

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2012

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2011

In februari 2010 heeft de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) het advies «Vertrouwen op democratie» uitgebracht. Het betreft een ongevraagd advies in het kader van de Kaderwet Adviescolleges. Bij brief van 26 april 2010 (kamerstuk 32 123 VII, nr. 66) heeft staatssecretaris Bijleveld u medegedeeld, dat het gezien de demissionaire status van het toenmalige kabinet niet opportuun was om een inhoudelijke kabinetsreactie voor te bereiden en dit over te laten aan het nieuwe kabinet. Middels deze brief voldoe ik aan deze toezegging.

De brief is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf wordt een samenvatting gegeven van de analyse van de ROB. Vervolgens volgt er een kabinetsreactie op de analyse, waarna er specifiek ingegaan wordt op de visie van het kabinet op de rol van de overheid en de rol van de samenleving.

1. Samenvatting advies

De Raad stelt dat burgers nog steeds vertrouwen hebben in de organen van de representatieve democratie, maar veel minder vertrouwen hebben in de partijen en personen die deze organen bemensen. Het stelsel van de representatieve democratie krijgt de goedkeuring van een grote meerderheid van de Nederlanders, maar de invulling hiervan door politieke partijen en politici krijgt veel kritiek. De Raad stelt op basis hiervan vast dat er een legitimiteitscrisis is, die zich zou laten verklaren door de horizontalisering van de verhoudingen in de samenleving en het gevolg hiervan dat politieke partijen, leiders en politici natuurlijk gezag ontberen. De politiek en het bestuur gaan nog steeds uit van hiërarchische, verticale gezagsverhoudingen en hebben zich onvoldoende aangepast aan de gehorizontaliseerde samenleving. Bovendien heeft de politiek zich deels verplaatst naar semi-publieke uitvoeringsinstanties,

zelfstandige bestuursorganen en de Europese Unie. Als gevolg van deze ontwikkelingen past de wijze waarop de politiek functioneert niet meer bij de organisatie van de samenleving. De Raad noemt dit de «andere kloof». Deze kloof houdt in dat nog maar een klein deel van de burgers aansluiting heeft bij het politieke bestuur. Dit is, vanuit principieel democratisch oogpunt onacceptabel, aldus de Raad.

Hoewel de Raad expliciet stelt dat verticaal georganiseerd bestuur onmisbaar is en zal blijven, concludeert hij dat het belangrijk is dat de instituties die besluiten nemen en toezicht houden dat doen in voortdurende verbinding met de publieke ruimte. Laten politiek en overheid dat na, dan kan dat uiteindelijk ook leiden tot een vertrouwenscrisis van het stelsel van de representatieve democratie. De Raad stelt daarom dat er nieuwe verbindingen tot stand gebracht moeten worden tussen het verticale bestuur en de horizontale samenleving. De Raad ziet drie verbindingspunten: 1) de politiek moet weer vooral gaan opereren vanuit waarden en beginselen, 2) aanzienlijk meer mensen moeten invloed krijgen op beleid en besluitvorming en 3) burgers moeten meer invloed krijgen bij de keuze van hun politieke leiders.

2. Kabinetsreactie op hoofdlijnen

2.1 Algemeen

De Raad stelt met het advies Vertrouwen op democratie een belangrijk onderwerp aan de orde. Het thema vertrouwen in de democratie staat de laatste jaren sterk in de belangstelling en heeft daarmee een plek op de politieke agenda verworven. Het kabinet onderschrijft de analyse van de ROB dat er in de samenleving een proces van horizontalisering plaatsvindt. Maatschappelijke verbanden zijn door ontwikkelingen als de ontzuiling en individualisering lossen en informeler geworden. Burgers zijn mondiger geworden en uiten hun wensen op een wijze die past bij de meer informele, horizontaal georganiseerde maatschappij. De burgers hebben hogere verwachtingen van de overheid en ervaren dat niet altijd aan deze verwachtingen voldaan wordt. Een gevolg van deze ontwikkelingen is dat de overheid geconfronteerd wordt met maatschappelijke onvrede en een ervaren kloof tussen overheid en burgers. De Raad spreekt daarbij zelfs van een legitimiteitscrisis en stelt dat de nood hoog is en dat als er niet snel actie wordt ondernomen de «andere kloof te groot is om nog verbinding tot stand te brengen».

Het kabinet is van mening dat deze door de Raad gesignaleerde urgentie nuancering behoeft. Het vertrouwen in de democratische instituties is immers nog steeds relatief groot en de tevredenheid over het functioneren van de democratie is ondanks fluctuaties in de laatste jaren de afgelopen decennia zelfs gestegen. De opkomst bij verkiezingen is in vergelijking met veel andere landen hoog en door de bank genomen zijn burgers niet ontevreden over de concrete prestaties van de overheid. Bovendien tonen veel burgers hun betrokkenheid bij de samenleving door er zelf actief een bijdrage aan te leveren. Ze zijn bijvoorbeeld actief in een buurtvereniging, een cliëntenraad of een levensbeschouwelijke organisatie, helpen op de school van hun kinderen of nemen het initiatief om hun wijk te verbeteren. Ook hier geldt dat in vergelijking met veel andere landen het aantal vrijwilligers groot is. Het Europese Jaar van het vrijwilligerswerk, dit jaar, is voor het kabinet aanleiding om deze grote maatschappelijke betrokkenheid extra te waarderen. Deze voorbeelden illustreren, volgens het kabinet, de grote betrokkenheid van burgers bij de maatschappij en de publieke zaak. Dit is een positieve uiting van de democratische betrokkenheid van burgers.

In algemene zin lijkt er weinig reden tot acute zorg te bestaan. Desalniettemin is het zaak aandacht te besteden aan het gegeven dat uit diverse onderzoeken blijkt dat bepaalde groepen burgers af dreigen te haken. Uit de opkomstcijfers van verkiezingen blijkt bijvoorbeeld dat de opkomst onder burgers met een hoog opleidingsniveau beduidend hoger ligt dan onder burgers met een laag opleidingsniveau. Voor politieke en maatschappelijke participatie in het publieke domein geldt eveneens dat deze binnen bepaalde groepen beduidend onder het gemiddelde ligt. Dit hangt samen met de ontwikkeling dat er als gevolg van de verschillende waardeoriëntaties bij burgers richting de overheid en het publiek domein nieuwe scheidslijnen in de samenleving ontstaan. In de Rijksbrede Kennisagenda die door het Strategieberaad Rijksbreed is ontwikkeld, wordt deze ontwikkeling als één van de belangrijkste uitdagingen van de komende vijftien jaar gezien. Daarom zal in het najaar van 2011 een interdepartementale kenniskamer worden georganiseerd, waarin het thema Nieuwe scheidslijnen in de samenleving nader wordt bekeken. Het in 2010 in nauwe samenwerking met onder meer Uw Kamer opgerichte Huis voor democratie en rechtsstaat werkt concreet aan het overbrengen van kennis over de instituties van de democratische rechtsstaat en tracht actief de participatie aan het publieke debat en de samenleving te vergroten. Hierbij richt het Huis voor democratie en rechtsstaat zich op diverse groepen en in het bijzonder op jongeren. Daarnaast heeft de Universiteit van Tilburg in opdracht van het ministerie van BZK een monitor legitimiteit van democratisch bestuur gemaakt. Met deze monitor kan ook de komende jaren een vinger aan de pols gehouden worden en kunnen eventuele zwakke plekken in het optreden van de overheid blootgelegd en verbeterd worden. De monitor is recentelijk gepubliceerd en bevestigt het beeld dat het democratische systeem op grote steun kan rekenen en dat er weinig statistische indicaties voor een groeiende legitimiteitscrisis zijn.

De Raad noemt als belangrijkste oorzaak voor de gesignaleerde vertrouwenscrisis, dat de overheid nog steeds verticaal georganiseerd is in een gehorizontaliseerde samenleving. Het kabinet is van mening dat de politiek en het bestuur in de afgelopen jaren wel degelijk getracht hebben om aansluiting te vinden bij de geschetste maatschappelijke ontwikkelingen. De laatste jaren heeft de overheid actief geprobeerd om de afstand tussen overheid en burger te verkleinen en het vertrouwen in de overheid te vergroten. Voorbeelden hiervan zijn het verbeteren van de dienstverlening, het intensiveren van burgerparticipatie, het gebruik maken van opinieonderzoek in de beleidsontwikkeling en het organiseren van horizontale vormen van verantwoording door zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). In veel opzichten is dit een positieve ontwikkeling geweest. De overheid als geheel is responsiever en klantgerichter geworden en er is meer oog voor de burger ontstaan.

Deze ontwikkelingen hebben er echter ook toe geleid dat er verkeerde verwachtingen gewekt zijn. Te vaak is de positie van de overheid als dienstverlener op de voorgrond gezet terwijl de overheid niet altijd vanuit deze rol kan opereren. De overheid is in de eerste plaats de hoeder van het algemeen belang en dient vanuit die hoedanigheid ook rekening te houden met de belangen van toekomstige generaties en met groepen die minder goed in staat zijn om hun wensen over te brengen. Dit kan leiden tot situaties waarin deze rol van de overheid botst met de dienstverlenende taak van de overheid. Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de overheid steeds meer taken op zich heeft genomen. In veel gevallen werden deze taken voorheen verricht door individuele burgers en/of maatschappelijke organisaties. Volgens de visie van het kabinet behoren lang niet al die taken tot de kernopdracht van de overheid en zijn burgers in veel gevallen in staat om deze taken zelf op zich te nemen. Bovendien

zijn deze taken en de daarmee samenhangende bevoegdheden verspreid over een betrekkelijk groot aantal overheidslagen en zelfstandige bestuursorganen. Voor burgers is het daardoor in veel gevallen niet duidelijk bij welke instantie zij met een bepaald probleem terecht kunnen en het kan in bepaalde gevallen zelfs onduidelijk zijn of de overheid hier wel verantwoordelijk voor is. Het kabinet is van mening dat dit vraagt om een voor eenieder heldere rol van de overheid, maar eveneens een voor iedereen heldere rol van de samenleving en de verwachtingen die burgers van de overheid mogen hebben. In de volgende paragrafen wordt daarom nader ingegaan op de rol van de overheid en de rol van de samenleving.

2.2 Verheldering van de rol van de overheid

De Raad geeft in zijn advies aan dat het zaak is om nieuwe verbindingen te zoeken tussen de (verticale) overheid en (gehorizontaliseerde) samenleving. Die verbindingen zoekt de Raad wat betreft het openbaar bestuur met name op het terrein van de burgerparticipatie. Het kabinet vraagt zich af of hiermee voldoende tegemoet wordt gekomen aan de kern van het door de ROB aan de orde gestelde vraagstuk. Het lijkt hiermee of de ROB vooral een oplossing formuleert voor die eerste kloof, die tussen overheid en burger. Hoewel het kabinet grote waarde hecht aan een sterke betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak en hun participatie daarin, vraagt het zich af of het verder overbruggen van de afstand tussen overheid en individuele burgers de centrale denkklijn dient te zijn. In sommige gevallen lijkt het omgekeerde eerder noodzakelijk, zoals ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in zijn briefadvies van 22 april 2010 aangaf. Daar waar burgers over de schreef gaan, dient de overheid juist duidelijk de grenzen aan te geven. In het regeerakkoord heeft het kabinet uiteengezet dat het op de terreinen openbaar bestuur, politie en justitie, maar ook bij de bestrijding van taalachterstanden van kinderen en de aanleg van nieuwe infrastructuur duidelijker grenzen aan wil geven. En luisteren naar burgers valt niet samen met je oor laten hangen naar de inspreker die het hardste roept. Ook hier is meer helderheid geboden. Die helderheid betekent niet een restauratie van de gezagsverhoudingen zoals we die in de jaren vijftig kenden. De samenleving is veranderd en daar hoort een meer communicatieve, transparantere en een publieke verantwoording afleggende overheid, die volop ruimte biedt voor participatie van burgers, bij. Om de kracht van de maatschappij optimaal te benutten past de overheid in bepaalde situaties bescheidenheid. Die overheid moet echter tegelijkertijd wel, in staat zijn om gezaghebbend op te treden wanneer dat nodig is, of aan te geven dat de overheid niet aanspreekbaar wil zijn op een bepaald vraagstuk. Het gewenste beeld waar het kabinet aan wil werken is dat van een sterke, heldere en compacte overheid.

Verheldering van rollen betekent op het ene terrein zichtbaar ruimte maken voor maatschappelijk initiatief, op het andere terrein betekent het bijvoorbeeld snel optreden tegen overlastgevende jongeren. In weer andere gevallen betekent het inspraak zo organiseren dat responsiviteit gepaard kan gaan met besluitvaardigheid. De commissie Elverding heeft hierover op het terrein van infrastructurele projecten behartigenswaardige aanbevelingen gedaan. Elverding pleitte in 2008 voor eerdere en ruimere participatie van betrokkenen in de verkenningsfase van een nieuw project. De probleemanalyse moet breed zijn. Het zoeken naar oplossingen verloopt in een aantal substappen, waarbij met een steeds fijner afgestelde «zeef» wordt gezocht naar een voorkeursalternatief, bijvoorbeeld openbaar vervoer of een tracé. Hierbij wordt het proces van belangenafweging duidelijk in kaart gebracht. Dit proces van participatie leidt niet per se tot unanieme steun, maar wel tot een politiek gedragen voorkeursbesluit dat bindend is voor alle betrokken bestuurders.

Essentieel is dat de uitkomsten van participatie doorwerken in het besluitvormingsproces en dat vanaf het begin aandacht is voor een helder verwachtingenmanagement. De versnelling zit vervolgens in de uitweringsfase en de uitvoeringsfase, geen dubbels meer of meerdere ballen in de lucht houden. Wel een vroegtijdige inschakeling van de markt en een goede regie op het proces van vergunningen. De nadruk komt daarmee te liggen op een goed debat over strategische inrichtingsvragen, in plaats van het organiseren van hindermacht met gebruikmaking van technische details. In reactie hierop heeft het vorige kabinet onder het motto sneller en beter een actieplan opgesteld. Het huidige kabinet heeft in het regeerakkoord deze lijn voortgezet.

In de voorfase van een wetsontwerp of van grote stelselwijzigingen is het zaak om meer gebruik te maken van de «Wisdom of Crowds» om nut en noodzaak te bediscussiëren. Het kabinet is voornemens om in dit kader bij de voorbereiding van wet- en regelgeving vaker internetconsultatie in te zetten, Uw Kamer is hier bij brief van 17 juni 2011 over geïnformeerd¹. Daarna dient de overheid richtinggevend en slagvaardig zijn, en moet het proces zo ingericht worden dat slagvaardig handelen ook mogelijk is. Op die manier bezien maakt publieke participatie deel uit van een bredere aanpak om het draagvlak van overheidshandelen te verbreden. Die aanpak begint bij een heldere, en herkenbare rol van politiek en bestuur. Daarbinnen kan op het gepaste moment, dat wil zeggen in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling, en langs verschillende kanalen, de interactie met burgers en andere bestuurlijke gremia worden gezocht. Daarna dient de overheid, in aansluiting op de uitkomsten van de participatie haar klassieke rol te hernemen: afwegen, beslissen en vervolgens gezaghebbend waarden toedelen.

2.3 Verheldering rol van de samenleving

Een andere rol van de overheid vergt een verheldering van de rol van de burgers in de samenleving. In de visie van het kabinet ligt de kracht van Nederland juist bij de burgers en de verschillende maatschappelijke organisaties en verbanden. Actieve inzet van burgers is in de hele maatschappij van grote waarde, dit geldt in het bijzonder in de zorg en de maatschappelijke ondersteuning waar de eigen kracht en de informele vrijwillige inzet van groot belang zijn. De staatssecretaris van VWS streeft naar een beter evenwicht tussen enerzijds betaalde zorg en dienstverlening en anderzijds de eigen kracht van mensen en de informele zorg en dienstverlening. Zij beoogt Uw Kamer hier voor het kerstreces over te informeren.

Hoewel veel mensen in Nederland al maatschappelijk actief zijn ligt er tegelijkertijd een groot onbenut maatschappelijk potentieel. Het kabinet streeft er naar om dit potentieel tot bloei te laten komen en zet de komende jaren daarom in op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap. Ten minste drie verschillende beleidsterreinen komen hier samen: 1) het streven naar een compacte overheid, 2) het mobiliseren van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers bij de inrichting en leefbaarheid van hun omgeving en 3) het zoeken naar behoud van kleinschalige betrokkenheid in processen van schaalvergroting. Bij deze beleidsontwikkelingen gaat het om een zoeken naar nieuwe vormen van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties voor hun omgeving. De komende periode zal het kabinet

¹ Kamerstukken 2010/11, 29 279, nr. 121.

nadere uitwerking geven aan het thema burgerschap. De eerste aanzetten daartoe zijn reeds gegeven in de op 16 juni jl. aan uw Kamer aangeboden visie op integratie.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner