaties kunnen worden overgenomen, zoals het formuleren van een samenhangende toekomstvisie voor de samenleving, of het selecteren van een gebalanceerde lijst van vertegenwoordigers in spe voor parlement of gemeenteraad.

Maar voor welke partijen is het nu eigenlijk echt ‘5 voor 12’? De Raad heeft lange tijd verondersteld dat het succes van populistische partijen er op wijst dat met name de gevestigde partijen in de verdrukking zitten. Sinds de verkiezingen van 2017 ben ik echter een andere mening toegedaan. Niet *de* politieke partij, en zelfs niet de *traditionele* politieke partij is noodzakelijkerwijs in crisis. Natuurlijk ondervinden veel partijen problemen met het uitoefenen van specifieke functies – het vinden van voldoende kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 is hier een voorbeeld van –, maar tegelijkertijd weten zij zich aan te passen aan de omstandigheden. Veel politieke partijen experimenteren met nieuwe organisatievormen – denk aan de *meet-ups* van GroenLinks die ook open staan voor niet-leden –, en zien zelfs een stijging van het ledenaantal.

De enige partijen die deze slag niet weten te maken zijn de brede, klassieke volkspartijen. In heel Europa worstelen de Sociaal-democraten en Christen-democraten en hebben zij moeite hun bestaansrecht te verdedigen.² Ook in Nederland zijn het specifiek de PvdA en het CDA die aanhang verliezen (zie Figuur 1). De VVD, als derde gevestigde partij, verliest wel leden, maar kent geen duidelijk neerwaartse trend in de verkiezingen van de laatste decennia.

Figuur 1 *Electorale neergang volkspartijen*



1 Het falen van politieke partijen als schakel tussen samenleving en overheid is tijdens de zittingstermijn van de voorzitter uitgebreid gedocumenteerd in boeken als *De diplomademocratie* (Bovens en Wille, 2010), *Nepparlement* (Hakhverdian en Schakel, 2017) en *Niet de kiezer is gek* (Van der Meer, 2017).

2 Voor een overzicht zie <http://imgur.com/r/europeans/6hD7J>

De teloorgang van de volkspartijen is ook terug te zien in de samenstelling van hun electoraat. Zowel de PvdA als het CDA slaagden er niet in een dwarsdoorsnede van bevolking aan te trekken tijdens de verkiezingen voor de Tweede Kamer van 2017. Beide partijen kennen een oververtegenwoordiging van ouderen en mannen in hun electoraat (zie Tabel 1). Samen met de VVD staan de PvdA en het CDA in de top 3 van de partijen met de grootste oververtegenwoordiging van mannelijke kiezers en samen met de SP in de top 3 van partijen met het meest vergrijsde electoraat. Alleen op het gebied van opleidingsniveau doen het CDA en de PvdA het iets beter, alhoewel de PvdA in 2017 meer dan voorheen vooral hogeropgeleide burgers aansprak. Opvallend is ook dat de stemmers op de PvdA en het CDA in tegenstelling tot de rest van de bevolking hun keuze voor hun partij al vroeg bepaalden. 44% van de kiezers van de PvdA deed dit al twee maanden voor de verkiezingen en nog eens 8 % een maand voor de verkiezingen, bij de kiezers van het CDA waren dit respectievelijk 29% en 13 %.³ Alleen het kernelectoraat van deze partijen, dat loyaal maar ook zeer vergrijsd is, is dus overgebleven.

Tabel 1 Samenstelling electoraat CDA en PvdA bij TK-verkiezingen 2017

	CDA	PvdA
Geslacht		
* Man	56,7%	55,9%
* Vrouw	43,3%	44,1%
Leeftijd		
*18-34	18,3%	12,6%
*35-65	50,6%	43,7%
*65+	31,0%	43,7%
Opleidingsniveau		
* Laag	20,9%	16,5%
* Midden	44,7%	39,6%
* Hoog	34,4%	43,8%

Bron: IPSOS in opdracht van NOS⁴

Uiteraard heeft het verlies van de volkspartijen deels te maken met mate waarin de programma's van deze partijen kiezers aanspreken. Mijn hypothese is echter dat ook hun organisationele structuur deze partijen opbreekt. De klassieke volkspartijen zijn organisationeel op dit moment een kruising tussen het model van de massapartij enerzijds en de kartelpartij (Katz en Mair, 1995) anderzijds. In hun structuur zijn zij breed en gelaagd, met afdelingen op alle niveaus (gemeente, provincie, rijk) en een grote hoeveelheid verwante organisaties. Tegelijkertijd zijn zij in hun besluitvormingsstructuur en financieringsbronnen sterk verstatelijk. Het zijn bestuurderspartijen met een geprofessionaliseerd kader met sterke invloed van 'Den Haag' en hiërarchische sturing. Deze sturing is sterk aanwezig, ondanks pogingen de leden invloed te geven door lijsttrekkersverkiezingen te organiseren.

De hybride organisatievorm zorgt ervoor dat de volkspartijen rigide en naar binnen gekeerd zijn. Het gebrek aan flexibiliteit maakt het moeilijk op veranderingen in te spelen, terwijl het gesloten karakter van deze partijen er toe leidt dat zij de aansluiting met de netwerksamenleving ontberen. De VVD

3 <http://nos.nl/artikel/2163482-waarom-stemden-mensen-wat-ze-stemden.html>

4 <http://nos.nl/artikel/2163382-jong-of-oud-man-of-vrouw-wie-stemde-op-welke-partij.html>

heeft hier minder last van, omdat zij nooit een echte, klassieke massapartij is geweest. Haar origine als kaderpartij maakt – de liberalen organiseerden zich historisch gezien met enige tegenzin – haar wendbaarder dan de PvdA en het CDA.

Vanuit dit perspectief bezien zijn er naar mijn mening twee oplossingen mogelijk. In de eerste plaats zouden de volkspartijen terug kunnen keren naar hun oorsprong en het model van de massapartij. Met dit model boeken ook de sociaal-populisten succes op dit moment – denk aan de SP – en onderzoek heeft aangetoond dat klassieke sociaal-democratische organisaties een barrière tegen de opkomst van radicaal rechts populisme kunnen vormen (Coffé, 2008). Het vereist wel dat de volkspartijen ontstatelijken en inzetten op ledenwerving, het versterken van organisaties en afdelingen, en dienstbetoon. Het alternatief is dat de volkspartijen zich omvormen tot nieuwe, moderne bewegingen. Ook in deze variant is ontstatelijking belangrijk, maar dient dit te gebeuren door het ontmantelen en openstellen van de traditionele organisatie en het inperken van de macht van 'Den Haag'. Ook het democratiseren van besluitvorming, het digitaliseren van participatie, en het volop ruimte bieden aan *bottom-up* initiatieven zijn in dat geval belangrijk.

Naar mijn mening is de laatste optie het meest kansrijk in een steeds veranderende samenleving. Oftewel, het is tijd voor een nieuw organisationeel model voor de volkspartij, dat er voor zorgt dat deze partijen op een moderne manier kunnen wortelen in de samenleving. De Raad zou dit model de komende jaren kunnen ontwikkelen. Maar misschien is het beter als Jacques dit model op poten zet, nu hij zeeën van tijd heeft en zonder last en ruggespraak stelling kan nemen in het debat: het is ten slotte '5 voor 12'!

Sarah L. de Lange is bijzonder hoogleraar bij de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Zij is houdster van de dr. J.M. den Uyl-leerstoel. Sinds 1 mei 2011 is zij lid van de Rob.

Referenties

Mark Bovens en Anchrit Wille (2011), *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Bert Bakker.

H. Coffé (2008), Social democratic parties as buffers against the extreme right. The case of Belgium, in: *Contemporary Politics* 14 (2), p. 179–195.

A. Hakhverdian en W. Schakel (2017), *Nepparlement. Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*, Amsterdam: AUP.

R.S. Katz en P. Mair (1995), Changing models of party organization. The emergence of the cartel party, in: *Party Politics* 1 (1), p. 5-28.

Sarah L. de Lange, Monique Leyenaar en Pieter de Jong (2014), *Politieke partijen: overbodig of nodig?*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Tom van der Meer (2017), *Niet de kiezer is gek*, Houten: Spectrum.

Raad voor het openbaar bestuur (2010), *Vertrouwen op democratie*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

**Horizontaliteit
ontmoet
verticaliteit**

Rien Fraanje

17



Horizontaliteit ontmoet verticaliteit

Rien Fraanje

Elders in deze bundel stelt Hanneke Möhring, oud-lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), terecht vast dat Jacques Wallage er in zijn acht jaar als voorzitter van de Rob in is geslaagd om het perspectief van de samenleving nadrukkelijk een plek te geven in de advisering van de Raad. Misschien moeten we nog een stap verder gaan: de veranderingen die in de samenleving gaande zijn stonden in afgelopen raadsperiodes centraal in zo'n beetje elke publicatie van de Rob. De Rob onder voorzitterschap van Jacques Wallage probeerde steeds – de ene keer expliciet, een volgende keer impliciet – de vraag te beantwoorden hoe de politiek en/of het openbaar bestuur moet inspelen op die veranderende samenleving.

De eerste contouren van dat samenlevingsperspectief werden neergelegd in het eerste advies waaronder de handtekening van Wallage staat. De nieuwbakken voorzitter had bij voorbaat de ambitie uitgesproken dat *Vertrouwen op democratie* gelezen moest kunnen worden als een klarenstoot van een Raad die een nieuwe periode inslaat met een nieuwe voorzitter. Het rapport werd op woensdag 17 februari 2010 aangeboden aan minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken. Later bleek dat twee dagen voor haar aftreden te zijn vanwege de onverkwikkelijke val van het vierde kabinet-Balkenende die als een impliciete bevestiging van de analyse van dit rapport was op te vatten.

In *Vertrouwen op democratie* kraakt de Raad kritische noten over 'de andere kloof'. De vaak veronderstelde kloof tussen mensen en politici die zou maken dat politici niet weten wat er leeft onder burgers verwijst hij naar het rijk der fabelen. Met 'de andere kloof' duidt de Raad op de afstand die is ontstaan tussen enerzijds 'de gehorizontaliseerde publieke ruimte waarin mensen, maatschappelijke organisaties, bedrijven maar ook politiek en bestuur in netwerken op voet van gelijkwaardigheid met elkaar omgaan. En anderzijds de verticaal georganiseerde instituties van politiek en bestuur, die hoewel onderdeel van de horizontaliteit, in werkwijze nog uitgaan van een verticale fictie en daarom nog geen effectieve verbinding hebben gevonden met de nieuwe werkelijkheid.'

Het gevolg is, aldus *Vertrouwen op democratie*, dat de wijze waarop de politiek functioneert niet meer aansluit bij de belevingswereld van mensen en hoe zij de werkelijkheid ervaren. 'Politiek en bestuur opereren als ware de samenleving nog opgebouwd in verticale, hiërarchische verhoudingen. Mensen, bedrijven, instellingen, maar ook het openbaar bestuur maken inmiddels deel uit van horizontale netwerken. Daarin zijn de politiek en de overheid niet meer de belangrijkste, maar één van de belangrijke spelers. Daarvan lijken politieke bestuurders zich nog onvoldoende bewust. De wijze waarop de politiek functioneert en zich organiseert past niet meer bij de manier waarop de samenleving is georganiseerd.'

Politiek en bestuur moeten zich in hun werkwijze verbinden met de gehorizontaliseerde samenleving om weer gezagsvol te kunnen opereren. Daarvoor benoemde de Raad drie zogenoemde verbindingpunten. In de eerste plaats pleit hij voor een politiek vanuit waarden en beginselen in plaats van het dominante instrumentele bestuur vanuit SMART geformuleerde doelstellingen. Het tweede verbindingpunt betreft: meer invloed voor mensen op beleids- en besluitvorming. Het derde verbindingpunt ten slotte, pleit voor meer invloed van mensen bij de keuze van politieke bestuurders.

Onder het motto 'Practice what you preach' vond de voorzitter dat ook de Raad voor het openbaar bestuur zich moest verstaan met die gehorizontaliseerde publieke ruimte. Het jaar na de publicatie van *Vertrouwen op democratie* stimuleerde de Raad dat overal in het land discussiebijeenkomsten over het rapport werden georganiseerd. Geheel volgens het eigen denkmodel organiseerde niet de Raad zelf vanuit de verticaliteit zulke bijeenkomsten, maar liet hij zich vanuit de horizontale samenleving uitnodigen voor symposia, lezingen, colleges en debatten die door anderen werden georganiseerd. Eerst en vooral de voorzitter maar daarnaast ook andere Raadsleden en medewerkers van de staf doorkruisten het hele land om in kroegen, theaters, universiteiten, congrescentra en gemeente- en provinciehuizen te verhalen over de botsing tussen verticaal bestuur en de horizontale samenleving.

Vanuit dezelfde filosofie van het debuterende adviesrapport van de Rob onder Wallages voorzitterschap werden ook de bijeenkomsten en evenementen die de Rob zelf organiseerde kritisch onder de loep genomen. Sociëteit De Witte en in mindere mate Perscentrum Nieuwspoort werden als thuishaven voor Rob-events in de ban gedaan omdat beide symbool zouden staan voor een oude verticale politieke en bestuurlijke praktijk. Rob-lezingen kregen hun thuis in de openbare bibliotheek van Den Haag of zelfs een kerk. De presentatie van een rapport vond plaats in de leeszaal van ProDemos | Huis voor de democratie en rechtsstaat in Den Haag.

Ik wil hier maar mee illustreren dat de analyses van de Raad in het algemeen en zijn voorzitter in het bijzonder stevast gepaard gingen met een vertaling naar de eigen praktijk. De Rob mocht van zijn voorzitter nadrukkelijk geen raad zijn die vanuit de verticale hoogte doceerde hoe de wereld in elkaar steekt zonder daarvan voor de eigen werkwijze rekenschap te geven. Toch zit er een onvermijdelijk spanningsveld ingebakken in de ontmoeting tussen enerzijds de intellectuele analyse over een gehorizontaliseerde samenleving en anderzijds de politieke overtuiging en bestuurlijke praktijk. Want hoe kun je je eigen politieke overtuigingen over het goede leven samen laten gaan met ruimte geven aan die gehorizontaliseerde publieke ruimte waarin vaak hele andere opvattingen over het goede leven bestaan?

Het is een klassiek dilemma in de christen-democratie. Deze politieke filosofie legt het primaat bij de samenleving en veronderstelt dat er soevereine kringen zijn waar de politiek van af moet blijven. Het heeft talloze keren tot lastig uit te leggen standpunten geleid van de CDA-fractie die een idee op zich wel goed vindt (bijvoorbeeld meer verlofdagen voor vaders na de geboorte van een kind) maar toch tegen een voorstel in die richting stemt omdat het volgens de christen-democratie niet aan de politiek maar aan de sociale partners is om dit samen te regelen.

Ik reken Jacques Wallage tot de gemeenschapsdenkers binnen de sociaal-democratie, kortom: de stroming die – zeer verwant aan christen-democraten – eerst en vooral mensen en hun gemeenschappen in stelling wil brengen om hun uitdagingen zelf aan te pakken in plaats van eerst en vooral de overheid in te schakelen om maatschappelijke misstanden te lijf te gaan. Tegelijk is hij – als een ware sociaal-democraat – door en door maatschappelijk geëngageerd. Dus ook bij hem is dat onvermijdelijke spanningsveld aanwezig tussen de analyticus die ziet dat die samenleving zich niet zomaar meer laat sturen door verticale instituties van bovenaf en de bevlogen oud-politicus en bestuurder met sterke overtuigingen hoe we de samenleving eerlijker en rechtvaardiger kunnen maken.

Inmiddels leren nieuwe bestuurskundige inzichten dat we in een meervoudige democratie dit spanningsveld niet moeten willen opheffen, laat staan oplossen. Het is gewoon een onvermijdelijk onderdeel van de complexe bestuurlijke en maatschappelijke realiteit. Het bestaan van dat spanningsveld kan uit zichzelf leiden tot iets goeds. Laat het maar schuren. De nieuwe raad heeft tot taak die genoemde meervoudigheid, hybriditeit en complexiteit te doorgronden. Daarbij zullen de scherpe analyses en het grote engagement van Jacques Wallage niet worden gemist.

Rien Fraanje is vanaf 1 maart 2017 secretaris-directeur van de Raad voor het openbaar bestuur. Van 2009 tot en met 2013 was hij senior adviseur bij de Rob. Hij schreef voor de Raad onder meer het advies Vertrouwen op democratie.



Raad voor het openbaar bestuur

Bezoekadres: Korte Voorhout 7, Den Haag
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag

T 070 426 7540
E rob-rfv@rob-rfv.nl
[@Rob_Rfv](#)

ISBN nummer: 978-90-5991-104-8
NUR: 823



Rob

Raad voor het openbaar bestuur

Op 29 juni 2017 nam de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) afscheid van zijn voorzitter Jacques Wallage. De Rob deed dit met een symposium dat inhoudelijk reflecteert op het openbaar bestuur, de democratie, de relatie tussen het politieke bestuur en burgers, en vooral op 'vertrouwen': van burgers in hun bestuur, maar zeker ook van het politieke bestuur in hun burgers.

Vanwege de grote inhoudelijke betrokkenheid van Jacques kan zijn afscheid niet zonder inhoudelijke beschouwingen. Deze publicatie brengt de inhoud en het persoonlijke samen. Het is geen traditioneel liber amicorum, maar een bundel met bijdragen van (oud-)leden van de Rob waarin zij schetsen 'hoe laat' het volgens hen is op een terrein van een Rob-advies/onderwerp waarmee zij affiniteit hebben casu quo bij betrokken zijn (geweest). Achtergrond hierbij is dat Jacques, sprekend over 'de democratie' met enige regelmaat meldt dat het wat hem betreft '5 voor 12' is.

Deze bundel ontstond dankzij de vele (oud-)Rob-leden die op ons verzoek enthousiast de pen ter hand hebben genomen waardoor de Raad voor het openbaar bestuur en zijn voorzitter Jacques Wallage in de volle breedte worden geportretteerd.