



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Essaybundel

Ruimte in regels

2020

Essaybundel

Ruimte in regels

drs. K.H. Ollongren

Thorbecke vond dat het openbaar bestuur met zijn tijd moet meebewegen. Anders zal het niet meer naar behoren functioneren. Ik ben dat met hem eens.

Net als in de tijd van Thorbecke bestaat er bij mensen onbehagen over de manier waarop het land bestuurd wordt. Dat onbehagen heeft niet één en dezelfde oorzaak. De problemen van de mensen in het ene deel van het land zijn anders dan de problemen van mensen in het andere deel van het land.

De grote vraag is hoe we dit verschil de ruimte kunnen geven, en tegelijk de eenheid in Nederland bewaren. Veel oplossingen die voorhanden zijn, schuren met onze huidige wettelijke kaders.

Daarom wil ik met het uitgangspunt 'Ruimte in regels' – de gemeenten beter toerusten op hun taak. Dat betekent dat we maatschappelijke opgaven slagvaardig kunnen oppakken. In verbondenheid met de inwoners. Met gerichte (regionale) samenwerking.

Of het nu gaat om woningbouw, bestrijding van ondermijnende criminaliteit, de energietransitie of het bieden van een vangnet voor inwoners die de aansluiting op de samenleving dreigen te verliezen: gemeenten spelen een prominente rol in de aanpak van de huidige opgaven.

Ik vind het belangrijk dat we met elkaar het debat voeren over de toekomst van het openbaar bestuur. Over hoe we invulling kunnen geven aan 'Ruimte in regels'. Om een nieuwe impuls te geven aan dit debat over de toekomst van het openbaar bestuur, heb ik vijf essayisten gevraagd uiteen te zetten wat volgens hen de maatschappelijke ontwikkelingen van het afgelopen decennium voor het openbaar bestuur hebben betekend. Maar ook: hoe kunnen we slagvaardig en in verbinding met de samenleving blijven? En welke waarden zijn daarbij belangrijk, bijvoorbeeld als je ruimte in de regels wilt creëren? Deze vragen heb ik hen gesteld voor de uitbraak van Covid19. De gevolgen van deze crisis voor het openbaar bestuur zijn om die reden ook niet meegenomen in de essays. Mogelijk hadden de essays dan andere accenten bevat, maar de essays gaan over de toekomst van het openbaar bestuur in den brede dus is hun relevantie niet minder geworden.

De vijf essays, gebundeld in dit boek, geven ieder vanuit een eigen perspectief antwoord op de voorgelegde vragen. Ze geven aanbevelingen voor de toekomst van het openbaar bestuur. En, belangrijker nog, ze zetten aan tot denken. Soms over uitgangspunten die we al lange tijd zonder discussie omarmen.

Ze zijn, kortom, het startpunt van de volgende stap naar een toekomstbestendig openbaar bestuur. Want het heeft, Thorbecke zei het al, voortdurend onderhoud nodig om haar kwaliteit en vertrouwen te behouden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

Inhoud

Inleiding	6
Verandering van Tijdperk: wat betekent dat voor het Openbaar Bestuur?	9
<i>Prof.dr.ir. Jan Rotmans</i>	
I. Veranderende Omgeving van het Openbaar Bestuur	9
II. Wat betekent dat voor Het Openbaar Bestuur?	11
III. Hoe kan het Openbaar Bestuur hiermee omgaan?	15
Ruimte in regels: interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor het sociaal en ruimtelijk domein	20
<i>Prof. dr. Caspar van den Berg en drs. Rien Fraanje</i>	
Inleiding en vraagstelling	20
Knelpunten en dilemma's in het sociale domein	21
Knelpunten en dilemma's in het ruimtelijke domein	22
Wat nu nodig is	23
Tot slot	24
RUIMTE voor burgers: over de verbinding tussen samenleving en bestuur	26
<i>Prof. dr. Monique Leyenaar</i>	
1. Inleiding	26
2. Verbinding lokale samenleving en bestuur: de aanloop	27
3. Overwegingen bij het veranderingsproces	28
4. Verbinding lokale samenleving en – bestuur in perspectief	30
Regels voor ruimte	36
<i>Prof. mr. S.A.J. Munneke</i>	
1. Inleiding: het externe voorzitterschap	36
2. Ruimte in regels	37
2.1 Doelstelling	37
2.2 Ruimte voor wie?	38
2.3 Ruimte op welke wijze?	39
3. De toekomst van het openbaar bestuur	40
4. De rol van de raad	44
5. Afsluiting	45
Ruimte door regels	47
<i>Prof. mr. G. (Geerten) Boogaard</i>	
Succes	47
Communalisme	48
Instrumentele benadering	49
Spelregelwetgeving	50
Schaalproblemen en spelbederf	51
Afsluitend	52
Nabeschouwing	54

Inleiding

Inleiding

Gemeenten zijn voor inwoners een belangrijk gezicht van de overheid. Ze staan dichtbij, geven vorm aan de wijk en de straat waar we wonen en bieden een vangnet aan inwoners die de aansluiting op de samenleving dreigen te verliezen.

In de aanpak van veel maatschappelijke opgaven spelen gemeenten een prominente rol. Of het nu gaat om het bouwen van voldoende betaalbare woningen, het bestrijden van ondermijnende criminaliteit of het aanpakken van problematische schulden.

Gemeenten verdienen dan ook veel waardering dat het ze veelal lukt om alle – soms hooggespannen – verwachtingen waar te maken. Tegelijkertijd heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de Kamerbrief Toekomst openbaar bestuur geconstateerd dat door de stapeling van taken en hoge verwachtingen de grenzen in zicht komen van wat gemeenten redelijkerwijs nog aankunnen. De afgelopen decennia is er immers een substantiële groei zichtbaar in de verantwoordelijkheden van gemeenten.

Naast deze substantiële groei in verantwoordelijkheden zijn er ook ontwikkelingen in het bestuur zelf waardoor gemeenten tegen de grenzen aanlopen van wat mogelijk is. Zoals het grotere aantal partijen in gemeenteraden waardoor traditionele verhoudingen veranderen, een grotere vraag naar participatie vanuit dorpen en wijken, en vragen over de legitimiteit en de transparantie van het bestuur in het algemeen. Ook de roep om meer inclusiviteit bij participatie en besluitvorming, de veranderde verhouding tussen bestuurslagen bij interbestuurlijke samenwerking en tegelijk het interbestuurlijk toezicht door diezelfde bestuurslagen, en de kansen en risico's van de digitalisering van de samenleving stellen gemeenten voor nieuwe uitdagingen. Het decentraal bestuur is daarmee onderdeel van een complex geheel geworden. Dit roept de vraag op of het openbaar bestuur in de huidige (wettelijke en bestuurlijke) context en inrichting daar nog op aansluit en goed toegerust blijft op zijn taak.

Toekomstbestendig bestuur

Wat betekenen de hiervoor genoemde ontwikkelingen voor de slagvaardigheid van het openbaar bestuur? Wat betekent het voor de rolverdeling tussen en binnen verschillende overheidslagen of samenwerkingsverbanden? Wat betekent het uitgangspunt van “ruimte in regels” voor bestaand beleid en bestaande regelgeving? Met welke publieke en maatschappelijke waarden moet BZK rekening houden bij de beleidsvorming voor het openbaar bestuur? Hoe richten we regelgeving daarop in en wat is er nodig voor een volgende stap in het debat over hoe het openbaar bestuur van de toekomst er uit moet zien?

Deze vragen zijn complex en pasklare antwoorden zijn niet voorhanden. Maar we moeten er wel over nadenken. Vanuit het programma “Ruimte in Regels” van de directie Democratie en Bestuur is daarom opdracht gegeven tot een essayreeks waarmee het wetenschappelijk, maatschappelijk en politiek debat over deze vragen kan worden aangejaagd.

Vijf perspectieven op dezelfde vragen

Als aanzet voor dit debat heeft het ministerie van BZK voor de uitbraak van de Covid19-crisis vijf hoogleraren uit verschillende disciplines gevraagd om met een essay een bouwsteen aan het debat toe te voegen. Het gaat om:

- prof.dr.ir. Jan Rotmans, hoogleraar Transitiekunde aan de Erasmusuniversiteit Rotterdam
- prof.dr. Caspar van den Berg, hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân en lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur en drs. Rien Fraanje, secretaris-directeur van de Raad voor het Openbaar Bestuur
- prof.dr. Monique Leyenaar, emeritus hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen,
- prof. mr. dr. Solke Munneke, hoogleraar Staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen
- prof.mr. Geerten Boogaard, hoogleraar Decentrale Overheden (Thorbecke-leerstoel) en docent staatsrecht aan de Universiteit Leiden

Elke auteur beantwoordt vanuit een ander perspectief dezelfde onderzoeksvragen:

- Wat betekenen de huidige maatschappelijke opgaven voor het openbaar bestuur?
- Hoe blijft het openbaar bestuur slagvaardig en in verbinding met de samenleving?

- Op welke punten zou eventueel een verruiming van de regels in de organieke wetgeving kunnen bijdragen aan het slagvaardig en in verbinding met de samenleving oppakken van huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven? Welke waarden en kaders dienen daarbij in ogenschouw te worden genomen?

Omdat iedere essayist het onderwerp vanuit het eigen perspectief benadert, belicht ieder voor zich een ander deel van het onderwerp en legt daarbij eigen accenten. Op die manier zijn vijf essays geschreven rond hetzelfde thema, maar elk met een andere invalshoek.

Aan het einde van deze bundel is een slothoofdstuk opgenomen met een nabeschuwing en voorzichtige conclusies. Hierin worden de verschillende rode lijnen uit de essays samen gebracht. Hoe we het debat verder vormgeven en hoe u daar aan mee kunt doen, leest u in paragraaf Vervolgdebat in het slothoofdstuk van de bundel.

Prof.dr.ir. Jan Rotmans

Verandering van Tijdperk: wat betekent dat voor het Openbaar Bestuur?

Prof.dr.ir. Jan Rotmans

I. Veranderende Omgeving van het Openbaar Bestuur

Wij leven niet in een tijdperk van verandering, maar in een verandering van tijdperk. Het nieuwe tijdperk wordt gekenmerkt door drie transitie die tegelijkertijd plaatsvinden en op elkaar inwerken. De samenleving krijgt een andere ordening, de economie krijgt een andere structuur, en er is sprake van een machtswisseling.

De samenleving kantelt van een verticaal geordende, centraal aangestuurde top-down samenleving naar een horizontale, decentrale bottom-up samenleving. De oude ordening werd gekenmerkt door silo's, zoals politieke partijen, vakbonden, brancheclubs, woningcorporaties en waterschappen. Typisch top-down aangestuurde silo's die lange tijd naar behoren hebben gefunctioneerd, maar aan erosie onderhevig zijn en uit de tijd dreigen te vallen. De nieuwe ordening wordt gevormd door gemeenschappen, coöperaties, virtuele en fysieke netwerken. Meer horizontale verbanden, een meer vloeibare samenleving in plaats van hokjes. Dit vormt de voorbode van een nieuw sociaal weefsel, voor veel mensen nog onder de radar, maar wie goed kijkt, ziet een snel groeiende groep van gedreven burgers, ondernemers, sociale en economische entrepreneurs die vorm geven aan een nieuwe samenleving.

Dit is geen Nederlands fenomeen, wereldwijd is sprake van een beweging van onderop, 'the commons', waar honderden miljoenen mensen bij zijn aangesloten. Wat in Nederland opvalt is het grote aantal burgerinitiatieven, dat explosief is toegenomen het laatste decennium. Dit zijn voor een belangrijk deel burgercoöperaties, waar inmiddels al zo'n 1 miljoen mensen bij betrokken zijn. Zo zijn er al meer dan 500 energiecoöperaties, maar ook honderden zorgcoöperaties, broodfondsen en voedselcoöperaties, etc. (DRIFT, 2015; de Moor, 2013 & 2015; Hagens, 2014; Rotmans, 2017).

Deze beweging wordt gedreven door waarden als vertrouwen, samenredzaamheid en menselijke maat. Dit als antwoord op de bureaucratie van de overheid en de kilte van de markt, die draaien om efficiency en effectiviteit, koude en kille systeemwaarden. Er is dus een groeiende groep burgers die actief wil en kan participeren in de samenleving middels tal van uiteenlopende burgerinitiatieven Roorda e.a. (2015). Maar er is ook een grote groep burgers die daar nog niet klaar voor is, en nog tamelijk passief verwacht dat de overheid zaken goed regelt voor hen.

Ook de economie is in transitie, van een verspillende, vervuilende, fossiele, lineaire economie met gescheiden sectoren naar een schone, duurzame, circulaire, digitale, deel-, bio- en makeconomie. Niet voor niets spreken we van de 3^{de} Industriële Revolutie. In de nieuwe economie werken bedrijven, kennisinstellingen en overheden veel meer samen, over de grenzen heen, en kunnen consumenten tegelijkertijd ook producenten zijn.

Twee aspecten van de nieuwe economie springen eruit, de digitalisering en de vergroening. De digitalisering brengt een nieuwe, snellere en flexibelere digitale infrastructuur met zich mee, die het mogelijk maakt om op ongekende schaal data te verzamelen, te verbinden en te verrijken. Die nieuwe digitale infrastructuur moet uiteraard wel veilig en betrouwbaar zijn, om die data op een veilige manier te kunnen uitwisselen. Dit betekent dat voor veel economische sectoren digitale platforms zullen ontstaan en domineren, zoals voor energie, transport & logistiek, maakindustrie, gezondheid en voedselproductie. Deze digitale platforms zijn zoveel eenvoudiger, sneller en goedkoper dan de traditionele economische ketens, dat nieuwe diensten en nieuwe verdienmodellen ontstaan. Het direct digitaal verbinden van vraag en aanbod, wat de Ubers en Airbnbs doen, zal ook in andere sectoren een verwoestend effect hebben: alle overbodige schakels in de keten vallen weg.

De vergroening van de economie houdt in dat we minder gaan vervuilen en verspillen, en dat we kringlopen van materialen, grondstoffen en afvalstoffen gaan sluiten. Niet alleen waarden onttrekken van de aarde, maar ook waarden creëren en teruggeven, ook al, omdat het verkristen en vervuilen te kostbaar wordt. Langzaam maar zeker breekt de schone, circulaire economie door, afval zal op de lange duur niet meer bestaan, daar wordt bij het ontwerp van producten al rekening mee gehouden. Op dit moment omvat de circulaire economie in Nederland ca. 4.5% van het aantal banen, verspreid over ca. 85.000 circulaire activiteiten (PBL, 2019). Door de snelle groei kan dit circulaire aandeel in de reguliere economie snel toenemen, en in 2030 al pakweg 25% van de banen voor zijn rekening nemen (Rotmans, 2017). Dat brengt

ook een verschuiving van bezit naar gebruik met zich mee, producten (zoals een lamp) worden als dienst (verlichting) aangeboden, wat leidt tot heel andere verdienmodellen voor producenten en leveranciers. De nieuwe economie opereert op tal van schaalniveaus, van mondiaal tot lokaal, waarbij het lokale wijkniveau belangrijk wordt. Op wijkniveau zijn gemeenschappen actief die de kern vormen van de nieuwe makerindustrie, die niet veel ruimte vergt, en zich in het hart van de steden nestelt, waar gemeenschappen kennis kunnen vinden en delen.

Disruptie (ontwrichting) is het kenmerk van de nieuwe economie, waar een aantal disruptieve innovaties tegelijkertijd optreden en hele sectoren en bedrijven kunnen ontwrichten. Maar niet alleen de economie is disruptief, ook de samenleving. Mensen worden namelijk steeds disruptiever, in de zin dat ze autonomer worden en zich slimmer en sneller kunnen organiseren in nieuwe verbanden, zoals gemeenschappen en bewegingen. Dat stelt ze in staat om hun eigen leefomgeving in te richten. Disruptieve innovaties kunnen disruptieve burgers helpen om zich nog beter en slimmer te organiseren. Steeds meer kennis en techniek komt in handen van een snel opkomende middenklasse die een micromacht vormt. De schaduwzijde hiervan wordt gevormd door mensen die niet kunnen aanhaken bij deze disrupties en nog afhankelijker worden dan ze al zijn. Het betreft hier een groep kwetsbare mensen uit de onderklasse, die dreigen af te haken en gesteund en beschermd dient te worden door de overheid om een tweedeling in de samenleving te voorkomen.

Elke grote transitie gaat gepaard met een machtswisseling. De oude, gevestigde orde (regime) heeft de macht en is nog steeds dominant, maar wordt bedreigd door een nieuwe orde van onderop die langzaam maar zeker een nieuwe macht vormt. De oude orde verzet zich met alle beschikbare middelen tegen de opkomende nieuwe orde om zo lang mogelijk haar macht te behouden.

Macht is het vermogen om hulpbronnen (zoals kennis, materie, geld, lobbykracht, wetten, regels) te mobiliseren voor een bepaald doel. Transformatieve macht is het vermogen om de verdeling van hulpbronnen te veranderen. Wat nu plaats vindt is een verschuiving van gevestigde, behoudende macht naar transformatieve, innovatieve macht.

Die nieuwe, opkomende macht wordt niet langer alleen bepaald door grootte, omvang of financieel vermogen, maar evenzeer door het vermogen zich slim, snel en adequaat te organiseren en voortdurend in te spelen op veranderingen in de omgeving (wendbaarheid).

Vandaag is de gevestigde macht nog superieur in termen van het beschermen van de bestaande hulpmiddelen (kennis, geld, lobbykracht, infrastructuur, fossiele brandstoffen), maar de vraag is hoe lang dat nog duurt. De afbraak van het bestaande machtsregime en de opbouw van de nieuwe macht kan sneller dan gedacht verlopen, door het niet-lineaire karakter ervan.

Burgers stellen zich in toenemende mate anders op, accepteren geen standaardoplossingen meer, maar willen maatwerk, en willen daar actief over meedenken en aan meedoen. Op microniveau vormen burgers dus een micro-macht, althans een voorhoede van burgers. De voorlopers organiseren zich al zelf in gemeenschappen en coöperaties, naar schatting zo'n 5-10%. Daarna volgt de voorhoede van het peloton, vervolgens het peloton zelf en dan pas de achterblijvers. Transities verlopen dus in fasen en segmenten, wat over het algemeen wel twee generaties duurt. Momenteel zitten we momenteel in een overgangsfase van de transitie van ca. 1 miljoen voorlopers naar 2-2.5 miljoen mensen uit het peloton.

Dit actieve burgerschap past in een bredere trend op mesoniveau, van decentralisatie. Steeds meer taken, bevoegdheden en financiën worden overgeheveld van het Rijk naar gemeenten. Deels is dit ingegeven door bezuinigings- en efficiency overwegingen, maar er zit ook een sturingsfilosofie achter, om bestuurlijke verantwoordelijkheden op het laagste schaalniveau neer te leggen. Dat geldt voor het sociaal domein (jeugd- en ouderenzorg en arbeidsvoorziening), waarvoor de gemeenten sinds de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de Participatiewet en de Jeugdwet in 2015 zelf verantwoordelijk zijn. En dat geldt binnenkort ook voor het ruimtelijk domein, door de invoering van de Omgevingswet, de grootste wetswijziging sinds de invoering van de Grondwet. Deze complexe wet is bedoeld als prikkel om de omgeving (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) tot actie aan te zetten en deze te laten delen in de verantwoordelijkheid.

De nieuwe wetgeving is bedoeld om de maatschappelijke transitie te faciliteren, maar of dat lukt is nog maar de vraag. In het sociaal domein is er een roep om meer regie vanuit de Rijksoverheid, zeker in de jeugdzorg, omdat gemeenten dat (nog) niet aankunnen en er teveel problemen optreden. En bij de Omgevingswet is het verschil tussen de letter en de geest van de wet zo groot, dat de praktijk wel eens anders kan uitpakken dan de theorie, en er kaders nodig zijn om dit verschil te overbruggen (Rotmans, 2018). Daar ga ik later nog uitgebreid op in.

Waar sociaal gezien het zwaartepunt op lokaal niveau komt te liggen, daar komt het economisch zwaartepunt in de regio te liggen. In Europa zien we de opkomst van de regio's als sterke economische entiteiten, die meer geschikt zijn voor de nieuwe, groene en circulaire economie dan landen, die vaak artificieel begrensd zijn. Bovendien zijn regio's van stedelijke netwerken een kleinschalige afspiegeling van de wereld, en hebben een grote aantrekkingskracht.

En ten slotte zien we op macroniveau enorme opgaven, zoals migratie, globalisering, ongelijkheid en klimaatverandering. Vooral de klimaatopgave, en de daarmee samenhangende zeespiegelstijging, is voor Nederland van groot belang, omdat het ons dwingt, om ons waterverdedigingsbeleid te herzien. Bij een verwachte zeespiegelstijging van 0.5 à 1 meter deze eeuw, en een verdere bodemdaling van ca. 0.5 à 1 meter in kustgebieden, komen delen van Nederland op -7 tot -9 meter NAP te liggen. Dat werpt de vraag op in hoeverre deze extreem laaggelegen poldergebieden nog droog gehouden kunnen worden via pompen en bemalen. Er komt een moment in de tijd dat dit niet langer verantwoord is, en dat we poldergebieden onder water moeten zetten, niet alleen uit veiligheidsoverwegingen, maar ook vanuit kosten-baten afwegingen. Dat vergt een nieuw Deltaplan, alleen wel anders dan vroeger, minder een blauwdruk, maar meer in samenwerking met de natuur, in co-creatie organisch ontwikkelen. De opgave voor Nederland is formidabel, een integrale water-, klimaat-, natuur en energieopgave, want ook de energietransitie moet hier nadrukkelijk in betrokken worden (Rotmans, 2019). De Randstad moet dé proeftuin worden voor deze ongekende opgave, die wij al zoekend-lerend-experimenterend kunnen aanpakken.

Dit alles vormt een grote uitdaging voor het openbaar bestuur. Een gecombineerde sociale en ruimtelijke transitie vraagt om een fundamentele herbezinning op de rol en werkwijze van de overheid. Niet alleen van het rijk, provincies en gemeenten, maar ook van waterschappen. Van waterschappen wordt een meer proactieve opstelling verwacht richting de samenleving en betrokken partijen bij ruimtelijke planvorming. En de urgentie van de klimaatopgave dwingt waterschappen tot een strategische visie op lange termijn, waarbij bepaalde radicale keuzes ten aanzien van de waterveiligheid en waterbescherming onontkoombaar zijn.

Kortom, deze omgevingstransitie vergt een transitie van het openbaar bestuur zelf. Een verandering in structuur (anders organiseren), cultuur (anders denken), en werkwijze (anders uitvoeren). Op weg naar een overheid die wendbaar is, slim en flexibel is en integraal werkt. Juist in deze tijd van chaos, als markering van een overgangstijd tussen twee tijdperken in, wordt van de overheid lef en leiderschap gevraagd om scherpe keuzes te maken en zichzelf opnieuw uit te vinden.

II. Wat betekent dat voor Het Openbaar Bestuur?

De snelle en wezenlijke omgevingsveranderingen nopen het openbaar bestuur tot herbezinning op hun eigen rol en werkwijze. Niet meebewegen is geen optie, want dan verliest het openbaar bestuur aan draagvlak in de samenleving, en komt haar identiteit en legitimatie ter discussie te staan. Het openbaar bestuur zal zich moeten gaan verhouden tot de snel en heftig veranderende omgeving, en die niet als bedreiging zien, maar als een mogelijkheid om zich te herijken. Proactief inspelen op deze ingrijpende veranderingen is verstandig, en deels gebeurt dat ook wel, al er zijn grote verschillen tussen gemeenten, provincies, ministeries en waterschappen.

Het speelveld verandert, de spelregels veranderen, en dus moeten de spelers ook veranderen. Het openbaar bestuur (alleen de naam is al gedateerd) zal zichzelf opnieuw moeten uitvinden, en op zoek moeten gaan naar nieuwe rollen en werkwijzen, die aansluiting vinden bij de eisen die de moderne samenleving stelt (Tjeenk Willink, 2019). Afhankelijk van de context en de fase waarin een specifieke transitie zich bevindt, kan het openbaar bestuur zich die specifieke rol toe eigenen. Ik beperk me hier tot de rol van de overheid, met name van ministeries en gemeenten, met af en toe een uitstapje naar de waterschappen.

Per domein en per transitie kan de rol van de overheid verschillen, en variëren van faciliteren tot regisseren, en van beschermen tot activeren.

Beschouwen we de transitie in het sociaal domein, dan gaat het primair om de overheveling van taken, bevoegdheden en financiën van het Rijk naar gemeenten. Deze overheveling is redelijk goed verlopen, met uitzondering van calamiteiten in de jeugdzorg, vooral in grotere gemeenten. Belangrijker echter is de benodigde cultuuromslag, van klassieke hulpverlening naar moderne ondersteuning. Dit impliceert een paradigmatische verschuiving van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Dat betekent voor alle betrokkenen op lokale schaal een heel andere manier van denken, werken en organiseren. Deze cultuuromslag is echter nog nauwelijks van de grond gekomen.

De rijksoverheid heeft in het sociaal domein vooral een controlerende taak, de uitvoering ligt geheel in handen van gemeenten. Die hebben deze kans met beide handen aangegrepen, en hebben de regierol gepakt. Ze hebben de administratie op orde gebracht, het geld zo goed mogelijk verdeeld, alles geregeld en iedereen zorg geleverd. Dat was nu echter juist niét de bedoeling, de idee was dat gemeenten anders zouden gaan denken, werken en zich anders zouden gaan organiseren, en dat is nog onvoldoende gebeurd. Er wordt wel volop geëxperimenteerd op wijkniveau, en er wordt

geleerd van deze experimenten, dus gemeenten komen al struikelend verder. Maar gemeenten spelen vooral zorgkantoor en hebben een regisserende rol, terwijl ze een faciliterende rol zouden moeten hebben. Uiteraard speelt een gemeente in de overgangsfase van een transitie noodgedwongen verschillende rollen, maar dat zou slechts tijdelijk moeten zijn.

Uiteindelijk krijgen gemeenten een faciliterende rol. Dat betekent dat je als gemeente dingen uit handen geeft aan andere spelers in het sociaal domein. Faciliteren houdt in richting geven én ruimte bieden. Richting geven door duidelijke kaders te stellen en heldere spelregels te formuleren, en ruimte bieden aan andere spelers, door belemmeringen weg te nemen (mentale, juridische, financiële en organisatorische barrières) en ongedachte coalities te stimuleren. Dus niet alles zelf willen organiseren, maar mogelijk maken dat anderen het zelf kunnen organiseren. Het is een misverstand te denken dat een faciliterende rol saai is, integendeel, het vergt juist een proactieve, stimulerende en agenderende werkwijze.

De benodigde cultuuromslag is dé grote opgave voor gemeenten de komende jaren. Een cultuuromslag vraagt tijd en geduld en laat zich niet plannen of organiseren. Je kunt mensen niet dwingen om anders te gaan denken en werken, je kunt hooguit de randvoorwaarden creëren voor mensen om daarin stappen te nemen, vanuit intrinsieke motivatie. Daarom is het verstandig te beginnen met mensen die daarvoor open staan, en geleidelijk aan draagvlak te ontwikkelen. Een cultuuromslag binnen een organisatie duurt al gauw tien jaar, en verloopt in fasen, het is een evolutionair proces met een radicaal andere uitkomst.

In het sociaal domein is een correctie nodig vanuit het Rijk om de uitwassen van de transitie naar gemeenten te bestrijden. De cultuuromslag die noodzakelijk is voor een geslaagde transitie, is nog onvoldoende van de grond gekomen. Daardoor doen we in het sociaal domein nog grotendeels dezelfde dingen, maken nog dezelfde fouten, alleen met minder geld en op een kleiner schaalniveau.

In het ruimtelijk domein wordt de transitie gestimuleerd door de nieuwe Omgevingswet, die hoogstwaarschijnlijk in 2021 in werking gaat. Ook in de fysieke omgeving krijgt de overheid een andere rol. De Omgevingswet is de grootste wetswijziging sinds de invoering van de Grondwet. Maar liefst zesentwintig wetten op het gebied van ruimte, wonen, milieu, natuur, water en infrastructuur worden samengevoegd tot één integrale wet op het gebied van de fysieke leefomgeving. De wet is noodzakelijk vanwege de tekort schietende bestaande wetgeving, die een lappendeken is van wetten en regels, vooral gericht op deelaspecten en deelbelangen. De huidige tijd vraagt om een integrale benadering en een afweging van de diverse deelbelangen in onderlinge samenhang op lokaal en regionaal niveau.

De Omgevingswet legt het initiatief niet zozeer bij de overheid, maar bij de omgeving, specifiek bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Participatie van die omgeving is dus een noodzakelijke voorwaarde. Overheden zijn verplicht om een participatietraject op te zetten, al staat nergens voorgeschreven hoe ze dat moeten doen. De rol van de overheid verschuift hierbij van regisserend naar faciliterend, en die van burgers en bedrijven wordt actiever.

De Omgevingswet markeert de overgang van sectoraal beleid naar integraal beleid en noopt gemeenten om integraal te gaan denken en werken, vanuit een andere rol en werkwijze. Belangrijke instrumenten in de Omgevingswet zijn de omgevingsvisie en het omgevingsplan, die alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvatten, als ruimte, water, energie, natuur, mobiliteit, hulpbronnen en cultureel erfgoed. Al die aspecten integreren in één plan en visie, en op basis daarvan het maken van integrale afwegingen, is op dit moment te complex en teveel gevraagd voor ambtenaren en bestuurders. Dat zijn vaardigheden die zij nu nog niet hebben, mensen denken van nature in hokjes en niet integraal, zo zijn we geconditioneerd. Deze vaardigheden van integraal denken, afwegen en handelen dienen zij zich eigen te maken.

Ook in het ruimtelijk domein vormt de cultuuromslag de grootste uitdaging. Ambtenaren en bestuurders gaan niet langer alleen zelf plannen maken, maar ook plannen van anderen mogelijk maken. En niet langer plannen toetsen, maar initiatieven stimuleren. Dienen in plaats van sturen vraagt om het loslaten van eigen ideeën en plannen, en het je welwillend verplaatsen in die van iemand anders. Dat vraagt ook om een proactieve houding van de actoren in de leefomgeving, iets wat veel burgers en bedrijven nog niet gewend zijn.

De noodzakelijke integrale aanpak die de Omgevingswet vergt heeft ook verstrekkende gevolgen voor hoe gemeenten zijn georganiseerd. Nu is dat in de meeste gevallen nog verticaal en sectoraal, in de toekomst wordt dat horizontaal en integraal. Zo is bij veel gemeenten het fysiek domein nog opgeknipt in verschillende afdelingen, een hinderpaal voor integraal werken. Dat betekent dat het organisatie-model bij gemeenten op de schop gaat. Gemeentelijke organisaties moeten wendbaar worden en gericht zijn op integraal werken, meer projectgerichte netwerkorganisaties met transitiedomeinen als uitgangspunt. Gelukkig zijn er al voorbeelden van gemeenten die al bezig zijn met het ompolven van hun organisatie richting een integrale werkmodus (Rotmans, 2018).

Ook voor waterschappen heeft de Omgevingswet grote gevolgen. Waterschappen worden één van de partners in de ruimtelijke ontwikkeling. Weliswaar een belangrijke partner, maar niet meer per se de dominante partner. Water wordt één van de pijlers van de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Een belangrijke pijler, maar er zijn er veel meer, zoals bodem, lucht, natuur, ruimte, hulpbronnen en cultureel erfgoed. Waterschappen moeten dus, veel meer dan voorheen, proactief meedenken en samenwerken met andere belanghebbenden en maatschappelijke partners. Zo wordt het waterschap een omgevingspartner, en verandert in een 'omgevingsschap'. Van beschermers en verdedigers moeten waterschappen meer ontwikkelaars en aanvallers worden. Uiteraard blijft het klassieke waterbeheer belangrijk, en wordt dat op moderne leest geschoeid, in het licht van de geschetste opgaven. Maar de taakstelling van het waterschap wordt veel breder, het wordt ook gebiedsontwikkelaar en beleidsbepaler.

Het dilemma van de Omgevingswet is dat er een kloof gaapt tussen de letter en de geest van de wet, en in potentie dus ook tussen de opzet en de uitvoering ervan. De géést van de wet is dat er ruimte moet komen voor integrale afwegingen, participatie van actoren en initiatief van buiten. De létter van de wet biedt echter dermate veel vormvrijheid en ontsnapingsclausules dat in veel gevallen onduidelijk is hoé die ruimte benut kan worden.

Zo wordt van een omgevingsvisie geëist dat die integraal is en alle in de wet gespecificeerde thema's omvat, maar nergens wordt beschreven hoe die visie eruit moet zien. Deze is dus grotendeels vormvrij. Participatie van burgers en bedrijven is verplicht, maar ook hier speelt die vormvrijheid: nergens staat beschreven aan welke eisen een participatietraject of -model moet voldoen, terwijl gemeenten er wel op worden afgerekend, als ze deze niet op de juiste wijze realiseren.

Over ruimte maken voor brede bestuurlijke afwegingen op lokaal niveau staat in oriënterende zin wel iets in de wet, maar niets specifiek, dus ook hier geldt grote vormvrijheid. Minder vrijheid is er bij het opstellen van het omgevingsplan, waar meer eisen aan worden gesteld wat betreft thema's, type regels, plankaarten, standaards en procedures.

Er wordt dus veel ruimte vrijgemaakt voor een integrale en participatieve benadering, maar hoe die ruimte kan/moet worden ingevuld is niet echt duidelijk. Aan de ene kant is dat logisch, omdat de geest van de wet maatwerk vereist en elke lokale context weer anders is. Zo is participatie maatwerk dat voor elke context weer anders is. Je kunt nu eenmaal niet generiek voorschrijven op welke wijze burgers en bedrijven precies moeten participeren. Aan de andere kant wordt nu maximale ruimte gecreëerd door geen enkele eis te stellen aan de aard, opzet en uitwerking van het participatietraject. Terwijl bij een participatietraject cruciaal is wat het gekozen participatiemodel is: wie bepaalt wie wel en niet mee mogen doen, hoe smal of breed de participatie moet zijn, hoe passief of actief de inbreng van de participanten is, en wat er gebeurt met de resultaten van de participatie?

Er is wel een motiveringsplicht voor participatie, en de rechter kan toetsen in hoeverre gemeenten aan die plicht voldoen. Maar een willekeurige burger kan naar de rechter stappen als het vermoeden bestaat dat niet aan die motiveringsplicht is voldaan. Dat kan leiden tot angst bij gemeenten om hier niet al te expliciet over te zijn. Teveel ruimte kan dus leiden tot angst en onzekerheid, en dat is nu net niet de bedoeling van de wet.

Dit is een opvallende paradox in de Omgevingswet: het oude en nieuwe paradigma gaan hand in hand, maatwerk wordt gevraagd, maar vormvrijheid domineert. Deze kloof tussen de geest en letter van de wet kan worden overbrugd door kaders te ontwikkelen voor onderdelen van de wet, zoals participatie, de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Kaders zijn heldere afbakening van de ruimte, bijvoorbeeld via generieke spelregels waar een participatietraject minimaal aan moet voldoen, zoals de representatiegraad, diversiteit, volume en doorwerking van de participatie. Dit geeft een zekere afbakening, maar tevens voldoende ruimte om maatwerk te kunnen ontwikkelen binnen de specifieke context van een willekeurige gemeente.

In het ruimtelijk domein zijn kaders nodig om de kloof te overbruggen tussen theorie en praktijk van de Omgevingswet. Kaders zijn geen nieuwe wetten maar afbakening van de ruimte, zoals spelregels tussen betrokken partijen over de invulling van de ruimte die de wet biedt. Zonder heldere kaders komen gemeenten in een vacuüm terecht en hebben ze onvoldoende praktische handvatten om de Omgevingswet adequaat uit te kunnen voeren.

In het digitale domein ligt de rol van de overheid wezenlijk anders dan in het sociaal en ruimtelijk domein. Op digitaal gebied dient de overheid burgers te beschermen tegen de nadelige gevolgen van digitalisering en krijgt de overheid vooral een beschermende rol. De nieuwe economie is data gedreven en draait om digitale platforms. Waar we eerst nog dachten dat de nieuwe economie zou leiden tot meer democratie met volledige toegang tot data voor alle burgers, dreigt nu het

tegenovergestelde te gebeuren. Een klein aantal technoreuzen (Facebook, Google, Apple, Microsoft, Amazon, Airbnb, Uber), monopoliseren de datamarkt en verzamelen steeds meer gegevens over burgers. Zonder bescherming door de overheid worden burgers weerloze slachtoffers van met data manipulerende technogiganten. Deze data monopolisten richten zich steeds vaker op stedelijke ontwikkeling en willen die steeds meer zelf gaan bepalen, zoals in Toronto en New York.

De monopolisering van de platformeconomie door de Big Tech bedrijven dwingt het openbaar bestuur tot het nemen van regulerende én stimulerende maatregelen. Net als in de 19^{de} eeuw, ten tijde van de industriële revolutie. Toen domineerden roofterbaronnen in staal, olie, kolen en spoorwegen het economisch speelveld, nu zijn het de digitale roofterbaronnen van Google, Facebook, Uber en Airbnb. In de 19de eeuw werd de macht van de grootbedrijven aangepakt door deze bedrijven op te breken, en er kwam moderne mededingingswetgeving. Ook vond maatschappelijke verheffing plaats van het volk via het stimuleren van sociale mobiliteit.

Ook nu moet de rijksoverheid (ook op Europees niveau) ingrijpen door de macht te breken van te machtige datagrootbedrijven. Deze bedrijven dienen te worden opgesplitst, en nieuwe wetten en regels zijn nodig om burgers beter te beschermen tegen misbruik en manipulatie van door deze bedrijven verzamelde data. Tevens kan de overheid het bewustzijn stimuleren bij burgers om minder naïef en slordig met hun data om te gaan, en deze niet klakkeloos weg te geven aan datagrootbedrijven. Ook kan de overheid stimuleren dat data eigendom wordt van burgers, via coöperaties die data verzamelen en beheren voor groepen burgers. Of in de vorm van platforms in dienst van publieke waarden.

Data verdienen topprioriteit bij de overheid. Terwijl veel gemeenten niet eens een digitale afdeling hebben, en ook de Rijksoverheid nog geen digitaal ministerie heeft, voltrekt zich een stille revolutie, die in essentie een bedreiging voor de democratie vormt. Het op ongekende schaal oogsten en commercieel vermarkten van persoonlijke gegevens van burgers staat op gespannen voet met de individuele vrijheid van diezelfde burgers, die zo in toenemende mate afhankelijk worden van de datagrootbedrijven. Deze bedrijven gebruiken algoritmen en leveren diensten die niet transparant zijn en zich onttrekken aan de publieke controle. Dit tast uiteindelijk de identiteit van burgers aan en ondermijnt ten diepste de democratie zelf.

Dit heeft ook verstrekende gevolgen voor de organisatie van de overheid. Als bedrijven zich organiseren als digitale platforms en ook burgers steeds meer digitaal communiceren, ligt het voor de hand dat de overheid zich ook als digitaal platform gaat organiseren. De digitalisering snijdt dwars door de silo's van de overheid heen, een reden te meer om daarmee te stoppen. Een digitaal overheidsplatform is horizontaal en integraal, met als bouwstenen de data, digitale infrastructuur en gemeenschappen. De overheid interacteert dan met uiteenlopende gemeenschappen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Een gemeente kan zich dan positioneren als een open platform van publieke en private systemen in dienst van het algemeen belang. Zo kan een gemeente met eigen data analisten zelf platforms ontwikkelen voor publieke diensten als sociale zekerheid, groenvoorziening en milieu, zorg, etc., waarbij de belangen (en de bescherming) van burgers centraal staan. De gemeente is op deze wijze platform provider, een nieuwe rol om het publiek belang te borgen. Ook kan de gemeente een rol als platform curator ontwikkelen, waarbij zij bindende afspraken maakt met marktpartijen over de voorwaarden waaronder platforms worden toegelaten tot de digitale gemeentelijke ruimte. Hierdoor worden de nadelige effecten voor burgers (zoals manipulatie en misbruik van data) zoveel mogelijk beperkt. Uiteraard is dit alles complementair aan wat de gemeente al doet op het gebied van publieke dienstverlening.

Op Europese schaal is een netwerk nodig van steden om ervaringen uit te wisselen en gezamenlijk spelregels te ontwikkelen tegenover mondiaal opererende monopolisten. Amsterdam heeft reeds het initiatief genomen tot het opstapen van een Europees stedelijk netwerk van Chief Digital Officers.

Uiteindelijk gaat de overheid proactief beleid voeren op basis van complexe data analyse. Data- en informatiestromen op uiteenlopende gebieden kunnen worden gekoppeld, zodat integrale data analyses kunnen worden gemaakt, en burgers integraal kunnen worden bediend. Denk aan de variëteit aan informatiestromen in het sociaal domein, zoals medische-, sociale-, huisvestings-, financiële-, onderwijs- en werkgegevens, van burgers, die op digitale wijze optimaal op elkaar kunnen worden afgestemd. Dat geldt evenzeer op het ruimtelijk domein, waar gegevens over stromen van afval, energie, grondstoffen, vervuiling, verkeer, etc. digitaal op elkaar kunnen worden afgestemd en zo optimaal worden benut. Op deze wijze is slim en integraal beleid mogelijk, gebruikmakend van complexe data analyses. Dit staat nu nog in de kinderschoenen, maar wordt in de nabije toekomst een belangrijk thema.

In het digitaal domein is het urgent dat de rijksoverheid nieuwe wetten en regels ontwikkelt om burgers beter te beschermen tegen datamanipulatie van datagrootbedrijven. Ook kan de gemeentelijke overheid stimuleren dat data eigendom worden van burgers, via coöperaties die data verzamelen en beheren voor groepen burgers. In de nabije toekomst organiseert de overheid zich als digitaal platform richting burgers en bedrijven.

Voor de Delta Nederland is de gecombineerde water-, klimaat-, natuur- en energieopgave een formidabele uitdaging. Recente schattingen over de toekomstige zeespiegelstijging geven aan dat de huidige Deltawerken nog voldoen tot 2050. Een nieuw Deltaplan vergt, van concept naar uitvoering, al gauw zo'n 30 jaar, wat betekent dat we nu moeten beginnen met het ontwikkelen van een nieuw Deltaplan.

Een nieuw Deltaplan zal anders worden dan het huidige, nog complexer en integraler, en niet zozeer een blauwdruk, maar meer iets dat zich organisch ontwikkelt. Meer in samenwerking met de natuur in plaats van tegen de natuur. Het achterliggende paradigma is veranderd, mens en natuur gaan in co-creatie organisch ontwikkelen. We gaan niet alleen hogere dijken bouwen, maar ook bredere dijken, met overloopgebieden die soms mogen overstromen, en sommige polders die onder water komen te staan. Bovendien heeft de energietransitie verregaande gevolgen voor de ruimtelijke inrichting van Nederland, en die onderlinge afstemming met water en klimaat luistert heel nauw.

Een extra complicerende factor is de milieu- en natuuropgave. Als eerste land in Europa loopt Nederland economisch vast omdat het botst op harde milieu & natuurgrenzen. Drie doelen die Nederland zich heeft gesteld werken op elkaar in en gaat Nederland niet halen: klimaat (CO₂), milieu (stikstof) en natuur (biodiversiteit). Die doelen overlappen, en om ze te halen zijn ingrijpende maatregelen nodig die elkaar kunnen versterken. Dit wordt nog versterkt door de recente PFAS-crisis, die tal van bouwactiviteiten tot stilstand heeft gebracht. Pijnlijke maatregelen zijn onvermijdelijk, de transitiepijn is voelbaar, en vraagt om een hervorming van de landbouw, maar ook van de industrie, verkeer & vervoeren en van de bouw. Maar bovenal is het tijd voor een fundamentele herbezinning op de relatie tussen economie en milieu/natuur. Het huidige economisch model, eenzijdig gericht op kwantitatieve groei, is achterhaald. Een nieuwe, schone, duurzame en circulaire economie is nodig en daarvoor is nog een lange weg te gaan. Nog tientallen wetten en regels staan zo'n duurzame, circulaire economie in de weg. Zo kennen wij nog de afvalstoffenwet die het ons verhindert om afval te hergebruiken. Deze juridische barrières moeten worden geslecht, terwijl ook nieuwe wetten en regels nodig zijn. Hier zou een transitiewet uitkomst kunnen bieden, met tijdelijke ontheffingen van wetten en regels die de transitie belemmeren, en met nieuwe regels die de transitie stimuleren. Zo'n transitiewet kan effectiever zijn dan alleen nieuwe wetgeving op allerlei afzonderlijke gebieden, want dat is tijdrovend en complex, terwijl de urgentie vraagt om acuut juridisch ingrijpen. Alleen werken juridische lapmiddelen niet meer, zoals we hebben gezien bij het stikstofdossier met de PAS-regeling. Een transitiewet kan juridische ruimte creëren, wat nodig is om de huidige impasse rond stikstof, biodiversiteit en klimaat te doorbreken. In bepaalde opzichten is een transitiewet vergelijkbaar met de crisis- en herstelwet uit 2009, waarin ook juridische ruimte werd gecreëerd. Alleen met dit verschil dat nog vanuit het oude paradigma werd gedacht en werd beoogd om infrastructurele projecten te versnellen en een economische impuls te geven aan de bouwsector ten tijde van de kredietcrisis. In deze tijd van milieu/natuur/klimaatcrisis zou dit averechts uitpakken en het probleem alleen maar verergeren. In het nieuwe paradigma zou juist de balans tussen economie en milieu & natuur hersteld moeten worden, en dat zou centraal moeten komen te staan in de transitiewet.

De integrale water-klimaat-natuur-milieu-energie opgave die op Nederland afkomt is dermate complex, dat de huidige wet- en regelgeving ernstig te kort schiet. Een transitiewet zou hier uitkomst kunnen bieden, met tijdelijke ontheffingen van wetten en regels die de transitie belemmeren en met nieuwe regels die de transitie stimuleren.

III. Hoe kan het Openbaar Bestuur hiermee omgaan?

Een wereld in transitie vraagt om een transitie van het Openbaar Bestuur. Voor Nederland heb ik vier grote transitieopgaven de revue laten passeren: in het sociaal domein, ruimtelijk domein, digitaal domein en het milieu/natuur/water/klimaat domein. Dat dit ingrijpende gevolgen heeft voor het Openbaar Bestuur heb ik reeds duidelijk gemaakt. Het huidige Openbaar Bestuur is niet toekomstbestendig, het voldoet niet aan de eisen die de moderne samenleving en economie stellen. Maar hoe kan het Openbaar Bestuur met deze transitieopgave omgaan? Hoe kan het Openbaar Bestuur zichzelf opnieuw uitvinden?

Een transitie is een evolutionaire revolutie, een radicaal veranderproces in kleine stappen, met af en toe een grote stap. Een transitie vraagt tijd, geduld, vertrouwen en een strategie. Daarom bepleit ik een evolutionaire aanpak. Een stapsgewijze aanpak, vanuit het adagium groot denken, klein doen. Vanuit een visie opereren en koppelen aan gerichte actie via een strategie van slimme interventies.

Een transitie van het Openbaar bestuur kost tijd en ruimte, om alle weerstand te overwinnen. Duidelijk is dat het Openbaar Bestuur wel in beweging is, maar dat de echte transitie nog moet plaatsvinden. Het gaat om anders denken (cultuuromslag), anders organiseren (structuurverandering), en anders uitvoeren (andere werkwijze). Dat roept per definitie veel weerstand op, er zit veel transitieangst bij mensen. Een cultuuromslag kun je niet afdwingen of opleggen, je kunt hooguit de randvoorwaarden creëren. Een cultuur veranderen binnen een grote organisatie kost al gauw 10 jaar, als het al lukt.

Het is dan ook raadzaam om een evolutionaire strategie te ontwikkelen en toe te passen. Niet iedereen mee willen nemen in een transitie, maar klein beginnen met een kleine groep mensen die er voor open staan, de voorlopers. Vervolgens met de voorlopers van het peloton, dan het peloton zelf en pas op het laatst met de achterblijvers. Begin niet met een breed draagvlak, dan mobiliseer je nl. alle weerstanden en stagneert het transitieproces. Het is beter om met een smal en diep draagvlak te beginnen, met een 'coalition of the willing and able'. En van daaruit het draagvlak verder organisch ontwikkelen en verbreden.

Het openbaar bestuur moet wendbaar, slim en toekomstbestendig worden. Een organisatie is wendbaar als die eenvoudig georganiseerd is, flexibel kan inspelen op de veranderingen in de omgeving, als er een lerende cultuur is, als gewerkt wordt op basis van vertrouwen, als diversiteit en multidisciplinariteit het uitgangspunt is, en als de mens centraal staat, en in dit geval gedacht en gewerkt wordt vanuit de burger. Het is evident dat het huidige Openbaar Bestuur niet wendbaar is: te log, te bureaucratisch, te hiërarchisch, te weinig lerend, te zeer gebaseerd op wantrouwen en onvoldoende vermogen hebben om in te spelen op de veranderingen in de omgeving.

Er is geen recept voor zo'n interne omslag binnen het Openbaar Bestuur. Een blauwdruk heeft geen zin, het is meer een evolutionair veranderproces van zoeken, leren en experimenteren. Toch zijn er wel verandersleutels te geven voor zo'n transitietraject binnen het Openbaar Bestuur.

1. *Neem de tijd.* Een wezenlijke veranderproces kost minstens 10 jaar, en verloopt in fasen en stappen. Te snel teveel willen werkt averechts en vergoot slechts de weerstand. Die tijd is hard nodig om een zekere rust te bewaren in een onrustige, chaotische tijd. Gemeenten zijn al druk doende om zich te herijken, al gaat dit met horten en stoten, en wordt de grootste opgave, de cultuuromslag, nog uit de weg gegaan. Provincies komen nog nauwelijks toe aan een interne transitie, en maken zich op den duur overbodig in het licht van de opkomende regio's in Nederland en Europa. Waterschappen worden zich in toenemende mate bewust van hun andere rol, maar worstelen nog wel met het invullen daarvan en wat dat betekent voor de interne organisatie. Ministeries zijn volop in beweging, maar hebben ook de lastigste opgave, zij staan ver af van burgers, en opereren in een tamelijk dwingende houdgreep van politiek Den Haag die vooral gericht is op de korte termijn. Dat uit zich in een behoorlijk doctiele, ambtelijke, gesloten en angstige cultuur, al verschilt dat erg per ministerie. Om die te transformeren in een proactieve, energieke, open cultuur waar mensen elkaar vertrouwen, is een enorme uitdaging. Dat vraagt moed en leiderschap om een radicaal andere richting in te slaan, die door velen als contro-versieel kan worden beschouwd.

2. *Begin met een kleine groep welwillenden.* Veel mensen binnen het Openbaar Bestuur staan niet open voor wezenlijke verandering, zelfs niet als ze aangeven er wel open voor te staan. Er zit veel angst bij mensen, omdat ze verandering associëren met achteruitgang, en ze bang zijn om hun baan te verliezen, of hun status, of inkomen, of dat hun baan minder leuk wordt. Begin daarom met mensen die willen én kunnen veranderen, zo'n 5-10% van de mensen binnen het Openbaar Bestuur. Start met deze kleine groep koplopers een verandertraject van minimaal 1 jaar, en betrek daarna een grotere groep erbij, die open staat voor verandering, maar niet goed weet hoe. En betrek pas op het laatst diegenen die er niet voor openstaan. Communiceer wel steeds met iedereen over het proces en de vorderingen, maar bouw het draagvlak stap voor stap op. Dat noem ik organische draagvlakontwikkeling. Betrek ook nadrukkelijk friskijkers en dwarsdenkers bij dit traject, zij zorgen voor de noodzakelijke frisse lucht en dwarse blik.

Binnen het Openbaar Bestuur werken relatief weinig friskijkers en dwarsdenkers, ook omdat zij als lastig en recalcitrant worden ervaren. Maar juist nu zijn die recalcitrante mensen hard nodig om de transitie te versnellen. Mijn inschatting is dat bij waterschappen en provincies verhoudingsgewijs de minste friskijkers en dwarsdenkers werken, bij ministeries al relatief meer, en bij gemeenten het meest.

Een kleine groep voorlopers en verbinders kan een transitieteam vormen van ca. 5-10 mensen. Geef deze mensen tijd en ruimte en ontwikkel met deze mensen een gedeeld perspectief op de toekomst van het specifieke deel van het Openbaar Bestuur (gemeente, ministerie, etc.) en start met hen de eerste experimenten om te werken aan een cultuuromslag.

3. *Organiseer een gezamenlijke zoektocht.* Organiseer de interne transitie niet te strak, als een marsroute met piketpaaltjes. Presenteer deze uitnodigend, als een gezamenlijke zoektocht waarbij alle deelnemers op reis gaan naar het onbekende, en al struikelend leren, maar wel gezamenlijk verder komen. Uiteraard zit hier een veranderstrategie achter, maar wel een met flexibele doelen vanuit een lange termijn visie en ruimte voor verrassingen, intuïtie en creativiteit. En werk top-down én bottom-up. Een te strakke top-down aanpak werkt verstikkend en neemt de ruimte weg voor mensen die nu juist zo hard nodig is. Alleen maar bottom-up geeft zoveel ruimte dat mensen erin kunnen verdrinken en vervolgens stuurloos worden. De beste ervaringen zijn met een combinatie van top-down en bottom-up: tegelijkertijd richting geven en ook ruimte bieden. De visie dient dan als inspirerend vergezicht dat richting geeft, en vervolgens wordt er binnen kaders ruimte geboden aan projecten en experimenten die invulling geven aan die visie. Doelstellingen worden aangepast aan de hand van lessen uit projecten en experimenten. Probeer dus visie, strategie en actie organisch te verbinden. Visie zonder actie is betekenisloos, maar actie zonder visie is richtingloos. Ontbreekt deze verbinding, dan stagneert de beoogde transitie uiteindelijk. Er is grote behoefte aan verbinders die beide werelden kunnen overbruggen.

4. *Creëer experimenteeruimte.* Ruimte om te experimenteren is van cruciaal belang bij een verandertraject. Het gaat hierbij om radicale innovatie, werkelijk anders denken en werken. Hiervoor is binnen het primaire proces van het Openbaar Bestuur te weinig ruimte, want reguliere projecten worden standaard afgerekend op rendementseisen binnen de Planning & Control Cyclus. Dat staat haaks op de vrijheid die radicale experimenten nodig hebben. Het gaat hierbij dus niet om efficiënter, goedkoper, of slimmer werken, maar om echt anders denken en werken, wat een bepaald risico met zich meebrengt, omdat die experimenten kunnen mislukken. Sterker nog, het is zelfs goed als een deel van deze radicale experimenten mislukt, daarvan valt namelijk het meest te leren. Dit type risicovolle experimenten kan ook niet worden afgerekend op direct resultaat en rendement, maar is vooral bedoeld om van te leren.

Over 5 tot 10 jaar moeten deze experimenten wel de ruggengraat vormen van de organisatie, en de kern van het toekomstige verdienmodel. Het beste kunnen deze radicale experimenten in betrekkelijke luwte plaatsvinden, binnen een schaduwspoor, parallel aan het primaire spoor. Binnen dit schaduwspoor kan systematisch worden geëxperimenteerd, met een portfolio aan samenhangende experimenten. Van belang is dat deze experimenten systematisch plaatsvinden en in samenhang, dus geen losse verzameling experimenten. Succesvolle experimenten kunnen dan worden opgeschaald en overgeheveld naar het primaire productie- of beleidsspoor. Hierdoor verandert het primaire spoor stap voor stap, maar uiteindelijk op radicale wijze.

Binnen het Openbaar Bestuur wordt al volop geëxperimenteerd, vooral bij gemeenten, en in mindere mate bij ministeries en provincies. Toch zijn veel van deze experimenteren niet radicaal, maar vooral gericht op het optimaliseren van het bestaande, door dingen slimmer, efficiënter of goedkoper te doen. Echt anders denken en werken is bedreigend en vraagt moed, lef en leiderschap, maar is wel hard nodig op dit moment. Een cultuur van zoeken, leren en experimenteren creëren binnen het Openbaar Bestuur is een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van de transitie op weg naar een modern, wendbaar en slim Openbaar Bestuur.

5. *Creëer een veilige organisatie voor mensen.* Zodra het Openbaar Bestuur aankondigt wezenlijk te willen veranderen, ontstaat er onrust, angst en weerstand. Een relatief veilige omgeving is dan nodig, omdat een interne transitie al genoeg onrust geeft. Het persoonlijk maken van een organisatorische kanteling is belangrijk, dat geeft de transitie een menselijk gezicht. Schets een toekomstperspectief voor de betrokken medewerkers, en probeer ze in te laten zien dat hun baan of functie ook leuker kan worden door de transitie.

Uiteindelijk kan de Bestuurlijke kanteling alleen slagen op een organische wijze, door de inspanningen van intrinsiek gemotiveerde mensen. En die motivatie kan alleen van binnenuit ontstaan, als mensen hun diepgewortelde angsten overwinnen en hun innerlijke kompas gaan volgen. Veranderingen afdwingen of opleggen louter van bovenaf kan eventjes werken, maar heeft uiteindelijk een averechts resultaat. Het persoonlijk maken van een organisatorische omwenteling is van groot belang. Elke organisatorische transitie vraagt dan ook om een persoonlijke transitie.

Referenties

Basten, F. Heideveld, A., Logghe, K. en Verhagen, M. (2015), 'Quick scan: aard, omvang en impact van maatschappelijk initiatief'. Mei 2015, , DRIFT-onderzoeksrapport, mei 2015, Erasmus Universiteit Rotterdam.

De Moor, T. (2013), 'Homo Cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving'. Oratie, 30 augustus 2013, Universiteit Utrecht.

De Moor, T. (2015), 'The Dilemma of the Commoners: understanding the use of common-pool resources in long-term perspective', Cambridge University Press, UK.

Hagens, K. (2014), 'de terugkeer van de commons: weg met staat en markt'. De Groene Amsterdammer 16 april 2014.

PBL (2019), 'Circulaire Economie in kaart', Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer: 3401, Den Haag.

Roorda, C., Verhagen, M., Loorbach, D. en van Steenberghe, F. (2015), 'Doe-democratie: niche, visie of hype', DRIFT-onderzoeksrapport, februari 2015, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Rotmans, J. (2017), 'Omwenteling: van mensen, organisaties en samenleving', Arbeiderspers, November 2017, Amsterdam.

Rotmans, J. (2018), 'Omgevingswet als Transitie Opgave', essay, uitgebracht door de G40, Mei 2018, Den Haag.

Rotmans, J. (2019), 'Een Transitie Aanpak voor Aardgasvrije Wijken', essay in opdracht voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Tjeenk Willink, H. (2019), 'Groter denken Kleiner doen: een oproep', Prometheus, Amsterdam.

Prof. dr. Caspar van den Berg

en drs. Rien Fraanje

Ruimte in regels: interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor het sociaal en ruimtelijk domein

Prof. dr. Caspar van den Berg en drs. Rien Fraanje

Inleiding en vraagstelling

De politiek-bestuurlijke realiteit is vandaag de dag ronduit complex. Maatschappelijke vraagstukken zijn onderling sterk met elkaar verweven. De politieke consternatie die in het najaar van 2019 ontstond nadat de Raad van State een streep zette door het Programma Aanpak Stikstof laat dat feilloos zien. De uitspraak van de bestuursrechter zorgde er onder meer voor dat bouwprojecten stil kwamen te liggen. En dat terwijl het ook politieke prioriteit heeft om de huidige woningnood, vooral in middensegment, zo snel mogelijk het hoofd te bieden. Bovendien zijn er woningen nodig om vluchtelingen die een verblijfsstatus hebben gekregen goede woonruimte te geven. Voor hen bestaan in veel gemeenten flinke wachtlijsten en de bouwstop wil niet helpen om die wachtlijsten snel weg te werken. Kortom, de problematiek van de uitstoot van stikstof beïnvloedt de beoogde bouw van huizen en kan eveneens de snelle opvang van statushouders compliceren. Het stikstofdossier is exemplarisch voor de vervlechting van maatschappelijke uitdagingen die we op tal van terreinen tegenkomen.

Die verwevenheid maakt dat oplossingen meestal niet meer eenvoudig en enkelvoudig kunnen zijn. Misschien dat een maatregel één specifiek probleem snel kan verhelpen, maar meestal hebben de meeste oplossingen weer neveneffecten en beïnvloeden daarmee weer andere vraagstukken. Wat voor de ene opgave een goed recept lijkt, kan als neveneffect een andere opgave urgenter of erger maken of nieuw creëren. Maatschappelijke vraagstukken moeten daarom in samenhang worden gezien.

Aanvankelijk probeerden politiek en bestuur als reactie de hierboven beschreven complexiteit en verwevenheid te reduceren: de zogenoemde bestuurlijke drukte moest worden gereduceerd en de administratieve lasten verlicht. En dus waren jarenlang noties als 'Je gaat erover of niet'¹ of 'het twee-bestuurslagen-principe'² in zwang. Door gewoon met elkaar af te spreken dat maximaal twee bestuurslagen over een taak mogen gaan of duidelijk te maken dat je ergens wel of juist over niet gaat, werd geprobeerd greep te krijgen op de complexiteit.

Een vergelijkbare poging tot reductie van de complexiteit zijn pogingen om structuren aan te passen aan de vraagstukken. Dat heeft geleid tot debatten of de twaalf provincies niet beter omgevormd zouden moeten worden naar vijf landsdelen³ of dat we onze maatschappelijke opgaven beter kunnen oppakken met circa honderd opgeschaalde gemeenten.⁴ In Nederland hebben we een lange geschiedenis van onderzoeken en debatten om 'de heilige schaal' te vinden.

Een decennium later is de beleidstheorie en de daarbij behorende –taal radicaal veranderd. Politiek en bestuur gaan nu totaal anders om met de sterke verwevenheid en afhankelijkheid van vraagstukken. De strategie is veranderd in: accepteer de complexe realiteit en probeer het bestuur flexibel, adaptief en veerkrachtig te maken zodat die kan inspelen op de continue verandering. Als tegenhanger van de enkelvoud spreken we vandaag de dag over meervoudig bestuur of de meervoudige democratie.⁵ Overheden willen nu opgavengericht werken; daarbij is het niet meer belangrijk wie waar precies over gaat, maar veeleer dat de opgave (gezamenlijk) wordt opgepakt. We bezigen het mantra dat er voor burgers maar één overheid bestaat en dat het voor hen niet uitmaakt wie waarvoor verantwoordelijk is als een probleem maar wordt opgelost. 'Multi-level governance', een benadering die in de jaren 1990 in de bestuurswetenschappen opkwam,⁶ is

¹ Gemengde commissie bestuurlijke coördinatie, *Je gaat erover of niet*. Rijksbrede takenanalyse, Den Haag, 2005. (Commissie-De Grave)

² Regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, 2010, pag. 5.

³ Zie bijvoorbeeld Commissie-Geelhoed, *Op schaal gewogen*, 2003.

⁴ Werkgroep Openbaar Bestuur, *Openbaar bestuur. Rapport Brede heroverwegingen 18*, Den Haag: Ministerie van Financiën, 2010.

⁵ VNG-Commissie Toekomst gericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie*, Den Haag, 2016.

⁶ Marks, G., L. Hooghe en K. Blank (1996) *European Integration from the 1980s: State-centric vs. Multi-Level Governance*, in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no.4, pp. 341-378; Berg, C.F. van den (2011) *Transforming for Europe: the reshaping of national bureaucracies in a system of multi-level governance*, Leiden: Leiden University Press.

nu ook in de bestuurspraktijk het nieuwe buzzwoord.

Regels kunnen in de weg staan om de overheid flexibel, adaptief en veerkrachtig te laten optreden. Het openbaar bestuur heeft daar enige bewegingsruimte nodig om in te kunnen spelen op de vragen en opgaven die op zijn pad komen. Daarom stellen wij ons in dit essay de vraag: welke ruimte bestaat er binnen de regels of moet gezocht worden door het veranderen van de regels om de overheid flexibel, adaptief en veerkrachtig te maken?

Deze vraag proberen we in drie stappen te beantwoorden. Eerst proberen we de knelpunten en dilemma's te schetsen die zich rond complexiteit voordoen. Daartoe pakken we als cases de gedecentraliseerde taken in het sociale domein en de regionale opgaven in de fysieke ruimte. Vervolgens schetsen we welke antwoorden nodig zijn op deze knelpunten. Ten slotte beantwoorden we de vraag in hoeverre nieuwe ruimte moet worden gecreëerd of dat reeds voldoende ruimte bestaat in de bestaande regels om die antwoorden te geven.

Knelpunten en dilemma's in het sociale domein

De complexe realiteit doet zich in het sociale domein waar gemeenten proberen voor hun bewoners goede zorg dichtbij te organiseren in de volle breedte voor. Dat levert tal van knelpunten en dilemma's op die een mooie illustratie zijn van complexiteit maar tegelijk de specifieke casus van de decentralisaties in het sociale domein overstijgen.

Het eerste dilemma betreft het spanningsveld tussen uniformiteit en maatwerk. De overheid heeft de rechtsstatelijke taak om gelijke gevallen gelijk te behandelen en daarmee rechtszekerheid en –gelijkheid te bieden. Tegelijk horen we als antwoord op de toegenomen complexiteit dat de overheid recht moet doen aan de verschillen tussen mensen en dus in staat moet zijn om maatwerk te leveren en ongelijke gevallen daarmee ook ongelijk en specifiek te behandelen. Dat is in de praktijk een razend lastig spanningsveld dat we terugzien bij de taken in het sociale domein die in 2015 aan gemeenten zijn overgedragen. De gedachte achter de decentralisaties was nu juist dat gemeenten beter dan het Rijk in staat zouden zijn om maatwerk te leveren. De resultante van decentraliseren is dat het beleid in de ene stad anders uitpakt dan in een gemeente een paar kilometer verderop. Daar waar het Rijk standaardiseert, kan een gemeente personaliseren.

Tegelijk zien we nu ook dat het maatschappelijk draagvlak voor verschillen in de uitkomsten van decentraal beleid geringer zijn dan de beleidstheorie onder de decentralisaties veronderstelde.⁷ Dat een bewoner in Amsterdam volgens de lokale spelregels van de WMO wel kan rekenen op zorg of ondersteuning vanuit de gemeente terwijl zijn neef in de exact zelfde situatie in Utrecht die zorg niet kan krijgen, voelt in een klein Nederland al snel als onrechtvaardig. De vraag is bij de decentralisaties of voldoende is doordacht in hoeverre wij met elkaar verschil toestaan in de uitkomst van beleid. Zijn er terreinen waarvan we met elkaar vinden: dat is geen voorziening, maar zou een nationaal recht moeten zijn waarbij je ongeacht waar je in Nederland woont de hulp krijgt die je nodig hebt.

Het tweede dilemma is: hoe krijg je een taak op het bestuurlijke niveau dat daarvoor het meeste is toegerust? We zien dat in Nederland geen traditie bestaat om daarin te differentiëren. Toen enkele grootstedelijke regio's aan de bel trokken dat zij er last van hadden dat ze het zorgdomein niet tot hun integrale taak en opdracht konden rekenen omdat die bij een andere bestuurslaag waren belegd, moesten *alle* gemeenten die taken krijgen. Een dergelijk rigide en uniform uitgerolde maatregel past niet bepaald bij de flexibiliteit en veerkracht die de huidige complexiteit vereist. Want als het voor Amsterdam en Rotterdam kan helpen dat zij verantwoordelijk worden voor de Jeugdzorg omdat zij dan integrale vraagstukken rond (bijvoorbeeld) vroegtijdig school verlaten of jeugdcriminaliteit kunnen oppakken, wil dat niet zeggen dat ook voor de Zeeuwse gemeente Capelle geldt dat zij de jeugdzorg in haar takenpakket nodig heeft om dergelijke vraagstukken in verbondenheid op te pakken. Het zou beter passen bij die bepleite responsieve en veerkrachtige overheid als we meer durven differentiëren in de toedeling van taken.⁸

Het derde dilemma betreft de vraag: hoe organiseer je democratische legitimiteit bij multi-level governance vraagstukken? In het sociale domein moeten gemeenten samenwerken om een taak effectief en efficiënt op te kunnen pakken. In een democratie is het van cruciaal belang dat mensen weten wie waar wanneer welke besluiten neemt over voor hen belangrijke zaken zoals bijvoorbeeld de Jeugdzorg. De realiteit is echter dat die duidelijkheid niet bestaat: de regio's waarin gemeenten samenwerken zijn mooie voorbeelden van hoe gemeenten vorm geven aan meervoudig bestuur maar zijn geen formele democratische en bestuurlijke entiteit in ons bestel. Het zijn hybride vormen die voor de meeste bewoners onbekend, onvindbaar en onbegrijpelijk zijn. Dat betekent dat we dus belangrijke taken en de besluitvorming daarover hebben belegd bij nauwelijks democratisch gelegitimeerde regionale samenwerkingsverbanden.⁹

⁷ Zie Raad voor het Openbaar Bestuur, *Beleidsvrijheid*, Den Haag, 2018.

⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur, *De gedifferentieerde eenheidsstaat*, Den Haag, 2007.

⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Wisselwerking*, Den Haag, 2015.

Knelpunten en dilemma's in het ruimtelijke domein

Een ander domein waar de interbestuurlijke verhoudingen knellender worden is het ruimtelijk domein. Enerzijds stapelen de landsbrede ruimtelijke opgaven en problemen zich op: de energietransitie, de stikstofcrisis en de toekomst van de landbouw, de woningbouwopgave en mobiliteit, en de druk op onze natuur.¹⁰ Anderzijds zijn de verschillen tussen gebieden de afgelopen jaren sterk toegenomen, die zichtbaar worden in onder meer (a) groeiende economische divergentie, (b) demografische uitsortering, (c) scherpere politieke scheidslijnen en (d) sociaal-culturele fragmentatie en onbehagen.¹¹

Hoe leidt die combinatie van groeiende ruimtelijke opgaven en de toenemende verschillen tussen gebieden nu tot interbestuurlijke spanning? Die spanning ontstaat doordat de omvang en urgentie van de opgaven om een visionaire en omvattende aanpak vragen, terwijl er feitelijk steeds gekozen wordt voor een decentrale (en dus gefragmenteerde) aanpak. Hierin doet zich een bijzonder groot vraagstuk voor het rijk voor.

De aankomende Omgevingswet vormt in zekere zin het sluitstuk van de ontmanteling van centrale regie op het ruimtelijk beleid in de afgelopen 20 jaar. Tot aan de jaren 1990 was Nederland een land van centrale ontwerpers, met het ministerie van VROM en de Rijksplanologische Dienst (RPD) in de hoofdrol, gevolgd door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en LNV. In 2001 is de RPD afgeschaft, en in 2010 werd het Ministerie van VROM ontbonden. Milieu is nu verdeeld over de ministeries van Infrastructuur & Water en Economische Zaken, volkshuisvesting kwam onder de noemer “woningmarkt” te vallen onder BZK.

De regie voor de energietransitie is neergelegd bij 30 regio's die ieder hun eigen ruimtelijke oplossingen moeten vinden, waarbij men de hoop koestert dat de optelsom van al die lokale oplossingen voldoende zal zijn om de doelen die bestuurders op rijksniveau in het Akkoord van Parijs afspraken, te behalen. Of dit zal lukken is zeer de vraag. Bij elkaar genomen zien we dat (i) het eens sterke institutionele kader op rijksniveau ontbonden is, (ii) dat nieuwe opgaven gefragmenteerd in de regio worden belegd, en (iii) dat er de komende jaren grote keuzes gemaakt moeten worden. Met andere woorden: juist nu we op het punt zijn aangekomen dat de centrale regierol heel beperkt is geworden, blijkt er toch behoefte te zijn aan een integraal en landelijk afgewogen ruimtelijk perspectief op Nederland. De bevindingen van de Inspectie Leefomgeving en Transport, dat nationale ruimtelijke belangen vaak in de knel komen door de decentralisatie van de ruimtelijke ordening, onderstrepen deze zorg.¹²

Onlangs kwam ook de denktank DenkWerk, die zich boog over de Nederlandse ruimtelijke ordening richting 2050, tot de slotsom dat voor het ruimtelijk domein meer regie van de centrale overheid nodig is.¹³ Waar DenkWerk op andere terreinen juist een voorstander van decentralisatie is, verwachten de opstellers dat in het ruimtelijk domein een gebrek aan integrale keuzes een langdurig negatieve invloed zal hebben op Nederland en ons landschap. De belangrijkste argumenten zijn dat gemeentelijke en regionale plannen lang niet altijd optellen tot landelijke oplossingen en dat een deel van de noodzakelijke oplossingen nauwelijks regionaal uit te voeren en te financieren zijn. Als voorbeeld van de gevolgen van te weinig verticale coördinatie wordt de al jaren lopende strijd tussen provincies om 6GW aan windmolens te verdelen, aangehaald.

Op de redeneerlijn van Denkwerk kwam al snel fikse kritiek van sommige RO-experts.¹⁴ Zij doen de roep om een stevigere rol van de rijksoverheid in het ruimtelijk domein af als een nostalgisch verlangen naar het oude *planners paradise* dat in hun ogen “nooit echt succesvol is geweest”. Het lijkt erop dat deze critici de bestuurlijke aanpak van centrale afwegingen in het ruimtelijke domein ten onrechte gelijkstellen aan de inhoudelijke uitkomsten van de besluitvorming van destijds, namelijk de problematische beleidsgeschiedenis van groeikernen. Zij zien een sterkere regierol van de rijksoverheid direct als binair denken in termen van óf het rijk, óf de regio. In hun ogen is meer regie vanuit het rijk juist wat er niet moet gebeuren, er moet gewerkt worden met niet nader uitgewerkte “eigentijdse en goed werkende ruimtelijke concepten”.

In werkelijkheid kan een sterkere rol van het rijk juist heel goed passen binnen de nu heersende *multi-level governance* gedachte. Binnen het adagium “hoe kunnen we samen de klus klaren?” moet juist voortdurend de vraag zijn wat de meest geëigende rolverdelingen tussen de verschillende bestuurslagen is. Het antwoord op die vraag kan voor het ene vraagstuk een meer faciliterende rijksoverheid zijn en voor het andere vraagstuk een meer afwegende en sturende rijksoverheid.¹⁵ Zo ligt het voor de hand dat bij regionale opgaven die verdelingsvraagstukken zijn, de centrale overheid een afwegende rol vervult, waarbij vanzelfsprekend het draagvlak niet uit het oog moet worden verloren. En zo kan bij vraagstukken waarbij de

¹⁰ DenkWerk (2020) *Klein land, grote keuzes: Ruimtelijke ordening richting 2050*.

¹¹ Cordeweners, T. (2020) *Dwars door Nederland: Ruimtelijke verschillen in beeld*.

¹² Inspectie Leefomgeving en Transport (2018) *De borging van nationale ruimtelijke belangen*.

¹³ DenkWerk (2020) *Klein land, grote keuzes: Ruimtelijke ordening richting 2050*.

¹⁴ Pen, C.J. en J. Janssen, Nostalgie helpt ons niet verder, *Nederlands Dagblad* 29-01-2020.

¹⁵ Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). Multilevel Governance: A Faustian Bargain?. In *Governing Complex Societies* (pp. 80-100). Palgrave Macmillan, London.

som van lokale initiatieven met gemak nationale doelstellingen zal realiseren, de centrale overheid een meer faciliterende rol spelen. Dat we niet langer denken in termen van “je gaat er over of niet”, wil niet zeggen dat een gelijkwaardige (en dus ook: meer vrijblijvende) rolverdeling tussen bestuurslagen in alle gevallen tot de beste resultaten zal leiden. De wil om “samen de klus te klaren”, is logischerwijs een voorwaardelijk startpunt voor succes en biedt juist ruimte voor toegesneden rol- en taakverdelingen. De opeenstapeling van uitdagingen in het ruimtelijke domein laat zien dat wanneer het vraagstuk er aanleiding toe geeft, meer verticale coördinatie en meer centrale afweging juist wenselijk, zo niet onontkoombaar is. Een goed begrip van de inhoudelijke uitdaging, van de belangen die op de verschillende bestuurslagen spelen en van de meerwaarde die vanuit elke bestuurslaag geleverd kan worden, moeten de determinanten zijn van de afweging hoe dit samenbestuur gelegitimeerd vormgegeven wordt.

Wat nu nodig is

De hierboven uitgewerkte knelpunten en dilemma's laten mooi zien dat maatschappelijke opgaven en vraagstukken in deze tijd nauw met elkaar zijn verweven. Dat is ook precies wat besturen zo complex maakt. Het is als een stapel van mikadostokjes: als je er één tussenuit trekt, is de kans groot dat de andere stokjes meebewegen.

De huidige praktijk om de bestaande complexiteit te accepteren en te zoeken naar werkbare vormen om die complexiteit hanteerbaar te maken, doet meer recht aan de realiteit. We moeten niet doen alsof er voor iedere taak een ‘heilige schaal’ is te vinden. Tegelijk moeten we de acceptatie van complexiteit niet zodanig willen cultiveren dat we de mogelijkheden om de situatie enigszins te vereenvoudigen en overzichtelijker te maken onbenut laten. En dat is wel wat wij zien gebeuren. In de eerste plaats zien wij dat diffuse regionale samenwerkingsverbanden worden opgezet zonder duidelijke democratische structuren en borging, terwijl we in ons land nog steeds beschikken over een regionale en democratisch gelegitimeerde bestuurslaag: de provincie. Wij zien met enige verwondering dat de provincie de afgelopen twee decennia bij de toedeling van taken opzichtig is genegeerd. De Haagse politiek gaf onder meer veiligheidsregio's, regionale uitvoeringsdiensten en jeugdzorgregio's een wettelijke status waarna gemeenten vervolgens ingewikkelde hulpconstructies moesten opzetten om de besluitvorming aldaar nog enigszins democratisch te organiseren. Waarom de provincies als bestaande bestuurslaag structureel werd overgeslagen, is ons een raadsel.

Daarnaast zien we dat we in Nederland op een rigide wijze taken toedelen aan een bestuurslaag. Impliciet volgen we daarbij nog het aloude adagium van “je gaat erover of niet”. Maar als het voor de hand ligt om steden als Rotterdam en Amsterdam de jeugdzorg als taak toe te vertrouwen zodat die steden bijvoorbeeld meer integraliteit kunnen bewerkstelligen met hun beleid ten aanzien van schoolverlaters of jeugdcriminaliteit, wil dat niet zeggen dat alle gemeenten blij worden als zij de verantwoordelijkheid krijgen over de jeugdzorg. In en rond een metropool als Rotterdam zal vast en zeker de havenstad de meest geëigende partij om die taak op te pakken, maar in Zeeland of Friesland ligt het voor de hand dat de provincie daar een leidende rol speelt. Niet decentralisatie van taken moet het leidende paradigma zijn, maar differentiatie in de taaktoedeling.¹⁶

Daar waar wij pleiten voor meer ruimte om te differentiëren in de verdeling van taken, daar zien wij aanleiding om de differentiatie in de uitkomsten van beleid nog eens opnieuw te doordenken. Wanneer we maatwerk verwachten en dat zelfs nodig vinden, is prima als decentrale overheden verantwoordelijk zijn. Decentralisatie van taken leidt echter onherroepelijk tot verschillende uitkomsten: het beleid in Amersfoort zal anders zijn dan op Ameland. Dat is volstrekt logisch: gemeenten weten beter welk maatwerk hun inwoners nodig hebben dan het Rijk, en welk soort maatwerk kan rekenen op de steun van de inwoners van de regio. Maar wanneer we liever zien dat een bepaalde vorm van zorg een recht is die voor alle Nederlanders gelijk moet zijn, dan is de Rijksoverheid meestal de meest geëigende eigenaar van die taak. We hebben nu de indruk dat te rigouze en te rigide zorgtaken aan het lokaal bestuur zijn toevertrouwd, zonder dat voldoende is doordacht dat maatschappelijk niet elk verschil in de zorg zonder meer wordt geaccepteerd, sterker nog: soms zelfs onrechtvaardig wordt gevonden. Wij denken dat een bescheiden herschikking van taken in het sociale domein nodig is en dat bij aankomende grote opgaven beter doordacht moet worden hoeveel verschil in de uitkomsten van beleid we maatschappelijk acceptabel vinden. Het antwoord op die politieke vraag kan vervolgens leiden tot een – ambtelijke – verschiltoets die ervoor zorgt dat divergentie tussen gebieden binnen de perken blijft.

¹⁶ Vgl. M.J. Fraanje, Naar een nieuw beleidsparadigma: differentiatie in plaats van decentralisatie, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, 2009 [63].

Tot slot

Wanneer we naar deze knelpunten kijken, is het zeker nodig om ruimte te zoeken in de regels. Enerzijds door te bekijken welke ruimte de regels nu al geven, anderzijds door de regels te veranderen zodat die ruimte kan ontstaan.

Binnen de regels pleiten we voor een rehabilitatie en hernieuwde positionering van de provincie als de geëigende, regionale en democratisch gelegitimeerde bestuurslaag die tal van taken in het sociale, veiligheids- en fysieke domein kan oppakken. Een flexibele, adaptieve en veerkrachtige overheid kan alleen bestaan als de regels en de kaders waarbinnen zij moet opereren dat zelf ook zijn. De ruimte in regels wordt niet altijd ten volle benut; wij hebben stellig de indruk dat de bestaande wetgeving veel meer mogelijkheden biedt voor differentiatie in de toedeling van taken dan nu wordt gebruikt. Door per regio goed te bekijken of (een verzameling van) gemeenten of de provincie de meest geëigende partij is om een taak op te pakken, kan voor een deel de complexiteit worden gereduceerd. Wij zijn ons ervan bewust dat daarbij voor een deel nog steeds regionale samenwerkingsverbanden blijven bestaan die kwetsbaar blijven in de vormgeving van hun democratische legitimatie. Taakdifferentiatie waarbij in sommige regio's de provincie verantwoordelijk wordt gemaakt, komt voor een deel aan dat probleem tegemoet en is daarmee te prefereren boven de huidige lappendeken van regionale samenwerkingsverbanden. Criticasters die menen dat daarmee nog steeds een ongewenste situatie in stand wordt gehouden van bijvoorbeeld centrumgemeenten die taken uitvoeren voor omliggende gemeenten wiens inwoners daarmee via gemeenteraadsverkiezingen geen democratische invloed kunnen uitoefenen op de uitvoering van die taken, zullen een debat over de bestuurlijke inrichting van Nederland moeten opstarten. Het moge duidelijk zijn dat een aanpassing van de bestuurlijke organisatie een aanpassing van de wetgeving vraagt, kortom: dat daarvoor de ruimte moet worden gezocht door de regels aan te passen.

De financiële verhoudingen lijken op dit moment niet toegerust om goed in te kunnen spelen op de hybriditeit, flexibiliteit en complexiteit van interbestuurlijke samenwerkingsverbanden. Het is niet voor niets dat het ministerie van BZK momenteel met de herziening van de financiële verhoudingen op zoek is naar financiële arrangementen die beter aansluiten bij de hedendaagse multi-level governance praktijk. Die moeten mogelijk maken dat gelden direct naar (regionale) samenwerkingsverbanden vloeien of ook kunnen inspelen op taakdifferentiatie waarbij in de ene regio voor een taak de provincie de benodigde financiën krijgt en in een andere een centrumgemeente.¹⁷

Tenslotte pleiten we voor een meer ontspannen kijk op de rol van de rijksoverheid als bron van centrale en integrale afweging in het ruimtelijk domein. De wens om de regio te versterken en draagvlak te creëren hoeft lang niet in alle gevallen te leiden tot een decentrale (en dus versnipperde) aanpak. Centrale sturing, waarbij de belangen vanuit de regio zorgvuldig meegewogen worden, kunnen voor het ruimtelijk domein veel meer opbrengen dan afzonderlijke regio's verantwoordelijk maken. Hierbij speelt regionale vertegenwoordiging in de nationale politiek ook een belangrijke rol.¹⁸ De verschillende bestuurslagen dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid en dat samenspel moet ook ruimte bieden voor om waar wenselijk integrale afwegingen centraal te maken. Pas dan zijn we daadwerkelijk bezig de overheid rond opgaven te organiseren in plaats van andersom.

¹⁷ De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft hierover verschillende adviezen geschreven, zie bijvoorbeeld: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Briefadvies herziening uitkeringsstelsel*, januari 2020.

¹⁸ Zie Berg, C.F van den en B. van Vulpen (2019) *Democratie van streek? Over regionale vertegenwoordiging*, in: *Groot onderhoud of kruimelwerk?: Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel*. Den Haag: Montesquieu Instituut, p. 57-74.

Prof. dr. Monique Leyenaar

RUIMTE voor burgers: over de verbinding tussen samenleving en bestuur

Prof. dr. Monique Leyenaar

1. Inleiding

Wie opereren in de publieke ruimte? Welke regels zijn daar nodig? Dit essay gaat over lokale bestuurders, lokale politici en lokale inwoners en hoe zij gezamenlijk publieke doelstellingen kunnen verwezenlijken. De focus ligt op de verbinding tussen openbaar bestuur en samenleving op decentraal niveau: welke ruimte bieden wetgeving, lokale politieke instituties en cultuur om – inclusiever en intensiever dan nu het geval is – publieke verantwoordelijkheid te delen en daadwerkelijk vorm te geven. RUIMTE voor burgers is één van de vijf essays in het kader van het beleidsprogramma Agenda Ruimte in regels van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De essay-vorm houdt in dat niet is gestreefd naar volledigheid en het nauwgezet weergeven van relevant onderzoek en literatuur over dit onderwerp. Eerder gaat het om een grove schets van ontwikkelingen, knelpunten en perspectieven.

Wat de perspectieven betreft, het is onvermijdelijk dat deze een hoog gehalte hebben van ‘zou kunnen’ en ‘zou moeten’. Laat ik daarom maar beginnen met een stip aan de horizon: hoe zou de verbinding tussen lokale samenleving en lokaal bestuur er in 2040 uit kunnen zien?

2040: een blik vooruit

In vrijwel alle 200 gemeenten die Nederland anno 2040 telt, nemen burgers zelf initiatieven om gewenste publieke voorzieningen gerealiseerd te krijgen, waarbij zij door gemeenteambtenaren ondersteund en gefaciliteerd worden. Ook de politieke besluitvorming is inspirerender dan ooit nu zoveel inwoners van verschillende pluimage – vrouwen en mannen; jong en oud; allochtoon en autochtoon; hoog- en laagopgeleid – meedoen in de talrijke burgeradviescommissies, burgerjury's en burgerbegrotingscommissies. Niet langer maakt een kleine groep partijpolitieke bestuurders de dienst uit, maar alle burgers. Dat het systeem van politieke partijen met gekozen en benoemde bestuurders schuurde, was in 2020 en daarvoor al duidelijk. De representatieve partijdemocratie, met één maal in de vier jaar verkiezingen als moment van oordeel en participatie, voldeed niet meer aan de eisen van burgers om vaker en meer betrokken mee te denken, mee te praten en mee te beslissen. Het op afstand staan van veel burgers zonder zeggenschap over publieke taken en een publieke ruimte waarin wordt bestuurd door een relatief kleine, vrij homogene groep, paste niet meer in een moderne participatiedemocratie.

Dat leidde ertoe dat een pakket aan beleidsmaatregelen werd opgesteld waarvan ‘loslaten’ en ‘eigenaarschap’ de belangrijkste kenmerken waren. Dat pakket heeft inmiddels zijn vruchten afgeworpen. Lokale bestuurders, raadsleden en gemeenteambtenaren hebben zich los gemaakt van de traditionele partijpolitieke en bestuurlijke kaders en werken vanuit andere, nieuwe rollen, zoals die van verbinder, vertrouwenspersoon en facilitator. En inwoners stellen zich nu meer dan vroeger op als eigenaar van de publieke ruimte: men voelt zich verantwoordelijk voor de eigen leefomgeving, voor de buurt, voor medebewoners, voor publieke voorzieningen en is bereid en in staat om zich hiervoor in te zetten. Het besef dat alle burgers gezamenlijk eigenaar zijn van de publieke ruimte en als zijn voorzieningen en dat gekozen- en ingelote politici hun werk alleen goed kunnen doen wanneer burgers hen van input voorzien en hen scherp houden en controleren, is nu gemeengoed. En dankzij het grote ‘burgerschapsoffensief’ van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is er nu meer kennis over de lokale politieke instituties en de vigerende spelregels. Ook is er meer ruimte om praktijkervaring in het publieke eigenaarschap op te doen middels de op alle scholen ingestelde schoolparlementen, leerlingencommissies en leerlingenjury's. Het samen vormgeven aan een lokale samenleving vereist immers vaardigheden zoals beoordeling en verwerking van informatie, overleg voeren, compromisvorming en tot besluiten komen. Jongvolwassen burgers van nu zijn hierin duidelijk meer geschoold dan hun ouders. Die ervaring komt goed van pas in de vele straatcommissies, burgerbegrotingsprocessen, huurderscommissies, patiënten- en cliëntenraden waar ingelote representanten samen beslissen over (groot) onderhoud van de leefomgeving en woningenbestand, over de inrichting van de ziekenhuizen en patiëntenzorg, over verdeling van middelen en over bewonerswelzijn.

2. *Verbinding lokale samenleving en bestuur: de aanloop*

Besluiten nemen in het kader van de *lokale* samenleving is anno 2020 niet meer uitsluitend voorbehouden aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad, noch blijft de uitvoering van beleid beperkt tot lokale ambtenaren. Vijftig jaar geleden was dat wel anders. Toen was er nog duidelijk sprake van afgebakende rollen van bestuur en burger: beleidsvoorbereiding en besluitvorming door college en gemeenteraad waarbij de politieke invloed van inwoners beperkt bleef tot deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen. Die situatie veroorzaakte groeiende onvrede bij burgers die steeds meer moeite krijgen met politieke besluitvorming 'namens hen, zonder hen'. In hun ogen is het politieke systeem toe aan institutionele aanpassingen en moet de relatie burger - bestuur minder hiërarchisch en meer toegankelijk worden. Die groeiende onvrede leidt vooral tot *institutionele* veranderingen. Zo wordt het lokale referendum nieuw leven ingeblazen² en gaan een aantal grotere gemeenten over tot het instellen van stadsdelen en wijkraden. Een verdere formalisering van de mogelijkheden voor inspraak van burgers, komt tot stand bij de herziening van de gemeentewet in 1992/1994 zoals bijvoorbeeld blijkt uit artikel 150 (thans): 'De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken'. Ook worden bij die herziening bepalingen opgenomen over de openbaarheid van vergaderingen en van stukken en over het informeren van burgers. Daarnaast zijn er bepalingen die de positie van de gemeenteraad ten opzichte van het lokale bestuur moeten versterken.

Behalve deze institutionele impuls komt er ook een cultuurverandering op gang, wanneer lokale politici zich daadwerkelijk meer zorgen gaan maken over de afstand tussen henzelf en de eigen ingezetenen. Die reactie heeft ongetwijfeld te maken met de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 1990, wanneer de gemiddelde opkomst zakt van 73 procent bij de vorige raadsverkiezingen naar 62 procent. In een aantal grote steden daalt de opkomst zelfs tot onder de 50 procent.³ Ook kalft het stemmenaandeel voor gevestigde partijen als PvdA, CDA en VVD gestaag af (gezamenlijk van 73 naar 64 procent) en krijgen kleinere en onafhankelijke lokale partijen een groter aandeel van de uitgebrachte stemmen. In de daaropvolgende collegeakkoorden komt er meer aandacht voor de eigen burgers. Partijen nemen zich voor vaker 'het stadhuis uit te gaan' en zich niet meer te beperken tot inspraak 'achteraf' als een besluit al genomen is, maar burgers ook al eerder, in de fase van beleidsvorming, bij beleidsbeslissingen te betrekken.

Dat proces verloopt voorsnag traag, maar de vertegenwoordigende rol van gemeenteraadsleden groeit van 'voor burgers' naar 'samen met burgers'.⁴

De *Wet dualisering van het gemeentebestuur* uit 2002 ondersteunt dit proces door het helder stellen van rollen en taken van het college en raad en door lokale vertegenwoordigers meer de samenleving in te sturen om te luisteren naar de opvattingen van inwoners. Ook wordt dan het burgerjaarverslag geïntroduceerd, waarin de burgemeester verslag doet van de interacties met inwoners over lokale beleidsbeslissingen.⁵

De verplichting voor zo'n jaarverslag is inmiddels al weer afgeschaft, maar ongeveer de helft van de gemeenten publiceert nog in één of andere vorm een overzicht van deze interacties.⁶

Dat is een goede zaak want er valt inmiddels ook steeds meer te rapporteren. Meer en meer participatie-instrumenten worden ingezet waarmee draagvlak en input voor voorgenomen maatregelen kan worden gecreëerd. Die instrumenten zijn niet uniform vanwege de verschillen per beleidsfase en de mate van invloed die de burgers wordt gegund. Voorbeelden zijn opiniepeilingen, focusgroepen en wijk- en straatbezoeken ten behoeve van de agendavorming (raadplegen), stadsdebatten en werkgroepen voor de beleidsvorming (coproductie) en participatieve begrotingsprocessen en referenda wanneer het gaat om besluitvorming (zeggenschap).⁷

Gemeenten staan er niet alleen voor bij het optuigen van participatietrajecten. Het ministerie van BZK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben medeverantwoordelijkheid genomen met actieprogramma's, proeftuinen, conferenties, handzame leidraden over specifieke instrumenten en hebben op die manier bijgedragen aan de vorming van netwerken van 'burgerparticipatie-professionals'.⁸

Die sterkere focus op burgers krijgt in de 21^{ste} eeuw steeds meer gestalte. Ingegeven door het toegankelijker worden van veel informatie en door het mondiger worden van inwoners met betrekking tot lokale problematiek, verandert de rol van burgers. Behalve belanghebbend zijn zij tevens deskundig op een bepaald beleidsterrein. Zij denken mee, komen met eigen initiatieven om maatschappelijke vraagstukken op en aan te pakken en de lokale overheid verruimt de mogelijkheden daarvoor.⁹

De wettelijke verankering hiervan is in de maak. In de gemeentewet komt het recht op uitdaging (right to challenge) te staan: de gemeenteraad kan dan regels stellen 'over de wijze waarop inwoners en lokale verenigingen een alternatief voorstel kunnen indienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving'.¹⁰ Verder wil de minister van BZK de gemeentelijke inspraakverordening moderniseren, zodat burgers meer zeggenschap krijgen bij de implementatie en evaluatie van beleid¹¹ en in de omgevingswet wordt de burger aangesproken als primaire gebruikers van de fysieke leefomgeving en wordt het belang benadrukt van het faciliteren van burgerparticipatie.¹²

In de afgelopen vijftig jaar is de verbinding tussen openbaar bestuur en samenleving wezenlijk hechter en beter geworden.¹³ Er is steeds meer sprake van nieuwe en aangepaste wetgeving en instituties. Ook wat betreft de politieke cultuur zien we veranderende opvattingen over rollen en houdingen. Dat alles betekent dat in de praktijk het bestaande model van de representatieve partijdemocratie geleidelijk is veranderd in een meervoudig democratisch systeem, een mengvorm van representatieve-, directe-, participatieve- en doe-democratie. Ontwikkelingen in de samenleving zoals processen van individualisering, een gemiddeld hoger opleidingsniveau en de razendsnelle ontwikkeling van informatie- en communicatie technologie, hebben hiertoe sterk bijgedragen.¹⁴ Een veelgehoord argument ten faveure van de representatieve democratie is dat gekozen vertegenwoordigers over voldoende kennis en competenties beschikken om tot valide besluiten te kunnen komen. Daaronder vallen het opleidingsniveau, specifieke beleidsinformatie en partijpolitieke en maatschappelijke ervaring met besturen. Maar tegenwoordig, met het gestegen opleidingsniveau en de beschikking tot internet, blijft die kennis en ervaring niet meer beperkt tot politici. En overstijgt die soms. Uitgangspunt van bijvoorbeeld het recht op uitdaging is dat de betrokken burgers over de kennis en vaardigheden beschikken om zelf te zorgen voor bepaalde diensten.

Mensen zijn dus mondiger en zelfbewuster geworden, zijn makkelijker te mobiliseren en minder geneigd om bestuurders en politici a priori te vertrouwen en politieke besluitvorming uitsluitend aan hen over te laten. Sociale media, internet en e-mail maken het in principe voor een ieder mogelijk om zijn of haar mening en kritiek kenbaar te maken.

Politieke instituties ondervonden de gevolgen van deze ontwikkelingen: politieke partijen raakten hun trouwe achterban kwijt en het partijstelsel fragmenteerde. Personen zijn in de lokale politiek belangrijker en zichtbaarder geworden, terwijl het ambt van bestuurder en vertegenwoordiger aan status heeft ingeboet. En dat terwijl, door een combinatie van vergaande decentralisatie en krimpende financiële middelen, het steeds meer uitdijende takenpakket tot grotere problemen leidt, hetgeen bij burgers niet onopgemerkt is gebleven en tot toenemende kritiek en wantrouwen heeft geleid.¹⁵ Nieuwe democratische verbindingen tussen openbaar bestuur en samenleving zijn hard nodig als antwoord op deze ontwikkelingen.

3. Overwegingen bij het veranderingsproces

In hoeverre zijn we op weg naar de eerder geschetste utopie? Langs de af te leggen weg staan geen kilometerpaaltjes dus hoever we zijn is niet precies te zeggen. Wel hapert er nog te veel in de verbinding tussen bestuur en samenleving om achterover te gaan leunen. Er is werk aan de winkel

Meervoudige democratie

De overgang van één voor alle 355 gemeenten gelijk - representatief partijen - model naar een meervoudig democratisch systeem, verkeert in verschillende fasen van transitie. Sommige gemeenten kennen een gekozen wijk- of dorpsraad, terwijl ongeveer een-derde een referendumverordening heeft. Wel zetten de meeste gemeenten al participatie-instrumenten in en groeit het aantal gemeenten waar burgers zelf bepaalde dienstverlening oppakken, gestaag. Maar het is een ingewikkeld en moeizaam proces en door de verschillen tussen gemeenten niet eenvoudig te monitoren. Gemeenten verschillen naar regiofunctie, naar partijpolitieke constellatie, naar aard en inzet van actieve maatschappelijke organisaties en naar samenstelling van de bevolking qua leeftijdsopbouw, opleidings- en welvaartsniveau en etnische achtergrond.

Geen wonder dat er onzekerheid is over de eigen rol en houding in het – meervoudige – democratische proces. Ligt het primaat nu bij de raad of bij de burgers, of moet er een balans zijn? Hoe verhoudt zich het hebben van een mandaat van de kiezer met een beleidsuitkomst van een gehouden referendum of van een burgerjury? In toenemende mate hoort een strikte opvatting van representatieve democratie tot het verleden, maar zodra burgers wordt toegestaan te participeren wordt daar verschillend over gedacht. Cru gezegd speelt bij menige gemeenteraad bij de inzet van participatie-instrumenten de vraag 'Wat geven wij als raad uit handen'? Kiezen we voor een adviserende, vrijblijvende rol van burgers? Of voor een of andere vorm van meebeslissen waarbij de uitkomst van burgerparticipatie niet als vrijblijvend advies ter zijde kan worden geschoven?¹⁶

Kwaliteit van een democratische proces

Het betrekken van burgers bij beleid wordt nog te vaak als instrumentele handeling opgevat - het sonderen van draagvlak voor beleid - en niet snel geplaatst in een meer ideëel perspectief. Dan gaat het enerzijds om het verhogen van de kwaliteit van democratische processen en anderzijds, voor de individuele deelnemers, om de intrinsieke waarde van participatie. De kwaliteit van een democratische proces is gebaat bij aandacht voor democratische waarden zoals bijvoorbeeld voldoende 'checks & balances', mogelijkheden voor controle en voor het afleggen van verantwoording over gevoerd beleid, transparantie, inclusiviteit en onderling vertrouwen.¹⁷ Deze waarden kunnen op hun beurt dienen als kompas, als toetsingskader voor het evalueren van de relatie burger – bestuur.

De intrinsieke waarde van participatie benadrukt de positieve ervaringen voor de individuele burger van het met anderen meedoen aan het vormgeven van de lokale samenleving, zoals meer zelfvertrouwen, zelfontplooiing en het aangaan van nieuwe verbanden.¹⁸ Vanuit dit perspectief gaat participatie van burgers dan niet alleen om het behartigen van individuele belangen maar, belangrijk voor de kwaliteit van een democratie, zeker ook over het proces van het naar voren brengen van een eigen mening, het kennis nemen van de mening van anderen, de daarop volgende discussies en als eindresultaat, alles afwegend, een gezamenlijk besluit.

Participeren moet je leren

Een dergelijke inzet stelt de nodige eisen aan de vaardigheden van de participanten. Er zijn scholingsprogramma's voor raadsleden over hun vertegenwoordigende rol in een democratie, maar voor burgers is daar veel minder aandacht voor. Dat is wel begrijpelijk omdat in het model van de representatieve partijdemocratie van burgers alleen wordt verwacht dat men bij verkiezingen gaat stemmen, waarbij geen eisen met betrekking tot kennis en ervaringen worden gesteld. Maar in een meervoudige lokale democratie is dat anders. En kennis over de werking van (lokale) besluitvormingsprocessen, over gedeelde waarden en over de rechten en plichten van het burger-zijn, is nog steeds geen gemeengoed.

Pas in het laatste decennium staat burgerschapsvorming weer wat prominenter op de politieke agenda. Voorbeelden zijn de in 2009 door het ministerie van BZK geïnitieerde brede maatschappelijke discussie over wat onze gedeelde waarden zijn ten behoeve van een op te stellen *Handvest Burgerschap* en de discussie over een *preamble bij de Grondwet*.¹⁹

Het onlangs ingediende wetsvoorstel *Verduidelijking burgerschapsopdracht* van de minister van OCW waarin het gaat om 'het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens' en om 'het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving' is een belangrijke stap voorwaarts.²⁰

Meervoudige democratie impliceert ook maatschappelijke democratie

Behalve ingaan op de inhoud van de lesstof over burgerschap, stelt genoemd wetsvoorstel expliciet aan de orde dat de school zelf, als organisatie, een plek is waar er een verbinding zou moeten zijn tussen schoolbestuur en - in dit geval - leerlingen en dus ook op die manier een leerschool kan vormen voor het ontwikkelen van competenties om te participeren. Het wetsvoorstel heeft het over 'Burgerschap als integraal onderdeel van de schoolcultuur' maar verzuimt helaas verder om dit nader in te vullen. Het is aan de scholen om te ontdekken waarover en op welk wijze leerlingen gaan meebeslissen. Onderwijsinstellingen zijn niet de enige organisaties waar praktijkervaring met -meervoudig- democratisch burgerschap kan worden opgedaan. Hetzelfde geldt ook voor bijvoorbeeld woningbouwcorporaties, zorginstellingen, omroeporganisaties, vakbonden, de media en zoveel andere maatschappelijke organisaties.

Tot nu toe is er weinig aandacht voor democratische besluitvormingsprocessen in dit type organisaties. De *Raad voor het Openbaar Bestuur* constateerde al dat 'het narratief van de burger als klant die een dienst afneemt dominant' is en dat 'de betekenis van burgers in het vormgeven van de samenleving, zowel politiek als maatschappelijk is verschaald'.²¹ Zoals eerder gezegd, een gevolg van die verschraling is dat het gevoel van eigenaarschap, van publieke verantwoordelijkheid, te weinig leeft in de - lokale - samenleving.

Niet als scholen zouden bijvoorbeeld zorginstellingen en woningbouwcorporaties hun 'gebruikers' niet alleen als cliënten moeten beschouwen die diensten afnemen, maar ook als *leden* van de zorginstelling of corporaties, die met elkaar moreel eigenaarschap claimen. Dergelijke organisaties zouden burgers, als individu of gezamenlijk, meer moeten uitdagen om mee te denken, mee af te wegen, mee te beslissen en mee uit te voeren.²²

Niet iedereen wil of kan meedoen

In het discours over het zoeken naar de juiste verbinding tussen lokaal bestuur en samenleving, gaat het nog vaak over 'de' burger. Daarmee wordt de indruk gewekt dat alle volwassen inwoners ook daadwerkelijk met de beleidsvorming mee willen doen en zeggenschap over de dienstverlening en publieke ruimte nastreven. Maar de groep 'burgers', de samenleving, kent

door zijn heterogene samenstelling sterk uiteenlopende wensen en cognitieve en culturele verschillen. Niet iedereen wenst zich te bemoeien met de totstandkoming van overheidsbeleid en niet iedereen beschikt over de capaciteiten om dat te doen. Behalve de groep van 'potentieel actieven', vinden we in elke gemeente een groep die in principe tevreden is met een bestuur dat 'voor hen, zonder hen' opereert zolang de institutionele mogelijkheden er maar zijn om te corrigeren. Maar er is ook een groep die zich afzet tegen het lokale bestuur, omdat zij zich door hen niet gehoord, buitengesloten en/of verwaarloosd voelen. Dat tast het vertrouwen van mensen in politici, partijen en meer algemeen 'de politiek' aan. Weinig scholing, eigen negatieve ervaringen met dienstverlening en een negatieve omgeving, zoals bijvoorbeeld berichtgeving op sociale media, versterken deze houding. Het ontbreekt dan aan enig positief tegengeluid over het functioneren van de lokale overheid en over de inzet van burgers.²³

Met een opkomst van meer dan 70 procent bij gemeenteraadsverkiezingen konden de zo gekozen raadsleden en benoemde bestuurders zich nog vertegenwoordigers noemen van het lokale electoraat. Maar nu de opkomst inmiddels gemiddeld 55 procent is, is er een grote groep waarvoor die claim niet geldt. En dat blijkt bij andere vormen van participatie dan verkiezingen, die gericht zijn op het raadplegen, laten adviseren en laten meebeslissen van burgers, ook het geval te zijn. Inwoners die het voortouw nemen om zelf bepaalde dienstverlening uit te voeren, of deelnemers aan beleidsvormingsprocessen, zijn geen doorsnede van de lokale samenleving waar het om gaat. De 'stem' van bijvoorbeeld laagopgeleiden, migranten en jongeren wordt te weinig gehoord.²⁴

Omdat net als de niet-stemmers, ook de niet-participanten vaak lager opgeleid en ontevreden zijn en vaker wantrouwend staan tegenover beleidsmakers en -uitvoerders, is er sprake van systematische ondervertegenwoordiging van deze groepen inwoners.

In een kwalitatief hoogwaardig democratisch systeem kunnen bestuurders en politici het zich niet veroorloven om welke groep dan ook links te laten liggen. Niet alleen omdat betrokkenheid bij en meedoen met de publieke zaak - eigenaarschap - tot meer vertrouwen kan leiden, maar ook omdat beleidsbeslissingen er baat bij hebben wanneer de stem van zoveel mogelijk verschillende groepen mensen wordt gehoord en meegewogen. En ook voor de lokale samenleving als geheel is zo'n groot mogelijke inclusiviteit wenselijk, omdat gevoel van verwaarlozing, van incompetentie, van het niet serieus te zijn behandeld, kan leiden tot het zich afkeren van of zelfs tot ondermijning van de afgesproken spelregels om met elkaar samen te leven.

Criteria voor kwaliteit

Het valt dus niet mee om in een complexe meervoudige democratie een kwalitatief goede verbinding tussen bestuur en samenleving tot stand te brengen en te onderhouden. Alhoewel het om heel veel verschillende aspecten gaat, onderscheid ik drie kernfactoren: de verbinding tussen bestuur en burgers is *inclusief*, burgers zijn voldoende *geïnformeerd* en de inzet is *intensief*.²⁵

Inclusiviteit betekent dat alle betrokken burgers in aanmerking komen als gesprekspartner van het lokale bestuur, met dien verstande dat leden van alle relevante groepen burgers voldoende gerepresenteerd zijn. Door gebruik te maken van loting en stratificatie van de deelnemers bij adviserings- en zeggenschapstrajecten, kan hieraan worden voldaan.²⁶ 'Open werving' van deelnemers, bijvoorbeeld via huis-aan-huisbladen, gemeentelijke website of een folder heeft nog steeds de voorkeur van de gemeenten, maar vormen geen enkele waarborg voor de vereiste inclusiviteit.²⁷

Verder is voor een goed afgewogen beleidsbesluit voldoende kennis nodig: over de spelregels en verwachtingen, maar ook over de beleidsonderwerpen zelf. Eén van de kritiekpunten op het referendum is bijvoorbeeld dat complexe vraagstukken in een simpele vraagstelling moeten worden omgezet en onduidelijk is in hoeverre kiezers voldoende op de hoogte zijn van de argumenten voor en tegen.²⁸

Is er aan het informatie-criterium voldaan, dan is het vervolgens van belang om ruimte te creëren zodat deelnemers elkaar serieus kunnen nemen, naar elkaars voorkeuren en argumenten kunnen luisteren om die uiteindelijk in de eigen afweging mee nemen. Ter verduidelijking, internet-consultaties zijn in opmars omdat online-participatie de drempel verlaagt en deelnemers persoonlijk kunnen worden benaderd. Deze benadering van burgers voldoet echter niet aan de laatste twee voorwaarden.²⁹

4. Verbinding lokale samenleving en – bestuur in perspectief

De lokale democratie wordt de afgelopen vijftig jaar gekenmerkt door snelle veranderingen. Allereerst door maatschappelijke ontwikkelingen zoals individualisering, stijging van het gemiddelde opleidingsniveau, meer egalisering en meer toegepaste technologie. Die ontwikkelingen hebben ook invloed op de politiek: een dalende opkomst bij gemeenteraads-

verkiezingen, een groter wantrouwen ten opzichte van politici, meer mondigheid tegenover het lokale bestuur en een grotere toegang tot en gebruik van relevante informatie. Door dit alles is de relatie tussen lokaal bestuur en lokale samenleving, sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw, ingrijpend veranderd. Werd deze vroeger vorm gegeven door de representatieve partijdemocratie, nu geldt een meervoudige democratie met een breder scala aan wetgeving, instituties en rollen behorend bij representatieve, directe, participatieve en doe-democratie. Geen wonder dat college van B&W, gemeenteraad en het ambtenarenapparaat druk bezig zijn om met behulp van dat bredere scala de relatie met de samenleving te optimaliseren. Bij zoveel verandering is het onvermijdelijk dat niet alle actoren bekend zijn met, laat staan klaar zijn voor, hun rol in een meervoudige democratie.

Ondertussen wordt er op vele fronten adequaat gereageerd en ingespeeld op de vele uitdagingen en nieuwe mogelijkheden. Gesteund door (wetenschappelijk) onderzoek, de VNG en het ministerie van BZK, hebben lokale besturen vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw kunnen experimenteren met nieuwe instrumenten ter versterking van de verbinding. Verder consolideerde nieuwe en aangepaste wetgeving deze nieuwe verhouding tussen lokaal bestuur en samenleving, zoals de *Wet dualisering van het gemeentebestuur* en de aanpassingen in de gemeentewet en treden de participatie-artikelen in de omgevingswet en het wetsvoorstel *Verduidelijking van de Burgerschapsopdracht* binnenkort in werking. En tenslotte hebben gemeenteraden lokale verordeningen aangenomen, bijvoorbeeld om een referendum of burgeragendering te kunnen houden. Meer wet- of lokale regelgeving lijkt mij vooralsnog dan ook niet nodig om tot een optimale verbinding met de lokale samenleving te komen. Wat dan wel?

Een belangrijke conclusie is dat de tijd van experimenteren voorbij is. Juist om recht te doen aan de wetgeving op dit terrein, maar ook vanwege het al bestaan van een gereedschapskist vol instrumenten om burgers meer bij de beleids- en besluitvorming te betrekken, wordt het tijd voor een meer planmatige, lange termijn aanpak waarin vrijblijvendheid plaats maakt voor verplichting.

Uitgangspunt daarbij zou, volgens mij, het inzicht moeten zijn dat ‘verbinding met de samenleving’ veel meer is dan een manier om het draagvlak voor genomen of nog te nemen besluiten te peilen. Het gaat namelijk om veel meer, want die relatie is een essentiële bouwsteen van de lokale democratie. Het is daarom nodig dat iedere gemeente een visiedocument opstelt en publiceert. Daarin wordt voor elk van de democratische modellen (representatieve, directe, participatieve en doe-democratie) duidelijk gemaakt wat de rol van de onderscheiden actoren is, waarover zij besluiten, wat hun rechten en plichten zijn, maar ook over verwachtingen en scholingsmogelijkheden.

Behalve een visie op de inrichting van de eigen lokale democratie, zou ieder nieuw bestuur een vier-jaren-plan moeten opstellen waarin concreet wordt uitgewerkt over welke thema’s en met welke instrumenten het bestuur burgers bij beleids- en besluitvorming gaat betrekken. In plaats van het burgerjaarverslag *achteraf* komt er nu het *burgerbeleidsplan*.³⁰ Dat plan moet flexibel zijn zodat het rekening houdt met initiatieven van inwoners en met onvoorziene thema’s waarover, samen met burgers, een besluit moet worden genomen.

Om het uitvoeren van zo’n burgerbeleidsplan nauwlettend te monitoren en te evalueren, is een monitorcommissie die representatief is voor bestuur en samenleving, noodzakelijk. Oordelen van de monitorcommissie over de uitvoering van het plan moeten met vaste regelmaat worden gepubliceerd en, indien nodig, tot bijstelling leiden. Daarbij is het van belang dat de in te zetten burgerparticipatie-instrumenten worden getoetst aan de democratische kwaliteitseisen inclusiviteit, informatieniveau en intensiviteit. Zo kunnen college en raad voor ieder zittingsjaar een aantal onderwerpen selecteren en daarover een referendum (voldoet aan criterium inclusiviteit) of een burgerjury (voldoet aan de drie criteria) organiseren. Participatieve begrotingsprojecten die uitgaan van random geselecteerde deelnemers, voldoen ook aan deze drie eisen. Verder kan van te voren worden bedacht over welke onderwerpen het lokale bestuur internet-consultaties wenst te organiseren.

Daarmee komen burgerbeleidsplan en *visiedocument* tegemoet aan de kritiek van de Staatscommissie Parlementair Stelsel over teveel onduidelijkheid voor burgers over het proces en impact van met name deliberatieve burgerparticipatievormen.³¹ Invoering van verplichtingen als een visiedocument en een burgerbeleidsplan met daaraan gekoppelde monitoring en evaluatie, zijn belangrijke te zetten stappen. Ook het aangeven van concrete en bruikbare instrumenten van burgerparticipatie hoort daarbij. In het bijzonder één participatie-instrument, de *burgerjury*, voldoet aan de drie hierboven geformuleerde eisen van inclusiviteit, voldoende informatie en intensiviteit en is in de nationale- en internationale praktijk veelvuldig gebruikt en op betrouwbaarheid, uitvoerbaarheid en validiteit wetenschappelijk onderzocht. Voorbeelden zijn de burgerjury’s in Amsterdam (2006), Groningen (2007), Oude IJsselstreek (2010) en Rotterdam (2015).³² De burgerjury is geen eenvoudig instrument, maar vereist grondige voorbereiding, nauwgezette uitvoering onder leiding van neutrale en vakkundige begeleiders en stelt duidelijke voorwaarden aan de bruikbaarheid van de uitkomst. Maar juist deze kwaliteitsaspecten maken een burgerjury tot een gezaghebbend en aanvaard instrument. 2040 is nog niet bereikt. Er is nog een lange weg

te gaan. Lang, maar niet tastend in het duister en zonder kompasstand. In dit essay worden de nodige problemen en oplossingen geschetst. En waar een wil is, is de weg te vinden.

Burgerjury

De burgerjury is bedoeld om burgers een gefundeerd oordeel te laten geven over een lokaal beleidsissue. In tegenstelling tot de meeste andere vormen van burgerparticipatie, melden burgers zich niet zelf aan voor deelname, maar worden via random en gestratificeerde steekproeftrekking gekozen.³³ De groep komt dan één 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. Consensus 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.³⁴

Het meest verrassende bij alle betrokkenen is elke keer weer dat een geleidelijke verandering bij de juryleden plaatsvindt. Komen zij als individuen aan de start met elk een eigen opvatting over het te bediscussiëren onderwerp, gaandeweg gaat men ook andere belangen betrekken bij het eigen oordeel. Dat maakt de uitkomst van de jury tot veel meer dan een verzameling individuele standpunten. Publiciteit rond de burgerjury zorgt ervoor dat ook anderen het resultaat serieus gaan nemen en dat het lokale bestuur het eindoordeel niet zomaar terzijde kan schuiven. Wat dat betreft is het van groot belang dat al op voorhand hierover afspraken worden gemaakt. Het is ook mogelijk dat wethouders en raadsleden onderdeel uitmaken van de burgerjury, hetgeen de impact van het eindoordeel aanzienlijk vergroot.³⁵

Eindnoten

- ¹ In deze tekst gebruik ik soms, omwille van de leesbaarheid, de term lokaal bestuur om zowel het college van B&W als de gemeenteraad aan te duiden.
- ² In de periode 1970-1979 hebben er 36 lokale referenda plaatsgevonden, waarvan er 29 over herindeling gingen. Zie Koen van der Krieken, *Het lokale referendum in Nederland*, Tilburg: Tilburg University, 2019, p. 75, 76.
- ³ Pieter Tops e.a., *Lokale Democratie in Amsterdam*, Eburon, 1991.
- ⁴ Monique Leyenaar en Peter Castenmiller, 'Democratie is meer dan kiezen' in Rudy B. Andeweg en Monique Leyenaar (red.), *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*, Amsterdam, AUP, 2018, pp. 241-258. Zie ook Monique Leyenaar, 'Burgerparticipatie en nieuwe vormen van lokale besluitvorming', in: Herwig Reynaert (ed.), *Nieuwe vormen van bestuur*. Vanden Broele, 2005, p. 1-18.
- ⁵ Op grond van artikel 170, tweede lid, Gemeentewet dient de burgemeester gelijktijdig met de jaarrekening en het jaarverslag een burgerjaarverslag uit te brengen, waarin hij of zij in ieder geval rapporteert over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie.
- ⁶ Bij de evaluatie Staat van de Dualisering wordt geconstateerd dat de betekenis van het burgerjaarverslag beperkt is gebleken. Omdat ook burgemeesters zelf dit signaal hebben afgegeven, wordt per 1 januari 2016 de verplichting tot het uitbrengen van het burgerjaarverslag geschrapt. Het is dan aan het lokale bestuur om te bepalen of en hoe hierin wordt voorzien. In de Monitor Burgerparticipatie van Prodemos, waarvoor 89 (23,4%) van de gemeenten een enquête hebben ingevuld wordt vermeld dat 54 procent van de deelgenomen gemeenten een nota Burgerparticipatie kent. Het gaat dan om een formeel document waarin de uitgangspunten en spelregels voor de inzet van het instrument burgerparticipatie worden vastgesteld. Zie Prodemos, *Monitor Burgerparticipatie 2018*. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie, Den Haag, 2018, p.12.
- ⁷ Er zijn tal van inventarisaties van vormen van burgerparticipatie. Zie bijvoorbeeld Gert-Jan van den Nieuwenhuijzen en Boudewijn Steur, *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie*. Den Haag, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2005; Monique Leyenaar, *De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009.
- ⁸ Zie www.democraticchallenge.nl van het ministerie van BZK en www.lokale-democratie.nl van het VNG. Het rapport *Beleidsdoorlichting Burgerparticipatie 2007-2011* van het ministerie van BZK laat zien dat met name gemeenteambtenaren aan deze activiteiten hebben deelgenomen en dat zij over het algemeen tevreden zijn over de programma's en (veel) hebben geleerd over de toepassing van al de verschillende instrumenten. Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsdoorlichting Burgerparticipatie 2007-2011*, Den Haag, 2012, pp. 17,18. In de Monitor Burgerparticipatie 2018 van Prodemos lezen we dat de overgrote meerderheid van de deelnemende gemeenten adviesraden kent, zoals de WMO-adviesraad, een seniorenraad, een jeugdraad, een migrantengraad of een Natuur en Milieuraad; dat vrijwel altijd het initiatief komt van bestuur, raad en/of ambtenaren en dat de meest gebruikte instrumenten 'inspraakavonden' en stads, dorps- of wijkgesprekken zijn die als beleidsdoel hebben ideeën of informatie van burgers genereren, Prodemos, 2018, p. 31, 32.
- ⁹ Zie voor een beschrijving van deze maatschappelijke ontwikkelingen en de gevolgen het rapport *Vertrouwen op Democratie van de Raad voor het Openbaar Bestuur*, Den Haag, 2010.
- ¹⁰ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal*, 17 oktober 2019 (Kamerstuk 2019-0000551784)
- ¹¹ Idem.
- ¹² Dit staat in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel, p. 46. Geciteerd in Sociaal Cultureel Planbureau, *Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsstelsel*, 2016, p. 31
- ¹³ Zie voor een beschrijving van de overgang van passief ingestelde burgers in de jaren 50 naar meer actieve en betrokken burgers in de jaren 70 en daarna Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, AUP, Amsterdam, 1968 of – international – Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University Press, 1977.
- ¹⁴ *Over participatie*: Russel J. Dalton, *Citizens Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrialized Democracies*, Sage, 1988; *Over politiek gedrag*: John Hibbing en Elizabeth Theiss-Morse, *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge University Press, Cambridge, 2002. *Over personalisering*: Lauri Karvonen, *The Personalization of Politics. A study of parliamentary democracies*, ECPR Press, 2010.
- ¹⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Decentrale taak is politieke zaak*, Den Haag 2020.
- ¹⁶ Zie ook Prodemos, 2018, p. 31.
- ¹⁷ Zie bijvoorbeeld Robert A. Dahl, *Democracy and its critics*. Yale University Press, 1991.
- ¹⁸ Zie bijvoorbeeld Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1975.
- ¹⁹ Zie <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vwij5epmj1eyo/vi5sba6vpgvy> en <https://www.recht.nl/nieuws/staatsrecht/archief/36073/een-preambule-voor-de-nederlandse-grondwet/>. Uit de SCP publicatie *Gedeelde Waarden en een Weerbare Democratie* uit 2016 blijkt trouwens dat goed burgerschap voor de meeste mensen niet in politieke termen is gedefinieerd, maar eerder in relatie tot de samenleving en tot onbekende anderen. Vooral omgangsvormen zouden volgens burgers in zo'n handvest een plek moeten krijgen; aan het vastleggen van democratische rechten heeft men minder behoefte. Er is veel steun voor verdraagzaamheid (elkaar in waarde laten en accepteren van verschillen), maar al minder voor een open houding. Zie Sociaal Cultureel Planbureau, *Gedeelde Waarden en een Weerbare Democratie*, Den Haag, SCP, p. 30, 32
- ²⁰ Voorstel van Wet in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, 29 november 2019.
- ²¹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Democratie is meer dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*. Den Haag, juni 2017, p.10.
- ²² Idem.
- ²³ Zie bijvoorbeeld Claartje Brons, *Political Discontent in the Netherlands in the first decade of the 21st century*, Amsterdam University Press, 2014.
- ²⁴ Monique Leyenaar en Kees Niemöller, *Lokale beleidsbeïnvloeding in 2003: een genderanalyse van de participatie van burgers*, Werkdocument no. 197, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2003. Zie ook Mark Bovens en Anchrith Wille, 'The education gap in political participation and its political consequences', *Acta Politica*, 2008, 45, no 4, pp. 393-422.
- ²⁵ Monique Leyenaar, *De Last tot Ruggespraak, Oratie*, Radboud Universiteit Nijmegen, 2007.
- ²⁶ David van Reybroeck, *Tegen Verkiezingen*, De Bezige Bij, Antwerpen/Amsterdam, 2013.

²⁷ Zie Prodemos, 2018, p. 16.

²⁸ Kristof Jacobs e.a., Het Wiv-referendum. Nationaal Referendum Onderzoek 2018. Stichting Kiezersonderzoek Nederland, 2018.

Zie ook Koen van Krieken, 2019, p. 38.

²⁹ Veiko Lember, 'The increasing role of digital technologies in co-production and co-creation', in Taco Brandsen, Trui Steen en Bram Verschuere (red.), Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services, Routledge, 2018, pp.115-127.

³⁰ In het kader van Democratic Challenge introduceerden Jornt van Zuylen en Bowy van Leuven eerder het Lokaal Democratisch Akkoord met een vergelijkbare doelstelling. Zie voor hun essay Jornt van Zuylen en Bowy van Leuven, 'Van challenge naar change: Naar een lokaal democratisch akkoord', in Binnenlands Bestuur, no. 16, september 2017. Zie ook de website <http://democraticchallenge.nl>.

³¹ Staatscommissie Parlementair Stelsel, 2018, p. 155. Het kabinet staat hier positief tegenover. Zie Kabinetsstandpunt over het advies van de Staatscommissie Parlementair Stelsel, 26 juni 2019.

³² In Nederland zijn een aantal burgerjury's georganiseerd. Zie Monique Leyenaar, 'Nieuwe vormen van democratische besluitvorming: de kwaliteit van burgerjuries', in Fred Bronner e.a. (red.) Ontwikkelingen in het marktonderzoek: Jaarboek MarktonderzoekAssociatie, Haarlem, Spaar en Hout, pp. 127-142. Zie voor een buitenlands voorbeeld, David Farrell, Eoin O'Malley and Jane Suiter, 'Deliberative Democracy in Action Irish-style: The 2011 We the Citizens Pilot Citizens' Assembly', in Irish Political Studies, Vol.28, no.1, 2013, pp. 99-113.

³³ 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, kan er een redelijke vergoeding voor deelname worden gegeven.

³⁴ Behalve dat de samenstelling van random geselecteerde of ingelote burgerjury's evenwichtiger is wat betreft bepaalde achtergrondkenmerken en dus ook de stem van 'ongehoord Nederland' meetelt, kunnen de oplossingen die worden aangedragen verrassend zijn. Zo kwam het Burgerforum Kiesstelsel in 2006 met een voorstel voor een ander kiesstelsel dat tegemoet kwam aan de kritiek op het huidige stelsel, namelijk de geringe responsiviteit van kandidaten, zonder dat het de voordelen ervan (evenredigheid, toegankelijkheid voor kleine partijen) aantastte. Een dergelijk voorstel was niet eerder door politieke partijen naar voren gebracht. De Staatscommissie Parlementair Stelsel baseert zijn eigen voorstel tot aanpassing van het huidige kiesstelsel onder meer op het voorstel van het Burgerforum. Zie Staatscommissie Parlementair Stelsel, Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans, Den Haag, 2018, p. 103.

³⁵ Dit was het geval in de tweede Citizens' Assembly in Ierland. Zie www.citizenassembly.ie.

Prof. mr. S.A.J. Munneke

Regels voor ruimte

Prof. mr. S.A.J. Munneke

1. Inleiding: het externe voorzitterschap

En opnieuw ligt een wetsvoorstel voor om het externe voorzitterschap van raadscommissies mogelijk te maken.¹ Als we de (niet ingediende) experimentenwet gemeenten meetellen, is dat inmiddels de vierde keer sinds de dualisering van het gemeentebestuur.² Wie niet beter wist, zou denken dat er nauwelijks belangrijker zaken te regelen zijn. Op dit moment schrijft artikel 82 lid 4 van de Gemeentewet nog voor dat een raadslid voorzitter van een raadscommissie moet zijn. Raadscommissies zijn commissies die de gemeenteraad ontlasten, doordat zij de besluitvorming van de raad voorbereiden en met het college of de burgemeester in overleg treden. Bijzonder aan raadscommissies is dat ook niet-raadsleden daarvan deel kunnen uitmaken. Het gewraakte vierde lid bepaalt tot op heden echter dat de voorzitter van zo'n raadscommissie een raadslid moet zijn.

De minister van BZK ziet wel wat in afschaffing van deze eis, evenals de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers. Ook de VNG is positief.³ De Gemeentewet, zo lijkt de overheersende gedachte, zou er niet toe moeten dwingen dat altijd een raadslid voorzitter van een raadscommissie is; een en ander kan best aan de raad of de raadscommissie zelf worden overgelaten. Op die manier is *meer lokaal maatwerk* mogelijk. De redenen voor dat maatwerk blijken vooral van praktische aard. Het voorzitterschap vergt een aanzienlijke tijdsbesteding die ten koste kan gaan van de 'vertegenwoordigende' functie van raadsleden. In de woorden van een van de aanhangigmakers van het nu voorliggende wetsvoorstel, het kamerlid Van den Bosch: "Zo zou het voor raadsleden mogelijk worden dat zij hun tijd niet in extra bureaucratie hoeven te steken, maar écht dingen kunnen doen voor hun gemeenten, namelijk het zijn van volksvertegenwoordiger en zich daar volledig voor kunnen inzetten."⁴ Als andere argumenten worden genoemd dat het door de wetswijziging mogelijk wordt een politiek neutrale voorzitter te benoemen, wat de kwaliteit van het debat bevordert, en ook wordt het zo mogelijk om commissieleden die geen raadslid zijn tot voorzitter van de commissie te maken. Op de achtergrond speelt duidelijk de gedachte mee dat een goede raadscommissie vooral een *effectief functionerende* raadscommissie is. De roep om meer lokaal maatwerk, is ook vooral een geluid vanuit de gemeenten zelf, zo wordt in de memorie van toelichting meerdere malen opgemerkt.⁵

En toch is het een slecht voorstel, of ten minste een slecht onderbouwd voorstel. Waarom is op dit moment in de Gemeentewet voor raadscommissies de eis gesteld dat de voorzitter een raadslid is? Die eis hangt samen met het karakter van de raadscommissies. Zij nemen als het ware de raad een deel van het raadswerk uit handen. In zoverre hebben zij een afgeleid en ondersteunend karakter; maar het blijft raadswerk. Ook de Raad van State wijst erop dat de eindverantwoordelijkheid van de raad voorop dient te staan. Bijzonder is dus dat de wet het überhaupt mogelijk maakt dat ook niet-raadsleden lid van zo'n raadscommissie kunnen zijn. Dat is de uitzondering op de regel.

De Gemeentewet stelt verder nauwelijks eisen aan raadscommissies; vrijwel alles is aan de raad zelf ter invulling overgelaten, zolang – waar het de raadsleden betreft – de uiteindelijke samenstelling van de commissie maar een goede afspiegeling is van de raad (lid 3). Artikel 82 lid 4 Gemw is met andere woorden, naast dat derde lid, de *enige* bepaling die uitdrukt dat het bij de raadscommissie in de eerste plaats – als hoofdregel – om het werk van de democratisch gelegiteerde raad zelf gaat. Dat komt in de eis dat de voorzitter een raadslid moet zijn tot uitdrukking.⁶ Dat lijkt wellicht vooral iets symbolisch, maar gaat tegelijkertijd over iets heel wezenlijks. Het legt iets bloot over het karakter van raadscommissies, dat vervolgens gebruikt kan worden om de verhouding van zo'n commissie tot bijvoorbeeld het college te interpreteren.

¹ Kamerstukken 35 397

² Eerdere pogingen: Kamerstukken II 2012/13, 33 691 nr. 2 (Wet institutionele bepalingen); Advies Raad van State inzake het voorstel van wet Experimentenwet gemeenten, Stcrt. 2018, 10862 (Experimentenwet gemeenten); Kamerstukken II 2017/18, 34 807 nr. 7 (Wijziging van de Gemeentewet en de Provinciewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de raad en provinciale staten om ontheffing te verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden).

³ Kamerstukken II 2019/20, 35 397, nr. 3, p. 5.

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VII, nr. 66, p. 13.

⁵ Kamerstukken II 2019/2020, 35 397, nr. 3.

⁶ Zie ook memorie van toelichting bij de Wet dualisering gemeentebestuur (Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 102) waar wordt opgemerkt dat het bij raadscommissies om intrinsiek raadswerk gaat, waarmee wordt onderbouwd dat de voorzitter zelf raadslid moet zijn.

Ook kleine, op het eerste gezicht technische bepalingen, hebben zo een grotere functie. Zij geven iets weer van de normatieve grondslagen van het organieke systeem.

Voor de goede orde: daarmee is dus niet gezegd dat het voorzitterschap van de raadscommissies eeuwig en onveranderlijk zou moeten zijn, of dat dit het wezen van de lokale democratie zou uitmaken. Geenszins. Vrijwel geen enkele bepaling is in dit opzicht absoluut, zoals vergelijkingen met het buitenland of met het verleden al snel leren. Ook beweer ik niet dat effectiviteit en efficiency onbelangrijk zijn, of dat we niet zouden moeten luisteren naar geluiden vanuit de gemeenten zelf. Waar het om gaat is dat een discussie over *meer maatwerk, of over meer ruimte in de regels*, gevoerd moet worden als onderdeel van een breder debat dat niet alleen over de middelen, maar ook over de achterliggende doelen, uitgangspunten en grondslagen gaat. En bovendien, waarom zou het voorzitterschap van een raadscommissie geen écht raadswerk betreffen, zoals in de memorie van toelichting wordt beweerd?⁷ Het tegendeel lijkt mij het geval.

“Om het gemeentebestuur slagvaardiger te laten opereren en sterker in positie te brengen, wil ik de keuzemogelijkheden ten aanzien van de bestuurlijke inrichting verruimen. Op dit punt is meer »ruimte in regels« wenselijk.”⁸ Aldus de minister van BZK in haar brief aan de Tweede Kamer over de toekomst van het openbaar bestuur. In dit essay onderzoek ik enkele vooronderstellingen en consequenties van die uitspraak, die specifiek ziet op de zoektocht naar (meer) ruimte in de *organieke regels* (d.w.z. de Gemeentewet).

In paragraaf 2 ga ik eerst na wat we precies onder ruimte in regels moeten verstaan. Meer ruimte voor wie? In welke vorm? En waarom precies? De daaropvolgende paragraaf gaat nader op dat laatste punt in: voor welk probleem is meer ruimte in organieke regels precies de oplossing? Om die vraag te beantwoorden neem ik de brief van de minister over de toekomst van het openbaar bestuur uit oktober 2019 als uitgangspunt. In het bijzonder kijk ik in hoeverre de in die brief geschetste opgaven en oplossingen verband houden met een vermeend gebrek aan ruimte in regels. De gemeenteraad neemt binnen het gemeentebestuur de voornaamste plaats in. Dat uitgangspunt staat niet ter discussie. In paragraaf 4 kijk ik daarom specifiek naar de vraag wat meer ruimte in regels voor de positie van de raad betekent. In paragraaf 5 maak ik ten slotte enkele afsluitende opmerkingen.

2. Ruimte in regels

2.1 Doelstelling

Pleidooien voor meer ruimte in regels en voor vermindering van regeldruk zijn bepaald gemeengoed geworden in Den Haag. Ze zijn primair een reactie op de ontwikkeling na de Tweede Wereldoorlog van de sociale verzorgingsstaat met zijn grote ambities, die veelal door middel van wetgeving werden geoperationaliseerd. Dat leidde tot een hausse aan wetgeving op centraal niveau. Het duurde niet lang voordat de problematische kanten van dit goedbedoelde wetgevings-enthousiasme zichtbaar werden; naast een vrijwel onoverzichtelijk geheel van regels, betrof het niet in de laatste plaats problemen van financiële en economische aard.⁹ Dat leidde vervolgens tot de ontwikkeling van een wetgevingsbeleid dat was gericht op het weer terugdringen van (overbodige) regelgeving en regeldruk, op het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven en op het zoeken naar andere, minder ingrijpende (en minder kostbare) vormen van regulering en normering. Die ontwikkelingen zijn elders uitstekend en uitvoerig beschreven.¹⁰

Het interdepartementale programma *Ruimte in regels*, zoals dat aanvankelijk tot ontwikkeling kwam, past naadloos in dit profiel. Het was – volgens de omschrijving op de website – gericht op het stimuleren van innovatie als bijdrage aan een sterke, duurzame en circulaire economie. Omdat regelgeving niet altijd is berekend op nieuwe ontwikkelingen en technieken – iets waar juist start-ups en het MKB makkelijk tegen aan lopen – werd een loket geopend waar ondernemers belemmerende regels konden melden. Samen werd dan gekeken of dergelijke obstakels kon worden weggenomen of omzeild. Dat die obstakels er kunnen zijn, is niet vreemd. Op tal van terreinen bestaat immers zeer fijnmazige en vaak ook zeer technische wetgeving, die tot in grote mate van detail normen bevat. Het interdepartementale programma *Ruimte in Regels* is met ingang van 2020 na vijf jaar evenwel beëindigd. Ondernemers kunnen nu bij andere loketten terecht.

⁷ “Het voorzitterschap kost tijd, die niet besteed kan worden aan de controlerende dan wel kaderstellende taak van raadsleden. Door raadsleden hiervan vrij te stellen, althans die mogelijkheid te bieden, hebben zij tijd voor het échte raadswerk.” (*Kamerstukken II 2019/2020*, 35 397, nr. 3, p. 4).

⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 300 VII, nr. 7, p. 8 (Kamerbrief over de toekomst van het openbaar bestuur).

⁹ S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven*, Handboek voor de centrale en decentrale overheid, Deventer: Kluwer 2012, p. 11.

¹⁰ Zie met name het al genoemde *Handboek Wetgeven*, en de daarin opgenomen verwijzingen naar overige literatuur.

Ook de *Agenda Ruimte in Regels* met betrekking tot de inrichting van het openbaar bestuur is erop gericht innovatie te bevorderen. Innovatie van het openbaar bestuur is uiteraard geen doel op zich, maar is wel noodzakelijk om in een steeds veranderende maatschappelijke constellatie in staat te blijven om passende antwoorden te bieden op de nieuwe vragen en problemen die zich voordoen. Maar daar houden de overeenkomsten met het interdepartementale programma dan ook wel op, althans voor zover het de organieke wetgeving betreft.

Wie de Gemeente- of Provinciewet doorbladert, moet toch al snel constateren dat, ondanks het niet geringe aantal artikelen, deze organieke regelingen nogal open van karakter zijn, en ook niet of nauwelijks in lagere regelgeving zijn uitgewerkt. Dat begint overigens al in de Grondwet zelf, waar structuurbepalende elementen als 'autonomie' en 'medebewind' (niet eens met zoveel woorden genoemd), 'hoofdschap', en 'regeling en bestuur', niet of nauwelijks nader inhoudelijk zijn ingevuld. Na de afschaffing in 2014 van de regeling van deelgemeenten in de Gemeentewet bleek dat tot op zekere hoogte een systeem van binnengemeentelijke decentralisatie ook met behulp van het, zeer open geformuleerde, commissiestelsel kon worden vormgegeven. Een ander voorbeeld is de wijze waarop het interbestuurlijk toezicht door de provinciebesturen op de gemeentebesturen is ingevuld, namelijk in de vorm van systeemtoezicht. Dat systeemtoezicht is niet letterlijk in de wet terug te vinden, maar is daarmee ook niet in strijd. Kortom, anders dan bij tal van tot burgers of bedrijven gerichte technische, zeer uitgewerkte regelgeving, heeft de organieke regelgeving veelal een zeer open karakter.

Er is met andere woorden al zeer veel institutionele ruimte. Dat verklaart ook waarom een zo oude wet als de Gemeentewet vandaag de dag, ondanks uiteraard wel een aantal wijzigingen en modernisering, nog steeds in de praktijk goed blijkt te voldoen en in staat is om ruimte te geven aan alternatieve werkwijzen van de raad, aan nieuwe vormen van commissiestelsels, aan binnengemeentelijke bevoegdheidsuitoefening, aan minimaal ingevulde en maximaal ingevulde APV's, aan allerlei vormen van inspraak, aan andere invullingen van dagelijks bestuur, van openbare-ordehandhaving, van wijzen van vergaderen, van toezicht, etc. Dat open karakter past bovendien ook principieel bij een gemeenterechtelijk uitgangspunt: dat van de gemeentelijke (en provinciale) autonomie en zelfstandigheid. Dat neemt niet weg dat onze Grondwet in artikel 132, eerste lid, bepaalt dat de wet de inrichting van provincies en gemeenten regelt, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen.

Die ruimte in regels bestaat overigens lang niet altijd bij de medebewindswetgeving die het gemeentebestuur heeft uit te voeren, het leeuwendeel van zijn taak. Er is hier een duidelijke link met de eerdergenoemde ontwikkeling van de sociale verzorgingsstaat en ook een veel directere relatie tot burgers. Toch geldt ook hier, waar het althans het decentralisatiebeleid betreft, het uitgangspunt dat zoveel mogelijk ruimte wordt gegeven aan decentrale overheden om naar eigen inzicht invulling te geven aan de opgedragen medebewindstaken. Ruimte in regels is dus ook hier al het vertrekpunt, al is de vraag in hoeverre die ruimte ook daadwerkelijk bestaat (en tot op welke hoogte zij wenselijk is).

2.2 Ruimte voor wie?

Het is bij pleidooien voor meer ruimte in regels dus allereerst belangrijk te realiseren dat voor wat betreft organieke wetgeving die ruimte tot op grote hoogte al aanwezig is, en dat zij bij medebewindswetgeving in ieder geval een belangrijk uitgangspunt vormt. In de tweede plaats is het zaak na te gaan aan wie nu eigenlijk meer ruimte zou moeten worden geboden. Meer ruimte betekent immers een grotere mogelijkheid om naar eigen inzicht beslissingen te nemen of bevoegdheden uit te oefenen.

In de discussie gaat het niet steeds over hetzelfde. In de *eerste* plaats kan met ruimte in regels bedoeld zijn dat de centrale wetgever minder stuurt, en dus meer aan het eigen inzicht van de gemeentebesturen wordt overgelaten. We zagen daarvan in de inleiding een voorbeeld. Het gaat dan dus om de verhouding tussen centrale overheid en gemeentebestuur. In de *tweede* plaats kan ruimte in regels zien op de ruimte die de gemeenteraad in de gemeentelijke verordeningen aan het college (of in voorkomende gevallen: de burgemeester) laat. In plaats van het stellen van harde inhoudelijke normen waaraan het college (of de burgemeester) bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheid is gebonden, wordt dan veel aan het eigen inzicht van college of burgemeester overgelaten. Het betreft in deze situatie dus de verhouding tussen gemeenteraad en dagelijks bestuur. In de *derde* plaats kan ruimte in regels betrekking hebben op de ruimte die burgers en bedrijven van het gemeentebestuur krijgen. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld deregulering van de APV (minder gedragsvoorschriften voor burgers), maar het kan ook gaan om de formulering van zorgplichtbepalingen of open normen waaraan burgers en bedrijven op eigen wijze invulling kunnen geven. In deze derde relatie staat de verhouding gemeentebestuur versus private (rechts)personen centraal. We zijn dan eigenlijk niet meer in de sfeer van de organieke wetgeving.

Het is van belang deze niveaus te onderscheiden, omdat de argumenten waarom in elk van deze drie relaties wel of niet meer ruimte zou moeten worden gegeven, onderling sterk verschillen. Zo spelen bij de vraag in hoeverre de centrale

wetgever ruimte zou moeten bieden aan gemeentebesturen noties een rol als ‘de eerste overheid’, ‘rechtsgelijkheid en uniformiteit’, ‘herkenbaarheid en vertrouwen’, ‘autonomie en zelfstandigheid’, ‘lokale omstandigheden’, ‘plaatselijke politieke voorkeuren’, ‘lokale democratie’, etc. In de relatie tussen gemeenteraad en college spelen die begrippen nauwelijks een rol. Toch is ook juist daar de discussie over meer ruimte in regels van grote betekenis. Als de raad meer ruimte aan het college laat, en dus minder zelf in zijn eigen regels dichttimert, draait het primair om noties als ‘efficiency’, ‘expertise’, ‘snelheid van handelen’, ‘integrale besluitvorming’, ‘afstemming’, ‘flexibiliteit’, ‘samenwerking met andere overheden en private partijen’, etc. Het betreft met andere woorden het instrumentarium om in te spelen op maatschappelijke noden en ontwikkelingen. In de derde relatie, ten slotte, die tussen overheid en burger, gaat meer ruimte in regels over principiële zaken als eigen verantwoordelijkheid van burgers, over zelfregulering, en vrijheid, maar ook over praktische zaken als lage administratieve lasten, of technische innovatie.

Als we nu al deze argumentatie voor ruimte in regels steeds maar weer aanduiden met overkoepelende termen als ‘meer maatwerk’ of ‘het bevorderen van innovatie’, dan ontnemt dat het zicht op de werkelijke redenen, wordt eenvoudig de suggestie gewekt dat argumenten een rol spelen die dat in werkelijkheid niet of nauwelijks (kunnen) doen, en worden bovendien de nadelen van al die toegenomen ruimte ook niet expliciet in ogenschouw genomen.

2.3 Ruimte op welke wijze?

Er zijn verschillende manieren om meer ruimte in regels te creëren. Een eerste mogelijkheid is *minder regelen*. Te denken valt dan aan het schrappen van bepalingen in de Grondwet (denk bijvoorbeeld aan de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester), aan het schrappen van bepalingen in de Gemeentewet (denk bijvoorbeeld aan het woonplaatsvereiste voor wethouders) of aan het schrappen van bepalingen in een gemeentelijke verordening als de APV (denk aan de gedereguleerde APV van de gemeente Hollands Kroon).

Schrappen is uiteraard niet aan de orde als het bevoegdheidsbepalingen betreft, want dan ontstaat (voor overheden) niet meer maar minder ruimte.¹¹

Een tweede mogelijkheid is om zaken *opener* te formuleren. Dat geeft meer ruimte aan de normadressaat om zelf tot een nadere invulling van die open geformuleerde regels te komen. Opener formuleren kan op veel manieren, bijvoorbeeld door het toekennen van meer beleidsvrijheid, door optionele regelingen, door keuze tussen verschillende varianten aan te bieden, door doel- in plaats van middelregulering, door hanteren van open begrippen ter eigen nadere invulling, etc. Minder regelen en opener regelen liggen min of meer in elkaar verlengde.

Een derde optie is de mogelijkheid om de *binding* van de door de wetgever (of de raad) gestelde regels te *verminderen*. Dat kan bijvoorbeeld door geen algemeen verbindende voorschriften vast te stellen maar beleidsregels. Ook is het denkbaar om door middel van hardheidsclausules de mogelijkheid te openen van bindende regels af te wijken. Ook een wettelijke mogelijkheid om te experimenteren valt onder deze derde categorie: *experimenten* vereisen veelal een afwijking van bestaande regels, zij het dat een dergelijke vorm van afwijken naar zijn aard tijdelijk en beperkt in omvang moet zijn.

Organieke wetgeving heeft ten opzichte van andere wetgeving in een aantal opzichten een bijzonder karakter. In de eerste plaats valt te wijzen op haar constitutionele verankering. De inhoud van organieke wetgeving krijgt daarmee, zelfs waar het de details betreft, een zekere duurzaamheid en gelding die uitstijgt boven de specifieke beleidsuitvoerende dossiers. Organieke wetgeving is de uitwerking van constitutionele principes en uitgangspunten die in de Grondwet zijn vastgelegd of worden verondersteld. Dat wordt nog wel eens over het hoofd gezien, omdat het bij organieke wetgeving veelal gaat om institutionele bepalingen waarin organen en procedures worden beschreven. Bedacht moet echter worden dat juist in die ‘formele stolling’ van achterliggende democratisch-rechtsstatelijke uitgangspunten ook de *ruimte* zit om daar van dossier tot dossier nader invulling aan te geven. Concreet gemaakt: juist omdat betrokkenheid van de raad democratische legitimatie op voorhand garandeert, kan de wetgever meer ruimte aan gemeentebesturen laten in tal van dossiers op het terrein van het medebewind.

Een tweede kenmerk van organieke wetgeving is haar interne, organieke samenhang. Die is deels het gevolg van het feit dat verschillende aspecten van een achterliggend uitgangspunt worden geëxpliciteerd. Zo werkt het hoofdschap van de raad niet alleen door in de bevoegdheden van dit orgaan, maar ook in de verhouding tot het college en de bevoegdheden van dat orgaan. Zijlstra en de Greef hebben in een notitie uit 2018 over de mogelijkheid van een algemene experimenteerbepaling ook gewezen op deze organieke samenhang. Zij spreken van ‘stelselbepalingen’.¹² Het zijn tandwielen die als het ware in

¹¹ Dan verdwijnt immers de bevoegdheid of bevoegdheidsgrondslag, en worden de handelingsruimte dus niet groter maar juist kleiner.

¹² Proef Adviseurs, *Experimenteren in organieke regelgeving? Welke ruimte is er om experimenteerbepalingen op te nemen in onder meer de Gemeentewet en de Provinciewet?* 19 juli 2018, p. 37.

elkaar grijpen. Sleutelen aan de ene bepaling betekent, vanwege die organieke samenhang, automatisch dat ook elders in het stelsel veranderingen zullen optreden. Dat is niet altijd gewenst en vaak moeilijk te overzien.

Een derde bijzondere eigenschap van organieke wetgeving is dat zij de werking van andere wettelijke taken en bevoegdheden mogelijk maken. Er is een nauwe samenhang tussen organieke wetgeving en medebewindswetgeving. Het bestaan van een duidelijk, vaststaand, algemeen instrumentarium, dat toekomt aan herkenbare en ten opzichte van elkaar zorgvuldig gepositioneerde organen maakt de uitvoering van medebewindswetgeving eenvoudiger en overzichtelijker. Juist door dat vaststaande organieke kader kan de aandacht zich in het parlementaire debat op de inhoudelijke normstelling (voor zover aanwezig) richten.

Bovenstaande kenmerken van organieke wetgeving draaien steeds om 'samenhang'. Samenhang met achterliggende constitutionele uitgangspunten, samenhang tussen organieke bepalingen onderling, en samenhang tussen organieke wetgeving en medebewindsbepalingen. Die samenhang maakt het lastig te sleutelen aan organieke bepalingen. Een concreet voorbeeld kan dat verduidelijken. Op 28 mei 2019 discussieerde de Eerste Kamer over het vereiste van ingezetenschap voor wethouders en gedeputeerden. De huidige regeling in de Gemeentewet bepaalt dat wethouders moeten wonen in de gemeente waar zij wethouder zijn.¹³ Voor de duur van een jaar kan de raad ontheffing van deze verplichting verlenen. Die ontheffing kan in bijzondere gevallen worden verlengd, telkens met een periode van maximaal een jaar. De regering had voorgesteld de regeling te vereenvoudigen en te bepalen dat de raad ontheffing kan verlenen van het woonplaatsvereiste. Dat is een verruiming van de mogelijkheden van de raad en de bepaling werd ook met die motivering door de minister in de kamers verdedigd. Het kamerlid Huijbregts-Schiedon (VVD) had ernstige bezwaren tegen de voorgestelde wijziging: "Waar ligt de grens van de uitzondering? We hebben gevraagd naar de gevolgen hiervan voor de verhoudingen binnen het college, de positie van de burgemeester of de positie van de commissaris van de Koning voor wie het woonplaatsvereiste wel geldt. En wat is een wettelijke basis en dragend uitgangspunt van het lokaal en provinciaal bestuur nog waard wanneer daar door het bestuur zelf een ongeclausuleerde uitzondering op gemaakt kan worden?"¹⁴

Heel duidelijk zien we hier zowel een verwijzing naar de fundamentele uitgangspunten die aan het stelsel als zodanig ten grondslag liggen (de territoriale band met de gemeente), als naar de consequenties voor de andere ambten in het bestuur (organieke samenhang). De consequentie daarvan is dat het bieden van meer ruimte in regels op dit punt pas mogelijk is als over die uitgangspunten en samenhang in het concrete geval een fundamenteel debat is gevoerd, en de consequenties daarvan in kaart zijn gebracht. De vraag of de ontheffing voor 1 jaar wordt gegeven of voor bijvoorbeeld twee jaar, zou als zodanig slechts een nadere uitwerking zijn, maar een ongeclausuleerde ontheffing tast in feite de hoofdregel als zodanig aan. Het mag duidelijk zijn dat bij een dergelijke aantasting niet volstaan kan worden met een verwijzing naar de eigen bevoegdheid van de raad, al is ook dat uiteraard wel een element dat in de fundamentele discussie een rol speelt.

Belangrijk is dat die samenhang niet altijd direct zichtbaar is, of volledig in beeld komt, in het bijzonder niet wanneer de wens tot institutionele wijzigingen vooral een reactie op een specifiek maatschappelijk vraagstuk betreft. Wie bijvoorbeeld zou menen dat de formele democratisch-legitimerende rol van de raad in een concreet geval prima vervangen zou kunnen worden door een meer materiële omschrijving dat op enigerlei wijze 'verzekerd moet zijn dat draagvlak bij de bevolking bestaat', ziet dan wellicht de andere functies van de raad over het hoofd, zoals het feit dat uiteindelijk belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen en op basis daarvan iemand een moeilijke knoop moet doorhakken.

3. De toekomst van het openbaar bestuur

Na deze algemene beschouwingen over ruimte in organieke regels, is het nu zaak na te gaan welke problemen en ontwikkelingen in het openbaar bestuur gebaat zouden (kunnen) zijn met meer ruimte in regels. Een aanknopingspunt daarvoor biedt de al genoemde brief aan de Tweede Kamer over de toekomst van het openbaar bestuur.¹⁵ Daarin beschrijft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die ontwikkelingen aan de hand van een drietal problemen:

- a. Er is sprake van een groeiende disbalans tussen de verantwoordelijkheden van gemeentebesturen en het instrumentarium dat hen daarvoor ter beschikking staat;

¹³ Artikel 36a lid 1 Gemeentewet.

¹⁴ Handelingen I, 28 mei 2019, EK 32-15-2.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 7, p. 8.

- b. De verschillen tussen gemeenten nemen toe, wat schuurt met de uniforme bestuurlijke inrichting van het decentrale bestuur;
- c. Regiovorming vergroot de afstand tussen overheid en inwoners, terwijl het juist wenselijk is die afstand te verkleinen.

Met het eerste probleem doelt de minister op het feit dat steeds meer maatschappelijke vraagstukken gemeentegrens- overstijgend zijn geworden, en bovendien de maatschappelijke verwachtingen daaromtrent zijn toegenomen. De minister: “[] de opgaven waar gemeenten voor gesteld staan, vragen steeds vaker meer dan zij kunnen bieden met het bestuurlijke en financiële instrumentarium dat hen nu ter beschikking staat. Het instrumentarium veronderstelt een heldere taaktoedeling tussen overheden en een duidelijke scheiding in verantwoordelijkheden. Een groeiend aantal opgaven laat zich echter niet langs die lijnen oplossen, waardoor in het bijzonder de gemeenten voor de uitdaging staan om binnen de gestelde kaders toch passende oplossingen te vinden.”¹⁶ Met andere woorden: de bestaande regels knellen, omdat de bevoegdheden van het gemeentebestuur bij de gemeentegrenzen ophouden, maar de problemen niet.

Nou is dat geen nieuw verschijnsel. Al sinds de gemeentewet van 1851 werd gesproken over de vraag hoe de huishouding van de gemeente kon worden afgebakend van die van de provincie en die van het Rijk. En steeds is de conclusie geweest dat er geen materiële belangen bestaan die zich specifiek tot een bepaalde overheidslaag beperken. De gemeentelijke huishouding is altijd een open huishouding geweest, waarbij bevoegdheden naar provinciaal of rijksniveau konden worden overgeheveld, wanneer zij het gemeentelijk belang overstegen. Een dergelijke oplossing is vandaag de dag niet erg populair meer. Liever dan te denken in verticale structuren, wordt gedacht in termen van samenwerking tussen overheden in netwerkachtige structuren. Ons organieke recht is daar evenwel niet op ingesteld.

Over het tweede probleem, de botsing tussen de toenemende verschillen in Nederland en de uniforme inrichting van het openbaar bestuur, is de minister korter van stof. Die toenemende verschillen die de minister schetst, liggen overigens niet steeds in hetzelfde spectrum. De minister noemt de verschillen tussen steden en dorpen, maar ook tussen gebieden met en zonder vergrijzing, alsmede die tussen grotere en kleinere gemeenten.¹⁷ Natuurlijk zijn er ook nog tal van andere onderscheidingen aan te brengen.

Twee kanttekeningen vallen hier wel bij te maken. Ten eerste zijn niet alle verschillen vanuit een juridisch oogpunt even belangrijk. Het toepassingsbereik van algemene regels brengt noodzakelijkerwijs mee dat niet elk verschil als relevant kan worden beschouwd. Verschillen zijn slechts relevant voor zover zij direct van invloed zijn op de beoogde doelstelling van de regeling. Die doelstelling zal dus steeds in ogenschouw moeten worden genomen. Het is een kwaliteitskenmerk van wetgeving als deze in staat is ook nieuwe problemen in veranderende omstandigheden effectief het hoofd te bieden, zonder dat daarvoor die regels hoeven worden aangepast. Dat kan alleen als die regels zelf voldoende ruimte bieden. Voldoende ruimte in regels is in die zin een element dat bijdraagt aan bestendigheid en duurzaamheid van wetgeving en van het openbaar bestuur. De gemeentewet van Thorbecke betekende niet alleen een opheffing van de verschillende regelingen die tot dan toe golden voor steden enerzijds en het platteland anderzijds, maar getuigt ook van een enorme constitutionele duurzaamheid, nu die wet vandaag de dag nog steeds in de huidige wet eenvoudig is terug te herkennen. Dat is alleen te verklaren uit de wijze waarop in die Gemeentewet voldoende ruimte in regels gekoppeld is aan de fundamentele grondslagen en uitgangspunten van het gemeenterecht.

In het verlengde hiervan ligt de tweede kanttekening. De toenemende verschillen tussen gemeenten betreffen eerst en vooral de inhoudelijke vraagstukken waarvoor zij zich gesteld zien; vragen over de inrichting van de fysieke ruimte, over grootstedelijke problematiek, over de aanpak van problemen in het sociaal domein, over de aanpak van overlast en de bevordering van leefbaarheid, etc. Het betreft veelal medebewindswetgeving. Nu de Gemeentewet niet heel veel meer doet dan voor de uitvoering daarvan in algemene zin rollen te onderscheiden, taken over bestuursorganen te verdelen en hun algemene bevoegdheden constitueren, zullen de meeste verschillen tussen gemeenten niet direct hun beslag leggen op de organieke inrichting van het openbaar bestuur zelf.

Met andere woorden: het is maar de vraag in welke mate de uniforme bestuursstructuur van gemeenten daadwerkelijk een obstakel is bij de aanpak van de inderdaad toenemende verschillen in Nederland. Daar komt bij dat ook de huidige Gemeentewet differentiatie tussen gemeenten al expliciet mogelijk maakt. Artikel 109 Gemeentewet bepaalt: “Bij of krachtens de wet kan zo nodig onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten.” In de praktijk komen die verschillen ook voor, met name waar het concentratie van overheidstaken in regio’s betreft of waarbij aan bepaalde, veelal grotere, gemeenten een coördinerende functie wordt toegekend. Uiteraard heeft dat wel consequenties voor de wijze van besluitvorming. De discussie over ruimte in regels neemt hier de gedaante aan van een discussie over uniformiteit en differentiatie.

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 7, p. 3.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 7, p. 4.

Het derde probleem, de effecten van regiovorming, sluit in zekere zin bij de voorgaande twee opgaven aan. Ook op dit punt is er veelal een rechtstreekse relatie tussen de taakbeartiging en de bestuurlijke organisatie. Het takenpakket van gemeenten dwingt feitelijk – zo geeft ook de minister aan - in toenemende mate tot samenwerking tussen overheden. De consequentie daarvan is verplaatsing van de besluitvorming, weg van de afzonderlijke gemeente, en daarmee verder verwijderd van zowel burgers als de gemeenteraad. De mogelijkheden van beïnvloeding van die gemeenteraad nemen noodzakelijkerwijs dan af.

Als gemeenten bovendien, zoals dat dan heet, de opgave centraal stellen, kan dat eenvoudig leiden tot een heel divers landschap aan samenwerkingsverbanden, waarin gemeenten, al naar gelang de taak in kwestie, verschillende samenwerkingspartners kiezen. Dat staat haaks op de wens van zoveel mogelijk congruente samenwerkingsverbanden. Congruente samenwerkingsverbanden bevorderen de overzichtelijkheid en verkleinen de complexiteit van de democratische besluitvorming, in ieder geval in de ogen van de inwoners. De minister: “De optelsom van alle bestaande samenwerkingsconstructies is echter een complex geheel geworden waarin het lastig is het overzicht te houden, politici moeite hebben hun rol te vervullen en die inwoners boven de pet gaat. Raadsleden geven aan dat zij onvoldoende inzicht hebben in wat samenwerkingsverbanden voor hun gemeenten betekenen of hoe zij daarop kunnen sturen en voor inwoners is moeilijk te doorgronden waar zij moeten zijn met hun klachten en suggesties.”¹⁸

Regiovorming, hetzij via samenwerking, hetzij via opschaling, lijkt noodzakelijk als decentralisatie het uitgangspunt van het beleid blijft, zoals de minister voorstaat (“Naar mijn overtuiging zijn deze decentralisaties in zichzelf de juiste beweging”).¹⁹ Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Raad van State in zijn vierde beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen nadrukkelijk om een visie van de minister op regiovorming had gevraagd. De Raad komt er in de brief van de minister echter bekaaid van af: “Ik deel de analyse van de Raad van State dat er sprake is van een sluimerend proces van regiovorming, als resultante van de voortdurende inzet van medeoverheden om met nieuwe werkwijzen en oplossingen in te spelen op taakverschuivingen en veranderende interbestuurlijke verhoudingen. Ik kies er evenwel niet voor om een bestuurlijk eindbeeld te schetsen voor de regio, maar om gemeenten (en daar waar nodig ook provincies en waterschappen) beter toe te rusten en daarmee de positie van gemeenten te versterken binnen de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur.”²⁰

Op het punt van de interbestuurlijke samenwerking ziet de minister met andere woorden juist niet al te veel in ruimte in regels. Die ruimte zou leiden tot onoverzichtelijkheid en complexiteit. Ik meen dat de minister daarin gelijk heeft.

We zijn intussen aanbeland bij de oplossingen die de minister voor de genoemde drie problemen voor ogen heeft, en die zij in haar brief uitwerkt. Die oplossingen worden samengevat onder de noemer “de gemeente centraal en de inwoner voorop”. Het streven is om de verbondenheid van inwoners met hun gemeente te versterken en daarmee de democratische legitimiteit van de overheid te vergroten.²¹ Dat moet leiden tot gemeenten die weer, meer dan voorheen, de centrale plek zijn “waar de keuzes voor de inwoners worden gemaakt en waar hun belangen voorop staan.”²² Dat is natuurlijk een mooi streven.

Dat de verbondenheid met de inwoners van essentieel belang is voor het functioneren van de lokale democratie is een gegeven dat zo vanzelfsprekend is dat het soms wordt vergeten. Het is een vooronderstelling die is geïnstitutionaliseerd in de regels van de Gemeentewet en hoofdstuk 7 van de Grondwet. Het feit dat er een volksvertegenwoordiging is, die aan het hoofd van de gemeente staat, is er het meest pregnant de uitdrukking van. Tegelijkertijd is de kritiek dat diezelfde raad, of meer in het algemeen het gehele gemeentebestuur, feitelijk de verbondenheid met de inwoners wel degelijk is kwijtgeraakt. De formele redenering dat er sprake is van bestuur voor en door burgers is in de ogen van sommigen door de werkelijkheid ingehaald. Zo wordt een debat over verbondenheid met burgers in feite een debat over formalisering.

Het belang van formalisering moet niet worden onderschat, ook al wordt de waarde ervan niet steeds gezien. De discussie doet wat denken aan die over doelvoorschriften en middelvoorschriften bij instrumentele wetgeving. Daarbij worden doelvoorschriften gezien als ‘ruimtelatende instrumenten’,²³ terwijl middelvoorschriften die ruimte juist nodeloos zouden beperken en onvoldoende zouden aansluiten bij de kennis, expertise en eigen verantwoordelijkheid van de normadressaten. Vertaald naar het voorbeeld van de gemeenteraad zouden de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun expertise en wensen niet noodzakelijkerwijs gekanaliseerd moeten worden via het middel van de raad, maar ook op andere wijze vorm moeten kunnen krijgen.

¹⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 7, p. 4.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 7, p. 2.

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 7, p. 5.

²¹ *Idem*.

²² *Idem*.

²³ De term is van F.J. van Ommeren, in: S.E. Zijlstra (red.) *Wetgeven. Handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer, 2012, p. 176 en p. 185-186.

Met name Westerman heeft op dit punt van de doel- en middelvoorschriften een tegengeluid laten horen, dat ook voor de discussie over de positie van de raad relevant is.²⁴ Formalisering, zo blijkt uit haar werk, heeft naast nadelen ook een aantal belangrijke voordelen. Een ervan is juist ruimte in regels: “Procedures zijn nu juist procedures omdat zij geen vaststaande uitkomst hebben. Zouden ze dat wel hebben, dan zouden procedures zijn verworpen tot niet meer dan rituelen.”²⁵ Waar het bij formalisering in essentie op neerkomt is, dat er een ‘vertaling’ plaatsvindt van de dagelijkse werkelijkheid naar de rechtswerkelijkheid. En die vertaling is noodzakelijk, omdat anders geen selectie kan plaatsvinden van wat wel en niet relevante feiten zijn, en belangen anders niet tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Dat gebeurt in een debat, en dat debat moet een centrale plaats innemen.

Het mag duidelijk zijn dat de volksvertegenwoordiging deze centrale rol bij uitstek vervult. Gemeentelijk overheids-handelen vooronderstelt besluitvorming en daarbij zijn vrijwel steeds verschillende belangen van burgers betrokken die niet altijd met elkaar verenigbaar zijn. Vandaar dat de raad de ruimte (nodig) heeft om in dit soort zaken in vrijheid een keuze te maken en een knoop door te hakken, ook al zal dat mogelijk betekenen dat niet aan ieders belangen optimaal recht kan worden gedaan. Besluiten nemen is compromissen sluiten. Deze vrijheid blijkt bijvoorbeeld uit het vrij mandaat van raadsleden (art. 129 lid 6 Gw). Zij is van essentieel belang. Uiteraard is het vervolgens aan de raad en aan individuele raadsleden die besluitvorming weer aan de kiezer uit te leggen, maar ook dan zijn wij als het ware weer uit het juridisch-institutionele gedeelte van het proces getreden.

Er zit hier duidelijk een spanning in het systeem: enerzijds wordt gezocht naar een nauwe verbinding tussen raad en bevolking, maar anderzijds heeft die raad, juist om zijn werk goed te kunnen doen, afstand tot die bevolking nodig. De feitelijke, politieke kant vraagt om nabijheid tussen burger en bestuur, de juridisch-normatieve kant vraagt juist om een zekere afstand. De feitelijke politieke kant lijkt veelal meer op de korte termijn en het concrete geval gericht, terwijl de juridische-normatieve kant de langere termijn en de bredere belangenafweging op het oog heeft. Het een kant niet zonder het ander. In beide gevallen gaat het bovendien om verbondenheid met de bevolking.

Samengevat: verbondenheid met burgers is noodzakelijk, maar dat vraagt noodzakelijkerwijs wel om een ‘vertaling’ naar een proces van daadwerkelijke, gelegitimeerde besluitvorming. Bij de vraag hoe die vertaling eruit moet zien, spelen niet alleen de op dat moment daadwerkelijk naar voren gebrachte argumenten een rol, maar wordt ook gekeken naar de langere termijn, naar de belangen van diegenen die hun geluid om welke reden dan ook niet kenbaar hebben kunnen of willen maken, en naar fundamenteel constitutionele uitgangspunten. Formalisering biedt ruimte voor dat debat, maar zorgt er ook voor dat door duidelijke procedures de aandacht niet van de inhoud wordt afgeleid. Zij leidt bovendien tot selectie en bundeling van belangen en tot een ook voor buitenstaanders herkenbare besluitvorming.

Een andere oplossingsrichting die de minister noemt is het ‘beter toerusten’ van medeoverheden. Die formulering is erg open, en de maatregelen die de minister in dit verband noemt variëren onderling dan ook nogal. Een van die maatregelen is het vergroten van de keuzemogelijkheden ten aanzien van de bestuurlijke inrichting. “Op dit punt is meer ruimte in regels wenselijk.”²⁶ De brief noemt ook een aantal voorbeelden: “Het kan daarbij dan gaan om bijvoorbeeld het aantal ambtsdragers (binnen een bepaalde bandbreedte), het vergaderstelsel, de mogelijkheden van binnengemeentelijke decentralisatie (zoals wijk- en dorpsraden) of de mogelijkheid om binnen wettelijke randvoorwaarden te kunnen experimenteren.”²⁷ Het zijn zo op het eerste gezicht, mogelijk met uitzondering van die laatste, geen al te schokkende voorstellen.

Dat de minister bij deze oplossingsrichting het streven naar meer ruimte in regels expliciet noemt, wil overigens niet zeggen dat dit streven elders geen rol speelt. Zo noemt de minister bij het bevorderen van de verbondenheid met de inwoners het ‘right to challenge’ en ter bevordering van een gerichtere samenwerking tussen gemeenten de introductie van meer varianten voor samenwerking. Beide gaan uit van meer ruimte in regels.

En toch. Wat opvalt aan de brief is, dat van het hele streven naar meer ruimte in regels in feite niet zo heel veel overblijft. Het wordt weliswaar een aantal malen expliciet als oplossingsrichting genoemd of voorondersteld, maar we moeten ook vaststellen dat die gezochte ruimte vaak begrensd is. Bijvoorbeeld om dat voorkomen moet worden dat een onherkenbaar en onoverzichtelijk geheel aan samenwerkingsverbanden ontstaat. Of omdat de noodzaak van checks en balances grenzen stellen aan die ruimte. Een voorbeeld van dat laatste zien we bij het onlangs ingediende wetsvoorstel versterking

²⁴ P.C. Westerman, *Twee pleidooien voor formalisering*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2003; P.C. Westerman, *Outsourcing the law. A philosophical perspective on regulation*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2018.

²⁵ Westerman 2003, p. 13.

²⁶ *Kamerstukken II 2019/20*, 35 300 VII, nr. 7, p. 8.

²⁷ *Idem*.

decentrale rekenkamers.²⁸ Dat wetsvoorstel doet exact het tegenovergestelde van het bieden van meer ruimte in regels: het *verkleint* de vrijheid van gemeentebesturen om aan deze vorm van controle invulling te geven. De mogelijkheid om de rekenkamerfunctie op een andere wijze dan via de onafhankelijke rekenkamer in te vullen wordt immers, tot groot verdriet van een aantal gemeenten, geschrapt. Daar heeft de minister overigens naar mijn smaak goede argumenten voor, maar de vraag dringt zich dan toch op wanneer meer ruimte in regels wél en wanneer niet een nastrevenswaardige oplossing is. En dat maakt duidelijk dat daarvoor steeds gekeken moet worden naar de organieke context van het geheel, naar de achterliggende uitgangspunten en naar de samenhang met andere bepalingen.

4. De rol van de raad

In paragraaf 2.2 kwam aan de orde dat ruimte in regels zich op verschillende niveaus kan voordoen; het hangt er maar net vanaf om wiens regels het gaat en aan wie zij ruimte laten. Tot nu toe ging het vooral om de ruimte die de organieke wetgever laat aan het gemeentebestuur. Daarbij is dan de vooronderstelling dat die regelstellende rol door de gemeenteraad wordt overgenomen. Op die wijze zou ruimte in regels leiden tot een versterking van de positie van de raad. Toch is het maar de vraag of dat effect zich zal voordoen. Zowel op centraal als op decentraal niveau is al gedurende decennia overduidelijk een tendens waarneembaar van verschuiving van macht van de wetgever (de raad) naar het bestuur. Het risico bestaat – en dat is op zijn minst een aandachtspunt – dat als de wetgever in formele zin zelf minder regelt en meer aan gemeentebesturen overlaat, dat feitelijk met name tot een versterking van het bestuur zal leiden, en tot een verzwakking van de positie van de raad. Enkele punten om dat te illustreren:

1. Pleidooien voor meer ruimte ten aanzien van de organieke wetgeving worden voor een groot deel gebaseerd op het directer maken van de band tussen burgers en het gemeentebestuur. Die directere invloed van burgers kan, als daarmee niet zorgvuldig wordt omgegaan, gemakkelijk de vanzelfsprekende positie van de gemeenteraad als vertegenwoordiger van de bevolking aantasten. Een grotere rol voor inspraak van burgers, het externe voorzitterschap van raadscommissies, of de gelote wijkraden zijn allemaal vernieuwingen die kunne concurreren met de democratische positie van de raad.
2. De toenemende interbestuurlijke samenwerking ligt in met name op het bord van de dagelijkse besturen. De invloed van de afzonderlijke gemeenten neemt noodzakelijkerwijs af, en in het bijzonder geldt dat ook voor de controlerende en kaderstellende positie van de direct gekozen volksvertegenwoordiging. Het wetsvoorstel tot democratisering van de Wet gemeenschappelijke regelingen verandert dat niet wezenlijk. Ook hier dus terreinverlies voor de raad ten opzichte van het college.
3. Hetzelfde geldt voor de wens te komen tot een nauwere samenwerking met bedrijven en kennisinstellingen. Die samenwerking krijgt in de praktijk langs privaatrechtelijke weg vorm, hetzij via contracten of convenanten, hetzij via de oprichting van en deelname in gezamenlijke privaatrechtelijke rechtspersonen. De bevoegdheid daartoe te besluiten ligt volgens de Gemeentewet bij het college. Voor de raad is er slechts een wensen- en bedenkingenprocedure.
4. De toedeling van steeds meer medebewindstaken en bevoegdheden aan gemeentebesturen vraagt om een vergaande mate van professionalisering, expertise en specialistische kennis bij het ambtelijk apparaat. Het is voor raadsleden, in hun deeltijdfunctie, en ondanks alle ondersteuning die wordt geboden, nauwelijks mogelijk al die dossiers bij te houden. Dat maakt nadere inhoudelijke normstelling zeer lastig en leidt feitelijk tot een sterkere afhankelijkheid van het college.
5. Een accent op het bieden van meer ‘maatwerk’ aan burgers in concrete gevallen, betekent in de praktijk vooral een grote mate van ruimte voor het dagelijks bestuur. Maatwerk is niets anders dan gebaseerd op de gedachte dat de algemene regel, opgesteld door de wetgever of de raad, onvoldoende in de wensen en noden van het concrete geval kan voorzien. De beslissing in concrete gevallen ligt gewoonlijk bij het college.

²⁸ *Idem.*

5. Afsluiting

Waar toe leidt dit alles? Drie gedachten stonden centraal in dit essay. Allereerst is er de vaststelling dat 'ruimte in regels' inderdaad belangrijk is voor het goed functioneren van het openbaar bestuur, ook op decentraal niveau. De huidige organieke wetgeving, met zijn veelal formele structuren, biedt al veel van die ruimte. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de ene ruimte de andere niet is, en dat het belangrijk is om steeds na te gaan welke ruimte aan wie geboden wordt en met welk doel. Het is wat dat betreft zaak zo snel mogelijk te stoppen met het gebruik van verhullende oneliners als 'maatwerk' en 'innovatie' omdat zij, afhankelijk van de context heel verschillende dingen betekenen en daarmee een inhoudelijke discussie op voorhand sterk bemoeilijken.

In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat het streven naar meer ruimte in regels zijn grenzen kent. Een van die grenzen is een duidelijke uniforme en herkenbare bestuursstructuur. Dat is niet alleen van belang als het gaat om samenwerking tussen gemeenten, maar ook bij de besluitvorming door een afzonderlijk gemeentebestuur zelf. Formalisering door vooraf vastgestelde procedures en organen biedt aan buitenstaanders en betrokkenen duidelijkheid en voorspelbaarheid, en voorkomt dat de aandacht van de inhoud van het debat wordt afgeleid door 'gedoe' over de juiste vorm.

Een andere grens waarmee rekening moet worden gehouden bij de zoektocht naar meer ruimte in organieke regels is die van de te bewaken samenhang die typerend is voor dergelijke regels. Die samenhang vloeit deels voort uit onderliggende constitutioneel uitgangspunten. Organieke wetgeving heeft een andere functie dan allerlei uitvoeringswetgeving op tal van maatschappelijke terreinen. Organieke wetgeving is als het ware het mechanisme dat een goede uitvoering van al die wetgeving mogelijk maakt. Differentiatie en ruimte is vooral gewenst bij de uitvoering van medebewindswetgeving (mits er op dat punt wel echt serieus ruimte is om beleid te voeren). Juist die ruimte is gebaat bij een stevige organieke structuur. Dat verleent herkenbaarheid en duidelijkheid bij het voeren van eigen beleid. Belangrijk is daarom dat de organieke structuur op hoofdlijnen uniform en herkenbaar blijft. Dat laat overigens onverlet dat er daarbinnen wel degelijk ruimte voor variatie is, zoals ook de huidige praktijk al laat zien.

In de derde plaats, ten slotte, vraagt de positie van de gemeenteraad de aandacht. De raad is hoofd van de gemeente, directe vertegenwoordiging van de bevolking en eindverantwoordelijk voor het reilen en zeilen in de gemeente. Veel van de initiatieven om te komen tot meer ruimte in regels dragen het risico in zich in het bijzonder deze positie van de raad te ondermijnen, doordat zij normstelling en controle weghalen bij de raad en verschuiven naar andere organen, in het bijzonder het bestuur. Als ruimte in regels bedoeld is om de lokale democratie te versterken, moet worden opgepast dat dit project niet juist in zijn tegendeel zal ontaarden.

Prof. mr. G. (Geerten) Boogaard

Ruimte door regels

Spelregelwetgeving voor de civil society

Prof. mr. G. (Geerten) Boogaard¹

Succes

'Hier meer, daar minder, allerwegen op ongekende schaal, is de gemeentelijke bemoeienis toegenomen. Een veerkracht, die alle verwachting te boven gaat, is door de gemeenten ontvouwd. Alom heeft de onverschilligheid van voorheen plaats gemaakt voor intense belangstelling der gemeente[naren] in het lief en leed van hunne gemeente, in wijze en gang van haar beheer.'²

Van zo'n resultaat droomde ooit de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie en de huidige programmamanager Democratie in Actie zou er ongetwijfeld voor tekenen. Toch is het vooralsnog vooral wat Oppenheim kon schrijven over het succes van Thorbeckes Gemeentewet 1851. Oppenheim overdrijft misschien een beetje in de credits die hij Thorbecke geeft, maar hij heeft niet daarom helemaal ongelijk. Op basis van Thorbeckes Grondwet 1848 en het daarop volgende wetgevingsprogramma van de kabinetten-Thorbecke, transformeerde Nederland van een autocratische nachtwakersstaat naar een maatschappelijke democratie met welvaartsgemeenten. Het Huis van Thorbecke, zoals de bestuurlijke hoofdstructuur later is gaan heten, bleek een groot succes voor wat tegenwoordig de *civil society* wordt genoemd.

Het betrekken van 'maatschappelijke veerkracht' op de publieke zaak, zoals Thorbeckes wetten deden, is evenwel niet eenvoudig. Dat bleek uit evaluaties van de dualisering van het lokaal bestuur in 2002, waarvan een herhaling van Thorbeckes succes de bedoeling was. En dat blijkt ook nu weer uit de reeks initiatieven tot flexibilisering van het wettelijk kader om burgercollectieven ruimte te geven en economische innovatie aan te jagen. Experimenteeruimte, buurtrechten, maatwerk en het programma *Ruimte in regels* zijn loten van dezelfde stam. Telkens is de gedachte dat knellende regeltjes mooie dingen van gewone mensen of slimme ondernemers in de weg zitten. In de populaire voorstelling van Habermas: de systeemwereld koloniseert de leefwereld. Uit die populaire voorstelling volgt ook de meest genoemde oplossingsrichting: de systeemwereld moet worden teruggesnoeid om de leefwereld ademruimte te geven. Er moet eenvoudig minder systeemwereld komen; wég met de knellende regels. Of vanuit de overheid gedacht: kom met uw knelpunt bij ons meldpunt, dan regelen wij het flexibeler. Deze knelpunt-meldpunt-benadering levert echter slechts beperkte successen op. Onzinnige regeltjes blijken, in weerwil van de populaire voorstelling van het probleem, lang niet altijd de echte boosdoeners te zijn.

Typisch is hier de Experimentenwet gemeenten, zoals minister Plasterk (BZK) die in 2015 aankondigde. Het begon allemaal met de vertrouwde maatschappelijke klacht over de regeldruk, perfect passend in het *frame* van de verstikte leefwereld. Minister Plasterk vertaalde die klacht op een politieke manier naar een ambtelijke opdracht. 'Tijdens werkbezoeken hoort Plasterk vaak dat rigide regelgeving burgers in de weg zit,' schreef *De Volkskrant*. 'Hij is daarom gecharmeerd van een voorbeeld uit Denemarken, waar met een zogenoemde Experimentenwet een beperkt aantal gemeenten tijdelijk wetten mag uitschakelen. De minister kondigt aan dat ook in Nederland enkele gemeenten mogen experimenteren met het flexibeler toepassen van bestaande wet- en regelgeving, zoals de Gemeentewet'. Plasterks ideeetje belandde zo in de Agenda Lokale Democratie.

Voor de uitvoering van het idee gooide het ministerie van BZK daarop breed een net uit over de praktijk om de gewenste experimenten op te halen waaraan regelgevende ruimte moest worden geboden. In tegenstelling tot de indruk die de minister bij zijn werkbezoeken had gekregen, viel de opbrengst van die operatie behoorlijk tegen. Uiteindelijk bleven slechts twee bescheiden experimenten op de zeef liggen. Gemeenteraden die een raadscommissievergadering willen laten

¹ Het essay heeft geprofiteerd van het commentaar van Wim Voermans, Tim Robbe en Joop van den Berg. Voor inhoudelijke reacties: g.boogaard@law.leidenuniv.nl.

² J. Oppenheim, *Het Nederlandsch Gemeenterecht*, Groningen: J.B. Wolters 1902, p. 1.

leiden door een externe, professionele voorzitter stuiten op een regel in de Gemeentewet die dat verbiedt. En bij het registreren van adviesaanvragen over huiselijk geweld speelde een privacyprobleem. Ondanks deze minimale vangst schreef het ministerie toch maar een wetsvoorstel om in ieder geval deze twee experimenten mogelijk te maken. Toen dat voorstel ook nog eens werd gekraakt door de Afdeling advisering van de Raad van State, gooide Plasterks opvolger op het ministerie van BZK, minister Ollongren, de experimentele handdoek in de wetgevende ring. Er was wel degelijk veel lokale experimenteerdrijf gebleken, schreef zij de Tweede Kamer, maar het faciliteren van de bestaande behoefte vereist eigenlijk geen wijziging van de huidige organieke wetgeving. Het is veel meer een kwestie van begeleiden en faciliteren. Een experimentenwet was dus bij nader inzien geen goed idee, aldus de minister.

De Tweede Kamer accepteerde de redenering van minister Ollongren en liet het Deense experimenteren verder rusten, gecharmeerd als de Kamerleden inmiddels zijn van een vergelijkbaar idee uit een ander land: het *Right to Challenge* uit het Verenigd Koninkrijk. De overeenkomsten met het dossier van de Experimentenwet gemeenten zijn opvallend. Ook bij het *Right to Challenge* heerst de gedachte dat tegemoet moet worden gekomen aan een maatschappelijke onvrede over een dikke deken van onnodige regeltjes. En ook het *Right to Challenge* is een oplossing die het liefste in een algemene wet moet worden geregeld. Die oplossing werd door de politiek in het coalitieakkoord *Vertrouwen in de toekomst* vertaald naar een ambtelijke opdracht. Het ministerie van BZK wierp daarop maar weer eens breed een visnet uit over de praktijk, dit keer niet om mogelijke experimenten maar om regelbare knelpunten voor burgerinitiatieven op te halen. Ook hier moest echter veel vangst meteen weer worden teruggegooid, omdat de oplossingen voor de gerapporteerde knelpunten weinig met onzinnige regels te maken hadden.

Natuurlijk is het niet overbodig om te waken tegen onnodige regelverdichting. De risico-regelreflex bestaat en moet voortdurend worden bestreden. Elke onnodig rigide regel kan worden gemist als kiespijn. Er is dus op zichzelf niets mis met de meldpunten-knelpunten-benadering om het juridisch kader flexibel te houden. Maar de beperkte mate waarin hiermee de onderliggende onvrede over regeldruk wordt geadresseerd, doet vermoeden dat er geen simpele relatie bestaat tussen *minder* regels en *meer* ruimte voor maatschappelijke en economische initiatieven. Dit vermoeden is sterk genoeg om een essay te rechtvaardigen waarin de beleidshypothese van het Huis van Thorbecke nader wordt verkend. Waarom deden Thorbeckes wetten de *civil society* eigenlijk opbloeien? Wat was zijn recept? En kunnen we daar nog wat bruikbaar van leren?

Communalisme

Wie het succes van het Huis van Thorbecke nader wil bestuderen, kan goed terecht bij de vrijwillige brandweer. Volgens het CBS is nog altijd een dikke 75% van de brandweer in Nederland vrijwillig. In zijn proefschrift *Vuur als gemeenschappelijke vijand* schrijft Haverkamp hoe de Gemeentewet 1851 de basis vormde voor collectieve initiatieven tot het oprichten van vrijwillige brandweerkorpsen.

‘Status, prestige en avontuur werden verbonden met het verlenen van hulp aan mensen die getroffen werden door brand. De (lokale) overheid heeft deze gemeenschapszin en dit collectieve initiatief van haar burgers ondersteund. Hiermee werd een collectief goed als het bestrijden van branden door burgers uitgevoerd. Hierdoor is een unieke samenwerking tussen overheid en burgers ontstaan. Sociale netwerken en participatie genereren vertrouwen tussen burgers onderling en dat vertrouwen bevordert weer de betrokkenheid. De daaruit voortkomende participatie van burgers inzake de collectieve veiligheid kan weer een bijdrage leveren aan een beter veiligheidsbeleid.’³

Bij de vrijwillige brandweer doet zich de essentie van Thorbeckes beleidstheorie voor: overlap tussen overheid en samenleving. Een brandweervrijwilliger is lid van de sterke sociale gemeenschap rondom de kazerne én officieel benoemd door de overheid in het vervullen van één van de kerntaken van de Staat. Het is, ondanks een bescheiden vrijwilligersvergoeding, tijdrovend liefdewerk én het is een echte professie met publiekrechtelijke bevoegdheden. Staat en samenleving zijn hier werkelijk van elkaar afhankelijk. Zonder vrijwilligers beschikt de Staat immers niet over betaalbare brandweertzorg, zonder statelijkheid is een brandweerkorps een goedaardig *chapter* van een motorclub. De logica van de overheid en de logica van de samenleving moeten elkaar blijven respecteren. Als de brandweer volledig zou bureaucratiseren, zouden de brandweermannen en -vrouwen onbetaalde ambtenaren worden. Maar als de brandweer, omgekeerd, alle professionalisering van

³ G. Haverkamp, *Vuur als gemeenschappelijke vijand* (diss. Leiden), Den Haag: 5 Reed Business Information bv 2005, p. 88.

hun werk zou afhouden, kan de Staat er niet meer op vertrouwen. Het succes van de vrijwillige brandweer is dus een delicate balans.

De vrijwillige brandweer is een voorbeeld van wat de bestuurskundige Brasz in 1960 in zijn proefschrift 'communalisme' noemde: een (gedeeltelijke) samenvallende van een juridische structuur en een sociologische gemeenschap. Zo bedoelde Thorbecke de gemeenten. 'In de formele gemeente zijn de rechten en verplichtingen van inwoners zo precies mogelijk omschreven,' schrijft Brasz, 'maar in de hoedanigheid van lid van de levende plaatselijke gemeenschap staan de rechten en verplichtingen niet zo vast; zij zijn vaag en er zijn alternatieven.' Als het formele inwonerschap en het behoren tot een sociale groep samenvallen, dan kan datgene wat zich voordoet in de groep, zich voortzetten in een gemeente. Het is ook mogelijk de verbondenheid die gevoeld wordt in een sociale groep aanzet tot het eerder vervullen van de verplichtingen die voortkomen uit die verbondenheid. Brasz noemde dit communalisme, naar het Franse *commune*, omdat hij gemeente-isme geen goed Nederlands vond. Door het fenomeen als communalisme te analyseren en definiëren liet Brasz zien dat Thorbeckes recept niet zijn eigen vinding was. Communalisme was een bredere beweging in de negentiende eeuw in West-Europa, waarin Nederland vooral achterliep. België had bijvoorbeeld al in 1836 een *state of the art* communalistische Gemeentewet gekregen. Thorbecke, pionier van het vergelijkend staatsrecht, had dat allemaal prima in de gaten.

Brasz' analyse van Thorbeckes recept om maatschappelijke initiatieven tot 'leven en wasdom' te wekken maakt duidelijk dat het enkel 'betrekken van de burgers bij het bestuur', zoals dat wel eens wordt genoemd, niet voldoende is. Sturen op initiatief is zelfs intrinsieke onzin want naar zijn aard contradictoer. Evenmin wordt Thorbeckes recept gevolgd als een overheid de *civil society* 'inschakelt', bijvoorbeeld bij het overnemen van eenvoudige zorgtaken. Thorbeckes communalisme gaat uit van gelijkwaardigheid. Die gelijkwaardigheid is kostbaar en kwetsbaar. Eén van de in de literatuur beschreven bedreigingen voor de gemeenschapszin onder de vrijwillige brandweelieden is de mate waarin zij in het moderne veiligheidsbeleid worden ingeschakeld voor preventie, voorlichting en andere zaken die naar hun gevoel wat verder van hun eigenlijke roeping afstaan. Anders gezegd: als de overheid de vrijwillige brandweer te veel inschakelt, raakt het communalisme bekneld. Een goed functionerende overlap tussen overheid en maatschappij ligt dus veel principiëler dan dat de één de ander ergens bij betreft. Er is wederzijdse afhankelijkheid. Het recept van Thorbecke gaat in gelijke mate over burgerparticipatie bij de overheid als over overheidsparticipatie bij maatschappelijke initiatieven.

Instrumentele benadering

Het woord communalisme is – helaas – als zodanig nooit echt in zwang geraakt in de wetenschappelijke literatuur. Evenmin kan worden gezegd dat het gemeentelven nog altijd zo bloeit als Oppenheim na een halve eeuw Gemeentewet constateerde. Castenmiller heeft in een eerder essay voor BZK, *De wisselwerking tussen gemeente en gemeenschap*, in heldere lijnen geschetst hoe in de loop der jaren de nodige empirische twijfel is gegroeid over de directe verbinding tussen de 'natuurlijke leefgemeenschappen' en hun besturen, de gemeenten. De gemeenschappen waar Thorbecke zijn Gemeentewet mee wilde laten samenvallen, zijn eenvoudig ingehaald door de netwerksamenleving en overlappende virtuele identiteiten.

Hoewel Castenmiller in zijn essay wellicht te weinig oog heeft voor historische en regionale verschillen, is het communalisme inderdaad geen onbetwist bestuurskundig feit. Toch valt er zeker wel een normatieve denktraditie in het Nederlandse staatsrecht aan te wijzen die heel goed met die term kan worden omschreven. Een relatief recente representant van deze traditie was de socioloog en gemeenterechtman Dölle. Tegen de stroom sombere analyses dat de klassieke, territoriaal af te bakenen gemeenschap de massamobiliteit en hyperconnectiviteit van de laatste decennia niet had overleefd, trok hij in zijn werk een monument van klassiek gemeenschapsdenken op. In zijn oratie waarschuwde Dölle de *homo postmodernicus* in zijn *global village* niet als absolute maatstaf te nemen. Nog altijd sterven zeer veel mensen in de omgeving waar ze zijn geboren. Gemeenschappen zijn niet dood. Tegenover de 'instrumentalistisch-functionele, vooral sociaal-economisch en planologisch geïnspireerde benadering van het fenomeen lokaal bestuur', zoals alleen Dölle dat kon noemen, verdedigde hij in later werk het ideaal van het communalisme als de 'historische constitutioneel-normatieve benadering van het fenomeen lokaal bestuur. En het is alleen de laatste benadering die de *civil society* laat bloeien.

'In een gemeente wordt nog altijd redelijk veel actief burgerschap 'losgemaakt'. Burgers nemen als raadslid, wethouder of commissielid direct deel aan de behartiging van de *res publica*. Schaalvergroting betekent daarom gauw verschraving. Zo klinkt het aantal afdelingen van politieke partijen in en daarmee de kring van politiek actieve ingezetenen. Maar ook het maatschappelijk initiatief zal zich deels in reactie op de bestuurlijke opschaling moeten opschalen om zich gelijkwaardig te kunnen opstellen tegenover de nieuwe grote gemeente.'⁴

Deze normatieve denktraditie is een belangrijk ingrediënt van Thorbeckes recept. Zomin zijn communalisme kan worden herhaald met het 'inschakelen' van de *civil society*, zo kan het zelfs worden betwijfeld of de overheid überhaupt initiatieven 'mogelijk kan maken' door regelgeving te flexibiliseren. Althans, een overheid die stuurt op initiatieven is feitelijk een voorbeeld van de verkeerde, functioneel-instrumentele benadering van het communalisme. De constitutioneel-normatieve inzet van het communalisme gaat niet over de afwezigheid van regels, maar over de aanwezigheid daarvan. Het oprichten van vrijwillige brandweerkorpsen nam een hoge vlucht door de *invoering* van de nieuwe Gemeentewet 1851, waarin het toezicht op de blusmiddelen, het benoemen van het personeel en het opperbevel bij brand juist in de publieke handen werd genomen en democratisch werd ingebed. Meer nog dan door ruimte in regels bloeiden de initiatieven in het Huis van Thorbecke in de ruimte *door* regels. Het gaat dus niet over de hoeveelheid regels, maar over het juiste karakter ervan.

Spelregelwetgeving

Met wat voor soort regels creëerden Thorbecke en zijn Europese collega staatslieden van doctrinair-liberale snit dan die communalistische voedingsbodem voor het maatschappelijk initiatief? Met 'spelregelwetgeving,' aldus Thorbecke-biograaf Aerts: algemene wetten die 'een speelveld definiëren en inrichten, voor alle maatschappelijke partijen en het functioneren van het openbaar bestuur zelf.' Spelregelwetgeving zet Aerts als begrip tegenover 'advocatenwetgeving', zoals hij die bij Thorbeckes tijdgenoten Van Hall en Donker Curtius aantrof: wetgeving als een oplossing voor een probleem, zonder fundamentele doordenking of bedoeling.

Het probleem van weinig fundamenteel doordachte, instrumentele advocatenwetgeving is dat deze het speelveld juist kan verstoren. Illustratie is hier nog één keer de vrijwillige brandweer. Onder de economische logica van het Europese arbeidsrecht wordt het steeds onvermijdelijker dat het Hof van Justitie op enig moment de brandweervrijwilliger als een deeltijdwerker gaat aanmerken. Zeker de vrijwilliger met een zogenaamd kazerneringsprofiel doet feitelijk hetzelfde als een beroepsbrandweerman. De landsadvocaat heeft onderzoek gedaan naar mogelijke oplossingen van het probleem. Kan het verschil nog worden gerechtvaardigd? Moet het verschil juist weer worden vergroot? Hoeveel geld moet erbij als de vrijwilligers evenveel betaald krijgen als de beroepskrachten? In de termen van de tegenstelling tussen advocatenwetgeving en spelregelwetgeving: dit zijn advocatenoplossingen voor advocatenproblemen. De onderliggende en eigenlijke vraag gaat over het maatschappelijk speelveld waarmee de brandweezorg moet blijven samenvallen. De vraag is niet wat het kost en hoe het moet worden geregeld, maar: hoe belangrijk is het voor brandweermannen om vrijwilliger te zijn?

Natuurlijk zullen niet alle brandweerkazernes onmiddellijk leeglopen als de vergoeding voor vrijwilligers wordt verhoogd. En het blijft altijd mogelijk om te proberen de schijn op te houden door het materiële onderscheid in betaling op te heffen zonder het woordje 'vrijwilliger' te schrappen. Maar uiteindelijk is deze Unierechtelijke economische verstoring van het maatschappelijke speelveld van de vrijwillige brandweer wel een groot risico. Hoe zullen de werkgevers van de brandweervrijwilligers reageren als hun werknemers niet meer hun stoere burgerplicht vervullen maar een nogal onhandige nevenfunctie bekleden? En vooral: wat zal de onverkorte toepassing van het arbeidsrecht gaan doen met de gemeenschapszin? Als het misgaat en de laatste druppel de emmer doet overlopen, zal de schade omvangrijk zijn.

⁴ A.H.M. Dölle, *Wie doet de huishouding? Enkele beschouwingen over art. 124 lid 1 Grondwet (oratie Groningen)*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999. Zie verder: A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, 'Lokaal bestuur als fundament van het binnenlands bestuur', in: W. Derksen & W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1996, p. 67-82.

Schaalproblemen en spelbederf

Voor het programma *Ruimte in Regels* levert deze communalistische benadering een nieuwe denkrichting op. Meer nog dan weer eens het visnet over de praktijk uitwerpen om knellende regeltjes op te halen moet de zoektocht worden gericht op speelveld versturende advocatenwetgeving. Het gaat niet om regeldruk als zodanig, maar om schaalproblemen en spelbederf. Niet de hoeveelheid regeltjes waar de Brandweer zich aan moet houden is het probleem, maar het opschalen van kazernes zodat zij niet meer bij een feitelijk bestaande gemeenschap aansluiten en het bureaucratiseren van het werk waardoor de pieper niet meer als burgerplicht voelt.

Wie los van onzinnige regeltjes naar maatschappelijk spelbederf zoekt, komt bij nogal wat vertrouwde klachten tegen 'het systeem' uit. De klacht over de vijf-minuten-registratie in de zorg, bijvoorbeeld, wordt vaak begrepen als een uitwas in de regelgeving. Toch lukt het maar niet om die dan gewoon af te schaffen. Want het is namelijk geen dwingende regel. Het is het beleid van zorgverzekeraars om declaraties op vijf minuten af te ronden. De professionele klacht tegen de vijf-minuten-registratie is dan ook veel beter te begrijpen als een klacht tegen de verstoring van speelveld van zorgverlening door de systematiek van een zorgverzekering. Iets vergelijkbaars geldt voor de bonnenquota bij de politie. Ook daar is veel over geklaagd, maar ook die konden maar niet worden afgeschaft. Omdat ze niet als zodanig bestaan. Als het iets was, dan was het een bespreekpunt in de functioneringsgesprekken van politieagenten. Een poging om het functioneren van een individuele agent enigszins te objectiveren. Ook de klacht over de bonnenquota is dus veel beter te begrijpen als een klacht tegen het speelveld dan als een klacht tegen onzinnige regels. Wie de knelpunten van burgerinitiatieven nog eens door deze bril bekijkt, herkent de klachten over staatssteun, aanbestedingsrecht, oneerlijke concurrentie en subsidierecht niet als klachten tegen de regeltjes daarvan, maar als onvrede over de achterliggende logica van het economisch bestuursrecht. Het is een klacht tegen spelbederf omdat burgerinitiatieven in een speelveld terecht zijn gekomen waarin maatschappelijk toegevoegde waarde naar hun gevoel niet meer écht meetelt.

Wie op schaalproblemen let, ziet de gemeenten in het gat zinken waarin al eerder verschillende provincies zijn gezonken. In het rapport *Lokaal Kiezersonderzoek 2016* laat Van der Meer zien dat de verbondenheid van Nederlanders met hun gemeente langzaam wegzakt tussen enerzijds de verbondenheid met de wijk of dorpskern en anderzijds de verbondenheid met de streek. Gemeentehuizen worden leegstaande brandweerkazernes van kunstmatig bedachte eenheden. Volgens de in dit essay beschreven instrumentele benadering leidt deze ontwikkeling tot de vraag 'hoe we de inwoners weer meer bij de gemeente gaan betrekken'. De schaal zelf staat niet ter discussie, want die wordt in de instrumentele benadering bepaald door de taak van de overheid. De noodzakelijke verbondenheid die de inwoners idealiter zouden voelen, resteert als een bestuurskundige legitimiteitsvraag die met advocatenwetgeving moet worden bestreden. Instrumentele oplossingen voor een praktisch probleem. In de communalistische benadering moet deze redering worden omgedraaid. De schaal van de overheid behoort niet te worden afgeleid uit de taak van de overheid, maar de taak uit de schaal. De legitimiteitsvraag is dan niet meer het sluitstuk van een organisatievraagstuk maar het vertrekpunt ervan. Hij heet dan ook opeens het organiseren van collectieve autonomie. De vraag is ook niet meer 'hoe we de burgers bij de gemeente betrekken' maar 'hoe we de gemeente bij de burgers betrekken'. Dat is een kwestie van goede organieke wetgeving. Die moet niet sturen op initiatief meer de regels bevatten van het spel dat de samenleving zelf wil spelen.

Hoe dan? Bijvoorbeeld door aan gemeenschappen over te laten op welke schaal zij zichzelf willen manifesteren. Daarvoor kunnen spelregels worden bedacht over ondergrenzen van aantallen en graadmeters voor voldoende burgerschap. Zoals de regel dat er onder de provincie nog ruimte is voor één bestuurslaag waarvoor bewezen betrokkenheid moet bestaan. Lokale referenda zullen uitwijzen welke schaal dat zal zijn. Na een referendum wordt het takenpakket afgestemd op de schaal waarop een gemeenschap zichzelf heeft gesteld. Kiezen de inwoners van Koudekerk aan den Rijn ervoor om zich in het publiekrecht als zelfstandige gemeente te manifesteren, dan zal het takenpakket beperkt blijven tot wat openbare orde-bevoegdheden en de ruimtelijke sfeer. De rest kan dan door de Provincie Zuid-Holland worden gedaan. De extra lasten die voortkomen uit het organiseren van voldoende bestuurskracht op een inefficiënt niveau, worden door de Koudekerkers zelf gedragen. Voor het voortbestaan van de Gemeente Koudekerk aan den Rijn gelden verder minimale eisen van opkomst en kandidaatstelling bij de verkiezingen voor de gemeenteraad. Zakt de opkomst onder de 50% of stelt niemand zich meer kandidaat, dan wordt er geen dure opkomstbevorderende campagne gelanceerd. De gemeente wordt eenvoudig van rechtswege opgeheven en alle taken vervallen aan de provincie. Totdat de Koudekerkers eruit zijn of en zo ja voor welke lokale schaal ze wel warmlopen en willen betalen. Zeker niet onvoorstelbaar is dat de Koudekerkers zichzelf herindelen tot de oude Gemeente Rijnwoude in ruil waarvoor ze lagere lasten en meer taken dichterbij georganiseerd krijgen. Natuurlijk valt er nog van alles uit te denken aan dit wilde plan. Een essay als dit is daarvoor niet de juiste plaats.

Hier volstaat de boodschap dat de essentie van het Huis van Thorbecke moet worden begrepen als het succes van de vrijwillige brandweer. Als ruimte door regels.

Afsluitend

In haar Thorbecke-lezing droomde minister Ollongren van een Omgevingswet als moderne spelregelwetgeving:

‘Er ligt inmiddels een Omgevingswet, die meer ruimte geeft voor lokale afwegingen bij het inrichten van de leefomgeving. De juiste weg om het bestuur dichterbij de mensen te brengen. Of om – in jouw woorden – ‘leven en wasdom’ te scheppen.’

Of we over vijftig jaar van deze wet als een succes kunnen spreken zoals Oppenheim over de Gemeentewet jubelde, is de *one million dollar question*. In dit essay is de relatie tussen regels en het stimuleren van maatschappelijke initiatieven verkend door vergelijking met de beleidstheorie van het Huis van Thorbecke: het communalisme. Eén en ander uitgewerkt en getoetst aan een nog levend voorbeeld daarvan: de vrijwillige brandweer. Drie ingrediënten van het succes zijn gevonden. Allereerst de overlap tussen staat en samenleving. Enerzijds mag de overheid naar de mate van de gedeelde bevoegdheden en het belang van de publieke taak die daarmee wordt uitgeoefend uiteraard professionalisering van een maatschappelijk initiatief verwachten. Als vrijwilliger serieus genomen worden door de Staat, is juist onderdeel van de lol. Maar anderzijds komt de noodzakelijke wederzijdse afhankelijkheid in gevaar als initiatieven te veel worden ingeschakeld, overgenomen of overwoekerd door de bureaucratische logica. In het communalisme moet burgerparticipatie altijd ook in gelijke mate overheidsparticipatie blijven.

In de tweede plaats leert het succes van het Huis van Thorbecke dat deregulering of flexibilisering in zichzelf geen voedingsbodem voor maatschappelijke initiatieven oplevert. Belangrijker nog dan de afwezigheid van te veel regels, is de aanwezigheid van juiste regels. Eerder ruimte *door* regels dus, dan ruimte *in* die regels. Blijft over de vraag wat dan juiste regels zijn. Het antwoord op die vraag is het derde ingrediënt van de het succes van Thorbecke: spelregelwetgeving. Regelgeving op basis van bezinning op de inrichting van het speelveld. De centrale vraag, juist ook voor de Omgevingswet is daarbij aan wie eigenlijk ruimte wordt geboden. Een maatschappelijk speelveld voor de *civil society* of een economisch speelveld voor commerciële partijen?

Nabeschouwing

Nabeschuwing

Slagvaardig bestuur voor complexe kwesties en mondige burgers

In deze bundel heeft een zestal auteurs hun licht laten schijnen over de knelpunten in en de toekomst van het openbaar bestuur. Hoewel de auteurs het vraagstuk vanuit hun eigen invalshoek benaderen, vertonen de essays ook een groot aantal inhoudelijke raakvlakken. Signaleringen van wat het probleem behelst, komen meestal bij meer dan één auteur aan de orde. En datzelfde geldt eigenlijk ook voor een aantal oplossingsrichtingen. Vanuit verschillende kijkrichtingen ontstaat dus toch een gemeenschappelijk beeld van het decentraal bestuur, actuele knelpunten en wenselijke ontwikkelingen voor de toekomst.

Samenleving centraal

Meerdere auteurs zetten in hun essay de samenleving centraal. Dit is het meest expliciet bij Rotmans en bij Leyenaar, die beiden een maatschappelijke transformatie signaleren, van onderop ingezet, waardoor traditionele vormen van bestuur gaan knellen. Bij Rotmans gaat het om een brede verandering die zich uitstrekt naar alle domeinen. Leyenaar richt zich hierbij op de democratie. De transformatie die zij zien, komt bijvoorbeeld tot uiting in burgerinitiatieven op lokaal niveau, duurzame ondernemers en nieuwe vormen van samenwerking zoals coöperaties.

Ook Van den Berg en Fraanje vertrekken vanuit maatschappelijke ontwikkelingen die het bestuur voor een veranderopgave stellen. En ook met de juridische benadering van Boogaard is de samenleving leidend voor veranderingen in het bestuur. Zijn betoog komt er immers op neer dat idealiter de schaal van de samenleving ('gemeenschap') en van het bestuur ('gemeente') met elkaar samenvallen. In zijn betoog is het echter het bestuur dat zich nu van de samenleving heeft verwijderd, door de taken van de overheid als richtsnoer te nemen voor de bestuurlijke schaal in plaats van de aansluiting bij de gemeenschap. Hij illustreert dit met het voorbeeld van de vrijwillige brandweer in een dorpsgemeenschap, die door schaalvergroting en professionalisering aan regels moet voldoen waar vrijwilligers lastig aan tegemoet kunnen komen. Dat werkt vervreemding in de hand, waardoor burgers zich niet meer herkennen en afhaken.

Dit leidt dan vervolgens weer tot pogingen vanuit het bestuur om de burger te 'betrekken', een instrumentele benadering van de deelname aan het bestuur die zowel Boogaard als Leyenaar verfoeien.

Leyenaar gaat daarbij uitgebreid in op de 'burgerkant' van de medaille: niet iedereen kan en wil meedoen, maar er moet wel alles aan worden gedaan om burgers ertoe in staat te stellen. Daarom doet zij een voorstel voor de verankering van burgerparticipatie in de lokale beleids- en besluitvormingsprocessen, op een manier die voldoet aan de democratische kwaliteitscriteria die ze heeft benoemd: de verbinding tussen burgers en bestuur is inclusief, burgers zijn voldoende geïnformeerd en de inzet is intensief. Dit betekent dat gemeenten in haar optiek zichtbare maatregelen moeten nemen om serieuze participatie te organiseren. Voor iedereen moet vooraf duidelijk zijn op welke onderwerpen, wanneer en hoe inbreng van burgers geleverd kan worden. Daarnaast moet die inbreng niet alleen in het lokaal bestuur in smalle zin een plek krijgen, maar moet ook de aansturing van bijvoorbeeld scholen, zorginstellingen en andere maatschappelijke voorzieningen zo laagdrempelig en democratisch mogelijk zijn. Op die manier wordt 'burgerschap' een vaardigheid voor iedereen.

Het centraal stellen van de maatschappij en de ontwikkelingen en vraagstukken die zich daar voordoen, vraagt iets van het bestuur. Rotmans én Van den Berg en Fraanje benadrukken de complexiteit die dit voor het bestuur oplevert. Het bestuur moet slim, flexibel en wendbaar zijn om op alle opgaven te kunnen inspelen. Deze auteurs bepleiten ook dat het bestuur verschillende rollen moet kunnen aannemen en moet kunnen schakelen tussen rollen en tussen bestuurslagen, ook weer afhankelijk van de opgave. Van faciliteren tot regisseren, en van beschermen tot activeren. In het ene domein kan het Rijk dan sterker sturen en regisseren, terwijl het in het andere domein vooral zorgt dat anderen hun werk goed kunnen doen – door middelen te leveren of belemmeringen weg te nemen. Van den Berg en Fraanje benadrukken ook nog de noodzaak van democratische legitimiteit. Rotmans adviseert om met een kopgroep van welwillenden samen te experimenteren, waarna anderen volgen. Daarbij dient wel steeds met iedereen gecommuniceerd te worden over het veranderproces en de vorderingen, zodat stap voor stap het draagvlak wordt opgebouwd.

Complexe opgaven vragen heldere oplossingen

De constatering dat besturen complex is geworden, betekent niet dat ook gekozen oplossingen altijd complex moeten zijn. Integendeel, zowel Van den Berg en Fraanje als Munneke stellen dat een eenvoudige oplossing de voorkeur heeft als dat kan. Van den Berg en Fraanje pleiten daarbij voor een herwaardering van de provincie. Het beleggen van taken en bevoegdheden bij de provincie is volgens hen een goed, en logisch, alternatief voor het in het leven roepen van nieuwe en vaak ingewikkelde regionale constructen. De laatste twee decennia zou de provincie te veel genegeerd zijn terwijl dit een bestaande en democratisch gelegitimeerde bestuurslaag is.

Van den Berg en Fraanje voegen daar ook nog aan toe dat taken minder rigide aan één bestuurslaag moeten worden toebedeeld. Zij pleiten voor maatwerk hierin. Wat voor Rotterdam werkt, kan in Fryslân een probleem zijn. Niet decentralisatie van taken moet het leidende paradigma zijn, maar differentiatie in de taaktoedeling: welke bestuurlijke aanpak past in een bepaald gebied? Wel stellen zij dat de keuze voor maatwerk vooraf goed doordacht moet worden. Hoeveel verschil in de uitkomsten van beleid vinden we maatschappelijk acceptabel?

Spelregelwetgeving

Het wekt geen verbazing dat de beide staatsrechtjuristen, Munneke en Boogaard, het meest uitgebreid ingaan op de vraag wat een toekomstbestendig bestuur betekent in termen van regels, het schrappen en aanpassen van regels of het zoeken naar ruimte in bestaande regels. Toch raken ook andere auteurs aan delen van deze vraag.

Zowel Boogaard als Munneke, maar ook Van den Berg en Fraanje, constateren dat bestaande organieke regelgeving al veel ruimte biedt. Alleen waar dat echt niet het geval is, is aanpassing nodig. Daarbij betogen de beide juristen dat de regelgeving over de inrichting van het bestuur niet te gedetailleerd moet zijn. Spelregelwetgeving heeft de voorkeur boven, zoals Boogaard het noemt, 'advocatenwetgeving' die het handelen van het bestuur helemaal dicht regelt.

Als het gaat om bezinning op de relevante wet- en regelgeving moeten we terug naar de basis, zo betogen Boogaard en Munneke. Kijk grondig naar de *bedoeling* en de *grondslagen* van de wetgeving. Vooral Munneke benadrukt de noodzaak om oog te houden voor de interne samenhang in de regelgeving rond het bestuurlijk bestel. Het imago van wet- en regelgeving vinden zij onterecht negatief. Formalisering geeft de spelers in het bestel houvast en biedt daarmee ruimte voor de inhoud. Munneke pleit voor precisie in het debat over maatwerk en innovatie en spreekt zich uit tegen vage taal en ongedefinieerde doelen en begrippen.

Conclusie

De essays bieden aanknopingspunten voor een aantal conclusies. Vrijwel alle essayisten onderschrijven minstens in enige mate dat de huidige maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven ook iets moeten betekenen voor het openbaar bestuur. De samenleving dient centraal te staan. Dit betekent dat het bestuur moet werken vanuit de maatschappelijke opgave. Daarbij is het volgens Boogaard van belang dat de samenleving (gemeenschap) en het bestuur (gemeente) zoveel mogelijk samenvallen, zodat de maatschappelijke veerkracht kan opbloeien zoals Thorbecke voor ogen had. Om dit te doen en burgers te laten participeren, leren we van Leyenaar dat het belangrijk is om participatie te verankeren in de beleidscyclus en in te richten op basis van democratische kwaliteitscriteria voor beleids- en besluitvormingsprocessen: de verbinding tussen burgers en bestuur is inclusief, burgers zijn voldoende geïnformeerd en de inzet is intensief. Niet iedereen kan of wil meedoen met verandering en participatie. Toch blijft informeren belangrijk.

Kijkend naar de maatschappelijke opgaven die er zijn en de nog onbekende opgaven die kunnen ontstaan, moet het openbaar bestuur slim, flexibel en wendbaar zijn. Tegelijkertijd moeten de oplossingen voor complexe opgaven zo overzichtelijk mogelijk zijn. Daarnaast moeten oplossingen zo eenvoudig, duidelijk en uniform mogelijk worden geformuleerd, zodat het bestuur en de burgers weten wat verwacht mag worden. Dat betekent ten eerste dat de drie bestuurslagen per opgave bewust kijken naar hun rol: facilitator, regisseur, beschermer, activator of spectator vanaf de zijlijn.

Rotmans wijst op het belang van een welwillende kopgroep, als hij schrijft over experimenteren met verandering. Alleen door het veranderproces en de vorderingen met iedereen te delen kan er stap voor stap draagvlak voor verandering worden opgebouwd.

Voor taak- en schaalvraagstukken is misschien de herwaardering van de provincie daar een antwoord op, zoals Van den Berg en Fraanje suggereren. Voor de samenwerking tussen de gemeenschap en het bestuur en tussen bestuurslagen onderling kan de formalisering die Munneke bepleit een uitkomst zijn. Door duidelijke regels krijgen spelers houvast en hoeft niet telkens het organisatorische wiel te worden uitgevonden.

Spelregelwetgeving lijkt daar een oplossing voor te kunnen bieden. Spelregels die ruimte bieden doordat ze voortkomen uit verankerde grondslagen van het openbaar bestuur. Spelregels waarvan de bedoeling ook duidelijk is, zodat ze in concrete gevallen ook kunnen worden toegepast en niet aan de kant hoeven te worden geschoven.

Als het gaat om het bij besluitvorming betrekken van de burger lijkt een intrinsieke benadering van participatie de beste optie. De vraag die daarbij uitgewerkt moet worden, is hoe we die intrinsieke motivatie ook breed in het bestuur gedeeld krijgen en hoe zich dat moet blijven verhouden tot de gemeenteraad of Provinciale Staten als gekozen volksvertegenwoordigers aan het hoofd van hun gemeente of provincie.

Vervolgdebat

De essays leveren zowel conclusies als nuttige vervolgvragen op. Met deze essays is het debat over de toekomstagenda van het openbaar bestuur daarom ook niet afgerond. Sterker nog, het is de bedoeling dat ze een vliegwiel zijn voor verder debat.

Bijvoorbeeld in het complexe spel van interbestuurlijke samenwerking. De vraag is welke overheidslaag welke rol inneemt bij de aanpak van een opgave, hoe je dat vaststelt en ook wanneer die rol opgepakt dient te worden. Zijn daar (objectiveerbare) criteria voor te benoemen? En hoe betrek je bij die beoordeling de wensen of bedenkingen van de gemeenschap?

Het betoog voor spelregelwetgeving roept de vraag op welke criteria daarvoor kunnen worden geïdentificeerd. Daarin moet rekening worden gehouden met het systeem als geheel. Welke grondslagen moeten we daarbij in acht nemen?

Een aantal waarden in het bestuur moeten we vanuit de democratische rechtsstaat hoe dan ook beschermen en de essayisten hebben met hun essays voeding gegeven aan het debat hierover. Democratische legitimatie komt bijvoorbeeld sterk naar voren. Een veranderende samenleving kan vragen om aanpassing van het bestuur om te voorkomen dat de waarden achter het openbaar bestuur en de democratische rechtsstaat worden verloren. Behalve de veelgenoemde waarden van democratische legitimatie, effectief en efficiënt bestuur is er echter geen duidelijke, en in ieder geval geen expliciete, consensus over welke waarden daarnaast van belang zijn en beschermd moeten worden. Impliciet lijkt die consensus er te zijn voor waarden als toegankelijkheid, inclusiviteit, transparantie, checks and balances, en bescherming tegen willekeur. Waarden die ook in de verschillende essays naar voren komen. Dit kan natuurlijk ook per vakgebied verschillen. Daarom is het goed om de vraag te stellen welke waarden we achter het bestuur kunnen identificeren. Welke waarden van het bestuur, naast de veelgenoemde expliciete waarden, moeten we beschermen als we het bestuur gaan veranderen?

Op deze en andere vragen, die door deze publicatie heen zijn gesteld, willen we een antwoord vinden. De eerste stap is daartoe gezet met deze publicatie en de essaybundel. Een vervolgstap die we gaan zetten is een verdiepend symposium over 'ruimte in regels' en de toekomst van het openbaar bestuur en bestuurlijke gesprekken, georganiseerd in samenwerking met de provincies.

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

September 2020