

Vergaderjaar 2011–2012

33 047

Bestuur en bestuurlijke inrichting

Nr. 2

**BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE RAAD VOOR HET
OPENBAAR BESTUUR**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2011

Hierbij stuur ik u de reactie van de Raad voor het openbaar bestuur op de kabinetsnota «Bestuur en bestuurlijke inrichting – tegenstellingen met elkaar verbinden». De Raad heeft deze opgesteld op verzoek van Uw Kamer (conform uw adviesvraag van 16 maart 2011; kamerstuk 32 500 VII, nr. 86).

Met vriendelijke groet,

De voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur,
J. Wallage

De secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur,
C. J. M. Breed

Reactie van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) op de kabinetsvisie «Bestuur en bestuurlijke inrichting»

1. Inleiding

Het kabinet geeft in zijn nota «Bestuur en bestuurlijke inrichting: tegenstellen met elkaar verbinden» zijn visie op het bestuur en de bestuurlijke inrichting van ons land. Op verzoek van de Tweede Kamer geeft de Raad voor het openbaar bestuur in dit briefadvies zijn reactie op de visie van het kabinet. De Raad voor financiële verhoudingen, die ook door Uw kamer is uitgenodigd om te reageren, heeft al eerder zijn visie gegeven op financiële aspecten van de bestuurlijke paragraaf uit het regeerakkoord¹. Binnenkort zal deze Raad meer in het algemeen zijn visie geven op de uitgangspunten van de financiële verhoudingen en de toepassing daarvan². Het voorliggende advies van de Raad voor het openbaar bestuur gaat met name in op de bestuurlijke verhoudingen die in de kabinetsvisie aan de orde zijn. De Raad bouwt hierbij voort op eerdere adviezen over de thema's die in deze visienota aan de orde komen³.

De Raad heeft met veel interesse kennis genomen van de visie van het kabinet met betrekking tot het bestuur en de bestuurlijke inrichting. Het valt te prijzen dat het kabinet prioriteit geeft aan het bereiken van voortgang op dit domein, waar jarenlang veel onderzoek is verricht en plannen zijn gemaakt maar eerder nog weinig concrete resultaten konden worden geboekt. Ingrijpende aanpassingen zijn nodig om de effectiviteit en slagvaardigheid van het bestuur te vergroten, de binding met burgers te bevorderen en het systeem (weer) robuust en toekomstbestendig te maken. De Raad verwelkomt daarom de inzet van het kabinet om daadwerkelijk veranderingen te bewerkstelligen.

In de kabinetsnota komen veel onderwerpen en (deel-)aspecten aan bod. In zijn reactie ten behoeve van de behandeling van de kabinetsvoorstellen in uw Kamer wil de Rob met name wijzen op die aspecten die in de nota volgens de Raad te weinig aandacht krijgen of verdere uitwerking behoeven. Samengevat betreft dat de volgende aandachtspunten:

1. De Raad is van mening dat het noodzakelijk is om meer voortvarendheid en regie te betrachten bij het daadwerkelijk doorvoeren van bestuurlijke opschaling van provincies en gemeenten en stelt voor om daartoe een gestructureerde procesaanpak te hanteren. Met opschaling van onderop kan niet worden volstaan. De in de nota voorgestelde hervormingen en de voortgaande decentralisaties maken het noodzakelijk dat meer richting en sturing aan het proces van bestuurlijke herinrichting wordt gegeven.
2. De Raad stelt voor om eerst een aantal (verderop gespecificeerde) uitgangspunten voor de herinrichting van het bestuur vast te stellen die richtinggevend zijn voor het verdere proces en voor alle bestuurlijk betrokkenen.
3. De Raad stelt voor dat een staatssecretaris of regeringscommissaris de regie krijgt over dat proces.
4. De Raad stelt voor dat deze procesaanpak, eventueel als experiment, ook wordt toegepast ter voorbereiding van definitieve besluitvorming over bestuurlijke schaalvergroting in de noord-vleugel van de Randstad. Na een evaluatie van dat proces kan deze aanpak vervolgens ook in andere delen van het land worden toegepast.
5. De Raad benadrukt dat de aangekondigde decentralisaties alleen succesvol kunnen zijn wanneer het kabinet en het parlement na overdracht van rijkstaken en -bevoegdheden daadwerkelijk eigen sturingsambities loslaten dan wel beperken tot sturing op gewenste maatschappelijke effecten (outcome) in plaats van sturing op de

¹ «Gevolgen regeerakkoord voor financiële verhoudingen», briefadvies Rfv van 24 november 2010.

² In het verlengde daarvan zal de Rfv ook meer in het bijzonder zijn visie geven op de voorstellen die het kabinet voorbereidt met betrekking tot de herijking van het Gemeentefonds.

³ «Het einde van het blauwdruk-denken – naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur» (april 2010); briefadvies over «Het twee-lagen principe» (11 april 2011); briefadvies «Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst» (21 juni 2010); Vertrouwen op democratie (februari 2010) en «Bestuur op maat – advies over het middenbestuur» (november 2006).

verdeling van financiële middelen (input) of op streefgetallen (output).

6. De Raad is van mening dat het kabinet in zijn visienota onvoldoende aandacht geeft aan de noodzaak om door middel van bestuurlijke hervormingen niet alleen financieel-economische opgaven te realiseren maar ook de democratische legitimiteit van de politiek en het bestuur te versterken.
7. De Raad onderstreept mede daarom met het kabinet de noodzaak om in aanvulling op de gepresenteerde visie ook nader invulling te geven aan een visie op burgerschap.
8. De Raad vraagt in dat kader ook aandacht voor de noodzaak om bij de departementale reorganisaties het vermogen tot het voeren van een betekenisvolle dialoog met de samenleving in verschillende stadia van de beleidscyclus te versterken.

Samengevat is de kernvraag of de kabinetsvoornemens bijdragen aan het versterken van de verbindingen tussen enerzijds de verticale instituties van de politiek en de overheid en anderzijds de horizontale samenleving, dan wel juist de verticale gerichtheid van het huidige stelsel accentueren. Langs de eerste lijn is een succesvolle implementatie van de visie denkbaar en ten zeerste wenselijk. Wanneer daarentegen juist de verticale oriëntatie wordt versterkt, valt te verwachten dat dan ook de weerstand tegen de voorgenomen veranderingen navenant zal toenemen. De Raad is van oordeel dat zowel de visienota als het daaraan voorafgaande proces van bestuurlijke afstemming nog teveel op twee gedachten hinken. Hij doet in paragraaf 3 en 4 voorstellen voor een meer consequente aanpak.

2. Profielen en decentralisatie

De inhoudelijke kern van de kabinetsvisie bestaat uit het formuleren van profielen waarin «het eigene» van elke bestuurslaag wordt beschreven. Deze profielen bieden een uitstekend vertrekpunt voor een bestuurlijke taakverdeling en voor een aantal aangekondigde decentralisaties, het terugdringen van bestuurlijke drukte en voor het hanteren van het adagium: je gaat erover of niet. De Raad benadrukt hierbij wel dat de profielen de principiële autonomie van de afzonderlijke bestuurslagen onverlet laten. Enerzijds is daarom van belang dat het Rijk zich niet teveel bemoeit met de autonome bepaling van de eigen, specifieke maatschappelijke opgaven door provincies en gemeenten. Anderzijds is het evengoed van belang dat provinciale en lokale bestuurders zich reenschap geven van de globale taakverdeling tussen de bestuurslagen en dat zij die taakverdeling tot vertrekpunt nemen bij de uitoefening van hun bestuurlijke verantwoordelijkheden. Profielen krijgen pas reële betekenis als tussen bestuurslagen afspraken worden gemaakt om deze dan ook daadwerkelijk als richtsnoer te hanteren.

De principiële bestuurlijke vraag die hierbij aan de orde is, betreft de positie van de decentrale overheden binnen het bestel. Zwart-wit gesteld: worden de gemeenten (en provincies) primair gezien als gemeenschappen die naar eigen politieke inzichten en afwegingen vorm geven aan de eigen (lokale of regionale) samenleving, dan wel vooral als uitvoerders van rijksbeleid, met daarbij een beperkte mate van lokale en provinciale beleidsvrijheid. Die vraag vergt een open, fundamenteel debat en een politieke keuze. De Raad stelt vast dat in de voorliggende beleidsnota deze keuze niet expliciet wordt gemaakt, waardoor het risico bestaat dat een ingrijpend proces van decentralisatie over een aantal jaren uitmondt in een situatie waarin de lokale overheid feitelijk tot een uitvoeringsorgaan van het Rijk is gemaakt.

De noodzaak tot bestuurlijke afstemming kan op basis van een herverdeling van taken over de bestuurlagen weliswaar worden verminderd maar deze zal niet verdwijnen. Nieuwe scheidslijnen komen in plaats van de oude, maar ook over de grenzen van die nieuwe scheidslijnen heen blijft bestuurlijke samenwerking noodzakelijk. Zo blijft de bestuurlijke afstemming die te maken heeft met infrastructuur op Rijks-, provinciaal, metropool en lokaal niveau, ook na het doorvoeren van de in de nota aangekondigde maatregelen, complex. Ook al worden de bestuurlijke verantwoordelijkheden helder afgebakend en belegd, toch blijven deze zodanig aan elkaar raken dat afstemming vanuit een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid nodig blijft.

Eerder (in april 2011) heeft de Raad al advies uitgebracht over de toepassing van het vertrekpunt dat maximaal twee bestuurslagen zich over een onderwerp buigen. Het principe helpt volgens de Raad om bestuurlijke drukte te beperken. Maar het principe moet dan vooral in onderling overleg tussen de bestuurslagen worden vormgegeven, bijvoorbeeld bij de uitwerking van grote infrastructurele opgaven. Het leent zich niet goed tot een directieve sturing vanuit het Rijk, omdat gemeenten en provincies in ons stelsel nog steeds een grote mate van beleidsvrijheid en autonomie kennen en de huidige bestuurscultuur daarop is gebaseerd. Bovendien kan het soms nodig zijn dat meer dan twee bestuurslagen werken aan de oplossing van een maatschappelijk probleem, bijvoorbeeld bij bovenregionale rampenbestrijding. De aangekondigde mogelijkheid om de begrotingsprocedure van gemeenschappelijke regelingen aan te passen zodat gemeenteraden en ook provinciale staten meer materiële controle krijgen op het vaststellen van de begroting, ziet de Raad als een goede stap om bestuurlijke samenwerking in de praktijk te faciliteren.

De Raad betwijfelt daarentegen of het wel echt wenselijk en effectief is om de verantwoordelijkheid voor de beleidsmatige aansturing en voor de uitvoering in de praktijk structureel van elkaar te scheiden, zoals het kabinet op sommige terreinen voorstelt. Hierbij zijn dan gemeenten verantwoordelijk voor het beleid en grote regionale organisaties voor de uitvoering. De ervaring met o.a. de WWB en de WMO leert dat grote uitvoeringsorganisaties, al is het maar vanwege standaardisatie en efficiëntie, niet altijd en goed in staat zijn om lokaal maatwerk te leveren ten behoeve van een reeks van gemeenten met uiteenlopende prioriteiten. Bovendien ontbreekt het kleinere gemeenten vaak aan de benodigde professionaliteit om de rol van «opdrachtgever» effectief te kunnen invullen. Daarom zal de noodzaak van een bestuurlijke opschaling door de decentralisaties nog groter worden. In de visienota treedt nu een niet geringe spanning op tussen enerzijds het afschaffen van de WGR+ regio's en anderzijds de inzet om regionale samenwerking bij de uitvoering te versterken. Die spanning is mede het gevolg van de vrijblijvende benadering van het vraagstuk van de bestuurlijke opschaling.

Een belangrijke succesfactor voor het slagen van de decentralisaties is het terugdringen van de sturingsambities van de rijksoverheid. Bij de voorgenomen decentralisaties zullen de betrokken vakministers en Kamercommissies hun sturingsambities zowel ten aanzien van geldstromen (input) als met betrekking tot verwachte beleidsprestaties (output) moeten loslaten dan wel beperken tot het maken van afspraken over gewenste maatschappelijke effecten (outcome). Zo bieden de voorgenomen decentralisaties met betrekking tot jeugd, sociale zekerheid en zorg grote kansen voor gemeenten om wetten en maatregelen die kwetsbare jongeren raken (de jeugdzorg, de AWBZ en de WMO) in onderlinge samenhang te hanteren. Dit geldt ook voor werkzoekenden (WW, WIA, Bijstand). Maar dan is het wel van belang dat de wetten

daarvoor voldoende ruimte aan gemeenten bieden en processen goed op elkaar aansluiten. Dit vergt aandacht bij de departementen die deze wetswijzigingen voorbereiden en bij de besluitvorming daarover in de Tweede Kamer. De besluitvorming over de toedeling van middelen en de verwachte beleidsprestaties moet volgens de Raad in beginsel zelfstandig en integraal plaatsvinden in de gemeentelijke respectievelijk provinciale besturen. Wanneer dat uitgangspunt zou worden verlaten, dreigt een situatie te ontstaan waarbij weliswaar de uitvoering wordt gedecentraliseerd, maar de beleidskaders toch in sterke mate centraal bij het Rijk worden bepaald. Deze zorg geldt overigens niet alleen voor de in de visienota genoemde domeinen maar bijvoorbeeld ook voor ontwikkelingen bij de politie-organisatie in relatie tot de lokale verantwoordelijkheid voor veiligheid. In het geval van collectieve infrastructurele voorzieningen zoals gegevensuitwisseling kan intergemeentelijke samenwerking daarentegen wél bijdragen aan meer efficiency zonder dat dit ten koste gaat van de democratische bestuurskracht van gemeenten.

3. Bestuurlijke opschaling

De Raad is van oordeel dat een bestuurlijke schaalvergroting van gemeenten en provincies nodig is om de maatschappelijke opgaven op alle niveaus adequaat te kunnen vervullen. In zijn advies «Het einde van het blauwdruk denken» heeft de Raad alle aanbevelingen in kaart gebracht die sinds de jaren »60 in dertig onderzoeksrapporten en adviezen zijn gedaan. Ook heeft de Raad geanalyseerd waarom al die rapporten tot dusver niet tot veel concrete hervormingen hebben geleid en een alternatieve benadering voorgesteld. De voorgenomen decentralisaties versterken eens te meer de noodzaak om nu wel door te zetten. De visienota brengt de urgentie daarvan volgens de Raad nog niet voldoende tot uitdrukking. Het kabinet stelt nu weliswaar de bestuurlijke profielen vast als richtlijn voor het toedelen van taken en bevoegdheden aan bestuurslagen. Dat is een belangrijke eerste stap, die nodig is als aanzet voor het proces van bestuurlijke opschaling. Maar het is van belang om ook de daarop volgende stappen helder voor het voetlicht te brengen.

Bestuurlijke herinrichting kan niet zonder slag of stoot worden doorgevoerd. Om resultaten te boeken is een zorgvuldige, maar niet vrijblijvende bestuurlijke dialoog met alle betrokkenen noodzakelijk. De Raad heeft daarvoor enkele voorstellen aangereikt in het advies «Het einde van het blauwdruk denken – naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur» (2010). Het kabinet geeft aan geen bestuurlijke blauwdruk na te streven. Toch acht de Raad het wenselijk en mogelijk om een weg te bewandelen die minder vrijblijvend is dan het kabinet nu voorstelt. Wanneer het kabinet expliciet de ontwerpprincipes vaststelt waaraan een bestuurlijke herinrichting moet voldoen en die vervolgens hanteert als toelatingscriterium voor deelname aan de bestuurlijke dialoog kan een krachtiger en meer richtingbepalende regie worden gevoerd¹. In de kabinetsvisie komen deze principes niet expliciet terug, hoewel de gekozen oplossingsrichtingen er ook niet mee in strijd zijn. Door ze te expliciteren kunnen de verwachtingen naar de andere bestuurlijke partners verder worden verhelderd.

Het vasthouden aan het beginsel dat gemeentelijke herindeling alleen van onderop tot stand komt, komt steeds verder onder druk te staan naarmate meer en zwaardere taken worden gedecentraliseerd en de noodzaak tot bestuurlijke opschaling dus groter wordt. Het kabinet zal zich volgens de nota niet neerleggen bij stokkende samenwerking of afstemming tussen gemeenten. Ook worden voor de deelterreinen Werken naar Vermogen en Jeugdzorg randvoorwaarden uitgewerkt die gemeenten meekrijgen voor

¹ De Raad stelde de volgende ontwerpprincipes voor:

1. Eerst de taken verdelen en afbakenen, dan de schaal vaststellen;
2. De Europese Unie is een gegeven; dat werkt door in de bestuurlijke verhoudingen
3. Bevorder decentralisatie;
4. Ga uit van maatwerk en differentiatie;
5. Garandeer democratische verantwoording;
6. Organiseer nabijheid van burgers;
7. Biedt ruimte voor dynamiek en flexibiliteit;
8. Zorg voor voldoende afstand tussen bestuurslagen en *last but not least*
9. Respecteer de basisprincipes van de financiële verhoudingen.

het doen van bovenlokale uitvoering. Die benadering kan volgens de Raad breder worden toegepast.

De Raad stelt een brede benadering voor die enerzijds recht doet aan het principe van herindeling van onderop maar anderzijds toch ook een waarborg biedt voor het realiseren van de minimaal noodzakelijke schaalgrootte. De Raad is van mening dat een substantiële, meer dan marginale schaalvergroting, zowel voor de huidige gemeenten als provincies, in vrijwel heel het land noodzakelijk zal blijken te zijn. Daarbij kan, conform het twee-lagen beginsel, het Rijk sturing geven aan de provinciale herindeling door het vaststellen van randvoorwaarden en het inrichten van het proces. Provincies kunnen op dezelfde wijze (binnen door het kabinet en de Kamer vastgestelde randvoorwaarden) sturing geven aan de gemeentelijke herindelingsprocessen binnen hun provinciale grenzen. Concrete plannen voor gemeentelijk opschaling dienen door de minister en Kamer dan vervolgens uitsluitend te worden getoetst op conformiteit met die randvoorwaarden.

Gemeenten die nu wellicht een te kleine omvang hebben voor de adequate vervulling van bestaande en nieuwe taken kunnen voor een keuze worden gesteld. Zij kunnen kiezen voor herindeling, dan wel kiezen voor samenwerking met buurgemeenten die minimaal aan bepaalde wettelijke eisen en randvoorwaarden voldoet. De provincie ziet toe op de inhoudelijke en geografische samenhang tussen gebieden (arbeidsmarkt, zorgregio's, woningmarkt, onderwijs, jeugdzorg en dergelijke). Ook heeft zij de verantwoordelijkheid voor het bepalen van de minimaal noodzakelijk geachte schaalgrootte (inwonertallen) in specifieke gebieden. De concrete uitwerking blijft verder een kwestie van bestuurlijke dialoog per gebied.

Voor een succesvolle processturing achten de Raden het voorts van belang om op nationaal niveau een enthousiasmerende procesleider aan te stellen, bijvoorbeeld een staatssecretaris of regeringscommissaris die zich uit naam van het kabinet volledig kan wijden aan het welslagen van dit proces.

4. De Randstad

Nergens is de noodzaak tot bestuurlijke schaalvergroting zo groot als in de Randstad. Terecht benoemt het kabinet de bestuurlijke herinrichting van de Randstad tot een speerpunt van zijn bestuurlijke inzet. Talloze onderzoeken en adviezen hebben het belang daarvan onderstreept. Recente demografische analyses van het CBS wijzen uit dat de economische en maatschappelijke betekenis van de Randstad in de komende decennia alleen maar verder toeneemt. Nieuw onderzoek naar nut en noodzaak van opschaling acht de Raad daarom niet wenselijk en leidt alleen maar tot vertraging van het proces. De Raad is van mening dat noch een bottom-up benadering noch een top-down benadering in de Randstad kans van slagen heeft. Maar teneinde de slaagkans te vergroten stelt de Raad voor om een procesaanpak op te starten conform de hierboven genoemde stappen en met een strakke, maar niet autoritaire regie. In een gestructureerde dialoog met lokale en regionale bestuurders moeten daarna definitief en in onderlinge samenhang en balans afspraken worden gemaakt over de exacte afbakeningen van taken en schalen in dit gebied. Ook in de zuid-vleugel kan het reeds op gang gekomen proces langs deze weg winnen aan structuur en draagvlak. Het kabinet en de Kamer zouden kunnen besluiten tot een dergelijke benadering bij wijze van experiment, met name in de noord-vleugel. Na een evaluatie van de eerste ervaringen met deze aanpak kan deze ook in andere delen van het land worden toegepast.

De Raad stemt in met de keuze van het kabinet om in ieder geval niet aan te sturen op een fusie van de vier betrokken provincies tot één grote Randstadprovincie. Dat zou immers in strijd komen met het uitgangspunt dat er voldoende afstand moet zijn tussen bestuurslagen, in dit geval tussen het Rijk en de Randstad. In zijn advies «Bestuur op maat – advies over het middenbestuur» uit 2006 stelde de Raad destijds dat hier sprake is van een voor Nederlandse verhoudingen in sociaal-geografisch en bestuurlijk opzicht te groot en te complex te besturen landsdeel, dat zich zou uitstrekken over het grondgebied van (in 2006) 203 gemeenten met in totaal ca. 8,2 miljoen inwoners.¹

De Raad vraagt daarnaast, in navolging van zijn advies uit 2006, in het bijzonder aandacht voor de bestuurlijke aansturing van het Groene Hart. De ruimtelijke opgaven in dit gebied zijn onderling sterk verbonden maar vallen momenteel onder de verantwoordelijkheid van drie provincies. Het valt te overwegen om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor dit gebied na enkele gemeentelijke en provinciale herindelingen in zijn geheel onder te brengen bij de provincie Zuid-Holland.

De Raad vraagt zich af of nieuwe WGR-constructies voor de infrastructuur- autoriteit in de noord- en zuidvleugel van de Randstad de facto winst zullen opleveren ten opzichte van de huidige WGR+ constructies. Voor diverse regionale voorzieningen rondom de randstadmetropolen dreigt nu een versnippering van bestuurlijke arrangementen met aparte constructies voor de uitvoering van jeugdzorg, veiligheid (met veiligheidsregio's die weer niet samenvallen met de nog om te vormen politieregio's), sociale zekerheid, maatschappelijke zorg en ruimtelijke afstemming. Of dat leidt tot minder of juist meer bestuurlijke drukte moet nog maar worden afgewacht. In plaats van de huidige WGR+ constructies in het hele land te verbieden, kunnen zij in de Randstad wellicht beter worden benut als opmaat naar verdergaande bestuurlijke opschaling.

5. Europese Unie

De Raad stelt met genoegen vast dat het kabinet meer aandacht wil besteden aan de gevolgen van EU-beleid voor decentrale overheden en bereidt een nader advies over dit onderwerp voor, dat in de eerste helft van 2012 zal worden uitgebracht.

6. Democratische legitimiteit en burgerschap

Het valt de Raad op dat in de opsomming van knelpunten en vraagstukken in de visienota enkel de financieel-economische opgaven tot vertrekpunt worden genomen. Bestuurlijke aanpassingen met betrekking tot de omvang van de overheid op alle bestuurlijke niveaus, de verdeling van verantwoordelijkheden en de bijstelling van de verschillende schaalniveaus met name in de Randstad zijn volgens het kabinet vooral nodig om grote bezuinigingen te kunnen realiseren en om de concurrentiekracht van ons land te versterken. De Raad ontkent niet dat dit belangrijke doelstellingen zijn. Maar bestuurlijke hervormingen zijn volgens de Raad ook noodzakelijk voor het versterken van de democratische legitimiteit op alle niveaus. In de kabinetsvisie krijgt het vraagstuk van democratische legitimiteit slechts beperkt aandacht, namelijk alleen bij de argumentatie waarom het aantal bestuurlijke constructies voor samenwerking kan worden teruggebracht. Ook moet de Raad constateren dat tot aan het uitbrengen van de kabinetsnota gemeenteraden en provinciale staten niet zijn betrokken in het politieke debat over bestuurlijke hervormingen. Zonder dergelijke consultaties is het niet mogelijk zorgvuldig conclusies te trekken die op voldoende draagvlak kunnen rekenen.

¹ Bron: Staatsalmanak 2006, kerngegevens voor de provincies Zuid- en Noord-Holland, Utrecht en Flevoland.

De Raad vraagt voor dit thema meer aandacht. De betekenis van democratische legitimiteit heeft de Raad eerder uitgebreid geanalyseerd in zijn advies «Vertrouwen op democratie» (2009)¹.

De Raad acht het, voor het terugwinnen van het vertrouwen van burgers in politici en politieke partijen, cruciaal om te streven naar nieuwe verbindingen tussen de verticale instituties van de politiek en de overheid en de horizontale netwerken die de leefwereld van burgers en bedrijven vormen. De bestuurlijke schaalvergroting moet daarom gepaard gaan met politieke hervormingen die gericht zijn op dat streven. Blijft dat achterwege, dan leidt schaalvergroting al gauw juist tot het vergroten van de afstand tot burgers en het versterken van de verticaliteit.

De visie van het kabinet hinkt wat dit betreft op twee gedachten. Enerzijds spreekt er een verticale opstelling uit, bijvoorbeeld wanneer de overheid in de visienota eenzijdig wordt gedefinieerd als «het bijzondere vermogen in een samenleving om eenzijdig verplichtingen op te leggen en te doen naleven» (blz. 3) en gewezen wordt op de noodzaak van «helderheid» en het «stellen van grenzen». Anderzijds wordt op andere plekken de nadruk gelegd op de rol van de overheid om burgers en maatschappelijke krachten te mobiliseren en juist ruimte te geven: «Niet door terugtred, niet door alles maar aan de markt over te laten, maar door een doelmatiger organisatie en een werkwijze die veel meer steunt op maatschappelijke kracht en dynamiek. Niet voor, maar door mensen denken en doen» (blz. 1). Wanneer het kabinet spreekt over de wenselijkheid van nieuwe vormen van (betrokken) burgerschap beperkt zich dat tot kleinschalige vormen van zelfbeheer in wijken en dorpen van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte. Naar het oordeel van de Raad is het nodig om een bredere invulling te geven aan de zoektocht naar nieuwe verbindingen. Dat omvat onder meer horizontale handelingsruimte voor decentrale overheden en draagvlak bij burgers. De metafoor die het kabinet in zijn visie op de overheid hanteert is die van een «Zwitsers zakmes» bij maatschappelijke verandering. Zo een instrument is heel handig en veelzijdig, maar ontbeert toch knopjes voor interactie en communicatie.

7. Compacte overheid

De visie op burgerschap en participatie heeft ook consequenties voor de inrichting van een compacte rijksoverheid. In het advies «Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst» uit 2010 stelde de Raad voor om het aantal ministers drastisch in te perken en hun portefeuilles te verbreden. Dat stelt het kabinet in staat om meer te sturen op hoofdlijnen van beleid en biedt ook meer ruimte voor het voeren van een betekenisvolle dialoog met de samenleving in verschillende stadia van de beleidscyclus. Bij beleidsvoorbereiding gaat het dan om vormen van burgerparticipatie, bij de uitvoering vooral om goede communicatie en constructief overleg met betrokkenen. De ambtelijke organisatie moet, nog steeds volgens de Raad, zodanig worden ingericht dat deze het kabinet bij deze opgaven adequaat kan ondersteunen. In de visie van het kabinet wordt echter geen aandacht besteed aan de noodzaak van een dergelijke dialoog, maar wordt vooral gesproken over zaken als slagvaardigheid en doelmatigheid. De Raad is bezorgd dat de departementale reorganisaties en inkrimpingen, zonder aandacht voor de noodzaak van meer interactie met burgers, zullen resulteren in dichtgetimmerde verticale bastions in een tijd dat de ramen juist wijd open moeten worden gezet.

¹ Uit de recente kabinetsreactie op het advies «Vertrouwen op democratie» blijkt dat het kabinet de door de Raad beargumenteerde urgentie op dit vlak niet deelt en wenst te «nuanceren». Daarbij wijst het kabinet – overigens in navolging van de Raad – op het vertrouwen van burgers in de democratie en op de tevredenheid van burgers over de dienstverlening van de overheid. Maar het kabinet gaat in zijn reactie verder geheel voorbij aan het veel lagere en meer wisselvallige vertrouwen van burgers in politici en politieke partijen. De monitor legitimiteit die de Universiteit van Tilburg heeft gemaakt in opdracht van het ministerie van BZK bevestigt het door de Raad geschetste beeld.