

Gebundeld Perspectief

Decentraal bestuur nader geduid



Inhoudsopgave

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

1.	De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk <i>Floor Milikowski</i>	4	7.12.	Schakelen tussen de schalen (en niet stiekem op de rem trappen)	58
2.	Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur <i>Kutsal Yesilkagit</i>	11	7.13.	Regio Deals, maar dan echt	60
3.	Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur <i>Marijn Molema</i>	19	7.14.	Respons	60
4.	Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering <i>Carolien van Ham</i>	26	7.15.	Wie is eigenlijk de baas?	61
5.	Nederland Bestuurdersdemocratie? <i>René Cuperus</i>	34	7.16.	Van systeemwereld naar leefwereld	62
6.	Schurende stelsels <i>Peter Wilms</i>	41	7.17.	Benader de wijk als een dorp voor duurzaamheid	64
7.	Korte reflecties	48	7.18.	Een representatief en inclusief openbaar bestuur is absoluut noodzakelijk. Maar willen we dat echt?	65
7.1	Durf het Huis van Thorbecke aan te passen aan de wensen van deze tijd	48	7.19.	De democratische prijs van digitalisering	66
7.2	Kansengelijkheid vanuit grensoverschrijdend perspectief	49	7.20.	Vanuit een ander perspectief	67
7.3	Ruimte voor de uitvoering	50			
7.4	Den Haag en de openbare lichamen: Differentiatie en de menselijke maat	51			
7.5	Vitalisering van het decentrale bestuur dringend noodzakelijk	52			
7.6	Het gebeurt in de gemeente. Tijd om het zwaartepunt in de decentralisaties te verplaatsen	52			
7.7	Maatschappelijke effecten van opleidingsverschillen	53			
7.8	Grote transitie vragen om een ruimtelijke blik	54			
7.9	Regionale samenwerking: De vrijblijvendheid voorbij	55			
7.10	Disbalans	57			
7.11	Slordig?	57			

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Voorwoord

Voor u ligt een unieke bundel met essays en reflecties op de staat van het (decentrale) openbaar bestuur in Nederland: "*Gebundeld Perspectief*". Het is uniek omdat het in een bijzondere tijd verschijnt en het door en voor bijzondere mensen is gemaakt.

In een bijzondere tijd

De bundel vergezelt de Staat van het Bestuur 2020. De Staat is hét rapport met feiten en ontwikkelingen in en rond het decentrale openbaar bestuur in ons land. Elke twee jaar verschijnt een nieuwe editie. De editie-2020 is gemaakt toen we midden in de coronacrisis terecht kwamen. Nieuwe feiten dienden zich in sneltreinvaart aan, cijfers fluctueerden sterk en een splitsing in vóór en na de 'lockdown' tekende zich af. Inmiddels zitten we midden in de tweede coronagolf en tweede 'lockdown'. Alles en iedereen leek onzeker. Tegelijkertijd zou deze editie vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen en de kabinetsformatie gepubliceerd worden en dat vraagt om een vooruitblik op de komende jaren. Deze bijzondere omstandigheden hebben ertoe geleid, dat we de Staat hebben uitgebreid met een speciaal coronakatern, dat we in de Staat extra aandacht hebben gegeven aan de strategische beleidsthema's en dat we de informatie in de Staat een nadere duiding hebben meegegeven. Dat laatste hebben we niet zelf gedaan, maar overgelaten aan een kleurrijk palet van wetenschappers, journalisten, actieve inwoners, bestuurders en andere experts, die het openbaar bestuur een warm hart toedragen.

Door en voor bijzondere mensen

Gedurende het productieproces van de Staat van het Bestuur 2020 hebben zes mensen ons begeleid in een speciaal hiervoor ingestelde klankbordgroep. Ieder van hen heeft een essay geschreven over de staat van het openbaar bestuur, vanuit hun eigen professionele invalshoek. Daarnaast hebben we twintig mensen, die midden in de dynamiek van democratie en bestuur staan, bereid gevonden om een korte reflectie te geven, aan de hand van drie vragen: wat is de belangrijkste uitdaging voor het openbaar bestuur in de komende jaren, waarom en wat zou je

aanbevelen? Het resultaat is een mix van perspectieven, expertises en ervaringen. Soms een brede oriëntatie op de democratie of decentralisaties, soms een specialistische kijk op de financiën of de grensregio's en soms iets ertussenin. Maar altijd vanuit van een passie voor het openbaar bestuur en de 17,4 miljoen inwoners waarvan we willen dat ze allemaal gelijke kansen krijgen en mee (kunnen) doen in de samenleving.

Met een inspirerend resultaat: "Gebundeld Perspectief"

We hopen dat deze bundel u inspiratie, stof tot nadenken en een prikkel voor het goede debat geeft. Samen met de Staat van het Bestuur 2020 legt de bundel de verbinding tussen feitelijke kennis, beleid en praktijk. Daarmee denken we het decentrale openbaar bestuur een goede dienst te doen.

Annelies Kroeskamp,
directeur Bestuur,
Financiën en Regio's

Ellen van Doorne,
wnd. directeur Democratie
en Bestuur

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Den Haag, januari 2021

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

1.

De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk

Floor Milikowski

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk

Het gaat goed met Nederland, maar het gaat niet goed met iedereen. Ingrijpende demografische en economische ontwikkelingen lijden tot steeds grotere verschillen tussen de meest succesvolle en de minst succesvolle delen van het land. Dat heeft gevolgen voor de mensen die er wonen en ook voor de lokale bestuurders die ieder op hun eigen manier te maken hebben met problemen die ze niet in hun eentje kunnen oplossen. Van explosief groeiende woningprijzen, verdringing en tweedeling in een aantal grote steden, tot leegstand, verdwijnende voorzieningen en toenemende zorgkosten in minder succesvolle middelgrote steden en dorpen; de opgaven voor wethouders en raadsleden zijn overall anders.

De grote verschillen in regionale en gemeentelijke opgaven vragen om aandacht van de landelijke politiek en van landelijke beleidsmakers en bestuurders. Hoewel het logisch klinkt om meer geld te geven aan groeiende gemeenten dan aan krimpende gemeenten, zijn juist in de laatste groep de financiële zorgen het grootst. Inkomsten worden minder terwijl de noodzaak om in te grijpen en ondersteuning te bieden aan de inwoners juist daar groot is.

Voor wethouder Ton Sleeking van de gemeente Emmen was 2006 een pijnlijk jaar. Een half jaar nadat hij was geïnstalleerd, publiceerde het Planbureau voor de Leefomgeving de studie 'Krimp en Ruimte' waarin werd voorspeld dat een groot deel van de Nederlandse gemeenten in de nabije toekomst te maken zou krijgen met een krimpende bevolking. Een van die gemeenten was Emmen, de bescheiden provinciestad in het zuidoosten van Drenthe. 'Zeven jaar geleden werd ik aangesteld op een groei-programma,' vertelde hij me in 2013. 'We zouden negenhonderd woningen gaan bouwen. We verkochten er in die periode meer dan ooit' De woningbouwplannen van Sleeking waren gebaseerd op de groeiverwachting die rond de eeuwwisseling werd geschetst

door een gerenommeerd adviesbureau. Door de trek naar de stad, de aanhoudende groei van de landelijke bevolking en de economische hoogconjunctuur, zou Emmen volgens het bureau veel nieuwe inwoners en werkgelegenheid kunnen verwachten. De bevolking van de gehele gemeente zou toenemen van 107.000 in 2001 tot 115.000 in 2020 en het aantal arbeidsplaatsen zou in die periode stijgen met 10%, meer dan het geschatte landelijk gemiddelde.

Maar het liep anders. De trek naar de stad bleek een veel selectiever karakter te hebben dan aanvankelijk werd gedacht. Terwijl universiteitssteden Amsterdam, Utrecht en Groningen met hun idyllische binnensteden, grote studentenpopulaties en overvloed aan boetiekwinkels, cafés, restaurants, theaters en andere voorzieningen de afgelopen jaren explosief groeiden, gebeurde in steden als Emmen, Heerlen, Terneuzen, Delfzijl en Etten-Leur iets heel anders. Ze worstelen met krimp of de vooruitzichten van krimp, met leegstand in de winkelstraten, verval van de openbare ruimte, sluiting van voorzieningen en een gebrek aan houvast voor de toekomst. Voor middelgrote steden met een industrieel verleden, weinig aansluiting bij de huidige economie en een weinig aantrekkelijke woningvoorraad heeft de trek naar de stad weinig opgeleverd. Ze verliezen de strijd om inwoners en werkgelegenheid van de echt grote steden in het land, die nauw zijn verbonden met internationale netwerken van economisch succesvolle regio's. Het is veelzeggend dat er vanaf Schiphol dagelijks zestig vluchten vertrekken naar Londen terwijl er vanuit Amsterdam slechts dertig treinen naar Emmen rijden. De reis van Schiphol naar Londen duurt minder dan een uur terwijl de treinreis tussen Amsterdam en Emmen ruim twee uur duurt, inclusief twee keer overstappen.

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

Hoewel deskundigen vanaf halverwege de jaren negentig al waarschuwden voor aanstaande krimp vooral in de meest perifere delen van het land, kwamen de nieuwe bevolkingsprognoses van het CBS en het PBL in 2006 als een schok voor de bewuste gemeenten en regio's. Ook voor wethouder Sleeking in Emmen die direct de gevolgen ondervond van het veranderde toekomstperspectief. In plaats van negenhonderd woningen, werden er in de eerste ambtstermijn van Sleeking slechts honderdtwintig woningen gebouwd. 'Het is niet leuk als je dat als wethouder aan de raad moet vertellen,' zei hij. En dat was pas slechts een deel van de pijn. Want hoe ga je om met neergang en krimp als groei de enige standaard is? 'Je gaat eerst door een paar jaren van ontkenning,' aldus Sleeking, lachend maar met een serieuze ondertoon. 'Net als alle andere oude industriesteden zijn we op zoek naar een nieuwe functie, een nieuwe identiteit. Dat wisten we tien, vijftien jaar geleden ook al. Maar het maakt veel verschil of je dat moet doen terwijl je groeit of terwijl je krimpt.'

De Staat van het Bestuur 2020 brengt mooi in beeld dat het over het algemeen behoorlijk goed gaat met het lokale bestuur in Nederland. Ook wordt duidelijk dat er vanuit de rijksoverheid veel projecten zijn om de lokale democratie te versterken en om bestuurders te ondersteunen. Maar tegelijkertijd wordt duidelijk dat er relatief weinig aandacht is voor de grote verschillen in opgaven, problemen en obstakels die lokale bestuurders ervaren. Terwijl deze tijd juist wordt gekenmerkt door toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk, groei en krimp, centrum en periferie, macht en onmacht. Waar het rijksbeleid in de decennia na de Tweede Wereldoorlog was gericht op het ondersteunen van de zwakkere regio's en het spreiden van kansen, zo is het beleid sinds het begin van de jaren tachtig gericht op het versterken van de meest krachtige steden en regio's. 'Don't back the losers but pick the winners,' zei Gerrit Wagner, voormalig president-commissaris van Shell, naar aanleiding van het onderzoek dat de Commissie Wagner deed naar de toekomst van de Nederlandse economie. Hoewel de aanbevelingen van de commissie door de zittende minister-president Dries van Agt terzijde werden geschoven, omarmde zijn opvolger Ruud Lubbers ze als pijlers van zijn beleid.

Om in een globaliserende wereld de concurrentie aan te kunnen gaan met andere nationale en regionale economieën, richtte Nederland zich op de kracht van de Randstad. Specifiek op de economische potentie van de regio rondom luchthaven Schiphol en kennis- en dienstesteden Amsterdam en Utrecht en op de regio rondom de Rotterdamse haven. Later kwam daar extra aandacht bij voor de Brainportregio Eindhoven, die zich grotendeels op eigen kracht ontwikkelde tot internationale topregio.

Tegelijkertijd werd de opkomst van steden als knooppunten van de diensten- en kenniseconomie gestimuleerd door de bouw van grote Vinex-wijken rondom de meest kansrijke steden. Los van de vraag of de Vinex als nota het juiste model was, hebben deze wijken de steden de noodzakelijke ruimte gegeven om te groeien. Om de economische regio's te verknopen met elkaar en met internationale netwerken, zijn de HSL-Zuid en de Betuwelijn aangelegd en zijn veel stations uitgebreid en in sommige gevallen radicaal getransformeerd tot vervoerstempels van de 21^e eeuw.

Kijkend naar de Nederlandse economie, naar de cijfers en ranglijsten, is het overduidelijk dat het beleid succesvol is geweest. We zijn welvarend, gezond en concurrerend. Maar dat is slechts een deel van het verhaal. Hoewel de totalen en gemiddelden over de gehele Nederlandse bevolking en over alle dorpen, steden en regio's indrukwekkend zijn, nemen de verschillen tussen verschillende bevolkingsgroepen en tussen dorpen, steden en regio's toe. Ambitieuze, getalenteerde jongeren en goedverdienende hoogopgeleide kenniswerkers en ondernemers trekken naar de grote universiteitssteden, terwijl oudere, laag- of middelbaar-opgeleide inwoners met lage of middeninkomens achterblijven in de kansarme delen van het land.

Eenzelfde ontwikkeling vindt plaats binnen steden en regio's. In succesvolle steden als Amsterdam, Utrecht en Groningen worden lage en middeninkomens steeds vaker verdrongen naar de randen van de stad of naar suburbane, kleinere steden elders in de regio. In deze steden is een groot deel van de sociale huurvoorraad in de meest gewilde buurten verkocht en ontstaan in de slechtere buurten aan de randen van de stad clusters van sociale

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

huurwoningen. Hier is sprake veel armoede, huiselijk geweld, chronische gezondheidsproblemen, langdurige werkloosheid en andere structurele problemen.

In de regio Amsterdam zijn geleidelijk aan twee verschillende werelden ontstaan. In de beste delen van de stad wonen de goedverdienende kenniswerkers en ondernemers, aan de randen wonen de mensen met lage inkomens en daarbuiten, in steden als Zaandam, IJmuiden, Almere en Purmerend is een geheel eigen nieuwe wereld ontstaan van mensen met middeninkomens. De verschillende werelden zijn steeds minder met elkaar verbonden en de opgaven en vraagstukken waar de lokale bestuurders mee te maken hebben, zijn vaak niet met elkaar te vergelijken.

Hetzelfde geldt voor de stad Groningen, die te maken heeft met geheel andere vraagstukken dan bijvoorbeeld Delfzijl of Loppersum, enkele tientallen kilometers verderop. Groningen is bijzonder populair bij zowel Nederlandse als buitenlandse studenten en promovendi, in de stad ontwikkelt een sterk economisch cluster rondom gezondheidstechnologie en de bevolking groeit al jaren aanzienlijk. Het leidt tot grote drukte en stijgende prijzen op de woningmarkt.

'Het gaat heel hard', vertelde Jan Palland, makelaar en voorzitter van de lokale tak van de NVM in 2017. Hij zat aan een vergader-tafel in zijn makelaarskantoor, een statig herenhuis op een steenworp afstand van de Martinitoren. Kort daarvoor verkocht hij een benedenwoning uit de jaren dertig voor 41.000 euro boven de vraagprijs. Woningen in de stad werden gemiddeld na vier weken verkocht, maar betaalbare starterswoningen en gezinswoningen waren in die periode vaak al binnen een week weg. Hoewel je zou denken dat makelaars zich in de handen wreven, waren er juist toenemende zorgen. Palland: 'Er is te weinig aanbod. Veel makelaars hebben het moeilijk. Er valt gewoon niet veel te verkopen.'

Voor wethouder Roeland van der Schaaf een bron van toenemende zorgen. 'Je ziet dat de middengroep in steeds meer steden buiten de boot valt,' zei hij. 'Ook bij ons is dat een dreigend probleem.

We willen wel bijbouwen, maar hebben het geld niet om te investeren in gebiedsontwikkeling.' En als er wordt bijgebouwd, is er geen ruimte voor kortingsconstructies om ontwikkelaars te stimuleren om te bouwen voor de middengroep. Zijn woorden sluiten aan bij de conclusie van De Nederlandsche Bank, die in het onderzoek *De woningmarkt in grote steden* concludeert dat de sterke stijging van prijzen vooral wordt veroorzaakt door schaarste. Die schaarste wordt, zo blijkt uit het onderzoek, veroorzaakt door planologische restricties en het ontbreken van de juiste prikkels bij corporaties en gemeenten. 'Hierdoor ontstaat een tekort aan betaalbare woningen, voornamelijk in de vrije huursector, waardoor mensen met middeninkomens in de knel komen', luidt de conclusie van DNB.

In NRC Handelsblad stelde Job Swank, directeur monetaire zaken en financiële stabiliteit van DNB, dat je hierdoor steeds rijker moet zijn om hetzelfde huis te kunnen kopen. 'Ik wil niet zeggen dat het al zo erg is als in Londen, maar de trend dat koopwoningen in de aantrekkelijke delen van de stad er alleen nog zijn voor de happy few, die is wel zichtbaar.'

Terwijl Groningen zoekt naar middelen om de stad betaalbaar te houden voor mensen met middeninkomens en om verdere uitsortering en tweedeling te voorkomen, hebben de collega's van wethouder Van der Schaaf in Delfzijl andere zorgen aan hun hoofd. In de industriestad aan de Eems worden al sinds de jaren negentig leegstaande, verouderde woningen gesloopt omdat de stad veel te groot is voor de krimpende bevolking. In de jaren zestig werd Delfzijl met steun en aanmoediging van politiek Den Haag groots opgezet in de veronderstelling dat Delfzijl zou uitgroeien tot een succesvolle havenstad met honderdduizend inwoners. Delfzijl zou een belangrijk knooppunt worden in internationale goederenstromen en het centrum van de handel in zout uit de Groningse bodem.

Maar Delfzijl werd nooit een handelscentrum en de Eemshaven werd nooit een speler van internationale betekenissen. De stad kwam nooit verder dan ruim dertigduizend inwoners en krimpt al sinds halverwege de jaren negentig. Inmiddels staat de teller op circa

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

24 duizend en in de loop van de jaren zijn er al duizenden woningen gesloopt om leegstand en verval tegen te gaan. Maar slopen is duur en in een krimpende gemeente is geld schaars. 'De komende jaren is er ongeveer honderd miljoen euro nodig voor onder meer het slopen van verouderde, leegstaande woningen', legde voormalige Tweede Kamerlid en Statenlid Marianne Besselink in 2015 uit. 'Normaal gesproken wordt de sloop van oude woningen gefinancierd door de verkoop van nieuwe bouwprojecten, maar in Delfzijl en andere krimpgemeenten gaat dat niet op, want er wordt niet meer bijgebouwd.'

Hoewel zowel in Delfzijl als in andere krimpgemeenten waar door de lokale en provinciale politiek, corporaties en andere partners hard wordt gewerkt om de financiering rond te krijgen, is het zonder steun vanuit Den Haag niet of nauwelijks te doen. Het helpt niet mee dat er in krimpgemeenten ook op andere terreinen grote (financiële) gaten vallen. Als burgemeester van de gemeente Bronckhorst in de Achterhoek had Besselink er dagelijks mee te maken. Voorzieningen die verdwijnen, scholen die het net wel of net niet redden, sportclubs en bibliotheken die op de been gehouden moeten worden, minder inkomsten uit WOZ en afvalheffing; het zit allemaal niet mee. Bovendien nemen de zorgkosten in krimpgemeenten relatief gezien vaak toe omdat het vooral de oudere, minder draagkrachtige inwoners zijn die blijven.

In 2014 publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau het omvangrijke rapport *Verschuiven in Nederland*, een analyse van de toenemende ongelijkheid. Deze ongelijkheid ontwikkelt zich voor een groot deel langs de grens van hoog- en laagopgeleid en de positie op de arbeidsmarkt. Maar ook het beschikbare netwerk, zowel privé als zakelijk, en het esthetisch kapitaal zijn van groot belang. Niet alleen het innerlijk, ook het uiterlijk speelt een rol bij het wel of niet behalen van maatschappelijk succes. Aan de hand van deze bepalende factoren verdeelt het SCP de Nederlandse bevolking in zes categorieën met zeer uiteenlopende posities en perspectieven binnen de maatschappij. Bovenaan staat de gevestigde bovenlaag waartoe ongeveer 15% van de Nederlandse bevolking behoort. Deze groep is hoogopgeleid, heeft een goed inkomen en een groot vermogen, een omvangrijk sociaal netwerk

van familie en vrienden en een groot instrumenteel netwerk van invloedrijke mensen. Ook heeft het merendeel een koopwoning met een relatief grote overwaarde.

Even groot is de groep mensen die het SCP schaart onder het 'precariaat,' onderaan de sociaaleconomische ladder. De term is een samenvoeging van 'precair' en 'proletariaat' en verwijst hiermee naar de kwetsbare toestand van deze voormalige arbeidersklasse. Mensen in het precariaat zijn over het algemeen laagopgeleid, hebben een laag inkomen en weinig vermogen. Het sociale en zakelijke netwerk is beperkt en van een instrumenteel netwerk is nauwelijks sprake. De meesten wonen in een sociale huurwoning.

Ook de gezondheidsverschillen tussen de bovenste en de onderste lagen zijn groot. Cijfers van het CBS laten zien dat mensen met een lage sociaaleconomische status gemiddeld zeven jaar korter leven dan mensen met een hoge sociaaleconomische status. Nog groter is het verschil tussen het aantal jaren dat men zelf ervaart gezond te zijn. Mensen met hoge inkomens voelen zich tot hun 72e levensjaar gezond, mensen met lage inkomens hebben dat gevoel tot hun 54e, een verschil van achttien jaar.

Tussen deze twee extremen bevinden zich nog de 'jonge kansrijken', 'de werkende middengroep', de 'comfortabel gepensioneerden' en de 'onzekere werkenden'. Terwijl de gevestigde bovenlaag en de jonge kansrijken zich nestelen in de meest gewilde steden, dorpen, buurten en straten, raken sociaal en economisch succes voor het precariaat en de onzekere werkenden steeds verder buiten bereik.

De Amerikaanse geografe Elizabeth Currid-Halkett maakt een onderscheid tussen de 'streefklasse' en de rest van de bevolking. Deze 'streefklasse' onderscheidt zich niet door materiele zaken zoals geld, auto's en sieraden, maar aan de hand van het type kapitaal dat ook het SCP benoemt. In 'The Sum of Small Things: A Theory of the Aspirational Class' laat ze zien dat de nieuwe hoogopgeleide elite zichzelf in een brede zin verrijkt door zeer bewuste keuzes te maken wat betreft onderwijs, voeding,

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

culturele ontwikkeling, gezondheid en persoonlijke ontplooiing voor zichzelf en hun kinderen.

Waar honderd jaar geleden status werd bepaald door het juiste bestek of een groot huis, zijn spullen nu vooral een praktisch bezit en zijn andere factoren bepalend voor de status en de positie in de samenleving. Deze klasse is te herkennen aan 'zaken die een verfijnde kennis en cultuur etaleren,' zei ze in Trouw. 'Ze dragen een recyclebare tas, het liefst met het logo van een goed doel erop. Er steekt een respectabele krant uit. Ze drinken groene sapjes, doen aan lichaamsbeweging, vooral yoga en pilates. Er hoort een bepaalde wijze van ouderschap bij, waarbij je je kinderen nauwlettend volgt, hen op muziekles en sport zet en relatief veel geld opzijzet voor hun studie later.' Voor de streefklasse is moraliteit belangrijker dan bezit', legt ze uit. 'In alles laten ze zien dat ze betere mensen willen zijn, gezond en geïnformeerd, denkend aan de toekomst en bijdragend aan de wereld.'

Segregatie is niet alleen een probleem van Amsterdam, Utrecht, Den Haag of Rotterdam, het is een probleem dat door het hele land speelt. Een aantal steden en omliggende dorpen veranderen in clusters van succesvolle kenniswerkers, kunstenaars en ondernemers, terwijl andere delen van het land worden leeggezogen. Talent, kapitaal, werkgelegenheid, toekomstperspectief: ze verdwijnen uit het zuiden van Limburg, uit Zeeuws-Vlaanderen en het noordoosten van Groningen, maar ook uit delen van Drenthe en de Achterhoek, uit de kop van Noord-Holland en zelfs uit gemeenten binnen de Randstad.

Directeur Kim Putters van het SCP constateert dat de kloof tussen kansarm en kansrijk groter wordt. 'De verschillen zijn van alle tijd, maar dat de scheidslijnen dieper worden is een beeld dat zich steeds meer bij ons nestelt,' zegt hij in een sobere werkkamer in Den Haag. 'Een dubieuze situatie,' noemt hij het. De overheid trekt zich steeds meer terug en vraagt van burgers om meer op eigen benen te staan en gebruik te maken van het eigen netwerk. Maar door de grote verschillen in de kracht van verschillende netwerken, heeft deze omslag van een verzorgende overheid naar een participatiesamenleving grote gevolgen voor het perspectief

van ieder individu. Putters maakt zich zorgen over de toenemende verschillen tussen de groep die wel mee kan komen en de groep die te weinig houvast heeft, tussen de *can's* en de *cannot's*.

Omdat de meest kansrijke individuen en huishoudens de regio verlaten en zich vestigen in en rondom de meest succesvolle steden, worden de verschillen tussen netwerken ook steeds groter. In de meest succesvolle economische delen van het land worden de netwerken rijker wat betreft sociaal en financieel kapitaal, maar in krimpgebieden zoals het noorden van de provincie Groningen worden netwerken steeds meer uitgehold. 'De leegloop zorgt voor een braindrain', zei Gerrit Schuurhuis, bestuurslid van de vereniging Groninger Dorpen hierover. 'Vroeger had je in elk dorp wel iemand die de boel op sleeptouw nam.' Hij was er zelf zo een. 'Ik was voorzitter van het Dorpshuis, had in de politiek gezeten, ik wist de weg naar subsidies en naar de juiste mensen.' Een onmisbare drijvende en dragende kracht. Vroeger bleven ze vaak wonen in het dorp waar ze geworteld waren, tegenwoordig is de kans groot dat ze vertrekken, op zoek naar nieuwe uitdagingen. Schuurhuis: 'De burgemeester van Appingedam zei een keer tegen me dat als een hoogopgeleid persoon met een goed netwerk uit een dorp vertrekt de hele boel kan inzakken.'

Volgens Gert-Jan Hospers, hoogleraar economische geografie aan de Radboud Universiteit, is er sprake van een Mattheüs-effect, naar het Bijbelse principe uit Mattheüs 13:12: 'Want wie heeft, zal nog meer krijgen, en wel in overvloed, maar wie niets heeft, hem zal zelfs wat hij heeft nog worden ontnomen.'

In een poging het tij te keren en alsnog aan de goede kant van de medaille terecht te komen, besloot de gemeente Emmen tot de bouw van attractiepark Wildlands Zoo. Met de aanleg van het park, een nieuw stadsplein om het park te verbinden met het centrum van de stad en een tunnel onder het plein om het verkeer doorgang te verlenen, was bijna een half miljard euro gemoeid. Maar volgens de bestuurders van zowel de gemeente als de oude dierentuin zou het de investering waard zijn. Volgens woordvoerder Wybren Landman zou Wildlands Zoo de concurrentie aankunnen met Disneyland Parijs en de Efteling.

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

Het succes van het nieuwe park zou volgens wethouder Ton Sleeking en zijn collega- wethouders leiden tot nieuwe werkgelegenheid, extra uitgaven in de horeca, parkeerinkomsten en vooral tot een nieuwe economische dynamiek en misschien zelfs een flinke stroom nieuwe bewoners in en rondom Emmen.

Vooralsnog lijkt die droom ver weg. Het park opende in 2016 en moest in 2019 wegens tegenvallende bezoekersaantallen en oplopende verliezen door de gemeente worden gered van een faillissement. Omdat andere financiers afhaakten, draagt de gemeente nu bijna alle financiële risico's van het noodlijdende park. Hoewel de tijd zal leren wat de effecten op de lange termijn zijn, is Wildlands Zoo vooralsnog een extra zorgenpost voor een gemeente die al jaren wordt gedwongen pijnlijke keuzes te maken in de begroting. Mede door de onverwachte stijging van de zorgkosten en lagere inkomsten vanuit het Rijk, dreigden voor Emmen al voordat de coronacrisis uitbrak grote financiële tekorten voor dit jaar en de komende jaren. In het Dagblad van het Noorden liet wethouder Jisse Otter weten dat ingrijpende bezuinigingen onvermijdelijk waren: 'We hebben geen reserves meer, dus zo'n tekort opvangen uit onze reserves kan niet meer. Dus we zullen gewoon de begroting weer sluitend moeten krijgen en dat gaat stevige gevolgen hebben.'

[Floor Milikowski is journalist, planoloog en sociaal geograaf. Ze is auteur van de boeken 'Van wie is de stad' \(2018\) en 'Een klein land met verre uithoeken.' \(2020\)](#)

Referenties

- Boelhouwer, Jeroen, Gijsberts, Mérove, Vrooman, Cok, *Vershil in Nederland*, Den Haag, 2014
- Currid-Halkett, Elizabeth, *The Sum of Small Things. A Theory of the Aspirational Class*, Princeton, 2017
- Derks, Wim, Klinkers, Leo en Hovens, Peter, *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*, Den Haag, 2006
- Frissen, Jeroen, Iersel, Johan van, Leidelmeijer, Kees, *Veerkracht in het corporatiebezit. De update: een jaar later, twee jaar verder...*, Amsterdam, 2020
- Ham, Maarten van, Marcińczak, Szymon, Musterd, Sako, Tammaru, Tiit, *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities*, Londen/New York, 2016
- Heeringa, Willem, Hekwolter of Hekhuis, Melanie, Nijskens, Rob, *De woningmarkt in grote steden*, De Nederlandsche Bank, Occasional Studies Volume 15 – 1, 2017
- Hospers, Gert-Jan, *Krimp!*, Amsterdam, 2010
- Marlet, Gerard, Ponds, Roderik, Woerkens, Clemens van, *Atlas van kansen voor Zuid-Limburg en haar grensregio's*, Utrecht, 2013
- Milikowski, Floor, 'Niets doen is sowieso geen optie' In: *De Groene Amsterdammer*, 31 juli 2013
- Milikowski, Floor, 'Er gaat niets boven Groningen', In: *De Groene Amsterdammer*, 7 juni 2017
- Milikowski, Floor, *Een klein land met verre uithoeken*, Amsterdam, 2020
- Raspe, Onno, Weterings, Anne, *De verdeelde triomf. Banengroei en economische ongelijkheid in de 22 stadsgewesten*, Den Haag 2016
- Tordoir, Pieter, Poorthuis, Ate en Renooy, Piet, *De veranderende geografie van Nederland*, Amsterdam, 2015

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

2.

Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur

Kutsal Yesilkagit

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is ‘de bedoeling’ nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, ‘coalitions of chance’ en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

2. Wat is ‘de bedoeling’ nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur

Inleiding

Er zijn groeiende zorgen over de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden in ons binnenlands bestuur. In zijn advies bij de Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen van 22 april 2020 stelt de Afdeling advisering van de Raad van State zelfs dat de discussie over de “democratische legitimatie” van de inrichting van regionale samenwerking “niet langer uit de weg [kan] worden gegaan” (Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 35513, nr. 4, p. 7). Er dreigt een situatie te ontstaan waarbij benoemde lokale bestuurders het primaat bij de belangrijkste maatschappelijke besluitvormingsprocessen krijgen. Bij de decentralisatie van rijkstaken naar lagere overheden komt de besluitvorming bij regionale bestuursorganen op een te grote afstand van de gemeenteraden te staan. De gemeenteraden kunnen, mede vanwege gebrekkige middelen en een grote informatieachterstand ten opzichte van het bestuur, hun controleerende taken niet goed uitvoeren. Zoals René Cuperus het in zijn essay voor de Staat van Bestuur 2020 verwoordt, verwordt het openbaar bestuur gaandeweg tot een “bestuurdersdemocratie” (Cuperus, 2020).

Ondanks de verschillende studies en adviezen die wijzen op het democratische gat bij de regionale samenwerking, lijkt het erop dat het lastig wordt het tij te keren. Een laag van bestuurders, bestaande uit burgemeesters, wethouders en hoofden van (semi) publieke en maatschappelijke organisaties, dreigt losgezongen te

raken van de lokale democratische controle- en verantwoordingsmechanismen. In het denken over bovengemeentelijke regionale samenwerkingsvormen is in de laatste paar jaar namelijk onder bestuurders en ambtenaren een filosofie in zwang geraakt¹ die de organisatiekundige effectiviteit van de samenwerking tussen bestuurders boven de democratische legitimiteit van het openbaar bestuur lijkt te stellen.² Deze filosofie luistert naar de namen “wendbare organisaties”, “opgavegericht werken” of, simpelweg, “de opgave” of “de bedoeling” en wordt gepresenteerd als het ei van Columbus voor hoe de organisatie van complexe maatschappelijke problemen het meest effectief ter hand zouden kunnen worden genomen.

Werken volgens “de bedoeling” heeft wel een prijskaartje. De effectiviteit die men op een beleidsterrein meent te winnen door ‘systeemvrij’ te organiseren en samen te werken, gaat ten koste van de transparantie en participatie van burgers en hun vertegenwoordigers bij de besluitvorming en uitvoering van dat beleid. De populariteit van het opgavegericht werken is begrijpelijk. Het belooft dat bestuurders en ambtenaren ‘buiten het systeem’ kunnen denken en daarmee de verkoking tussen beleidsterreinen kunnen tegengaan. ‘Werken volgens de bedoeling’ geeft lucht aan hen die ervaren hoe moeilijk het is om ‘wicked’ problemen eenduidig te vangen in definities en daarop beleid te maken. Dit laat echter onverlet dat het vooropstellen van de organisatiekundige effectiviteit bij regionale samenwerking nieuwe beleids-

¹ Afgaande op de veelheid van publicaties in bestuurskundige vakbladen, websites van organisatieadviesbureaus en rapporten en studies van overheidsorganisaties en hun koepels.

² Burgers merken pas iets van de beleidsvorming wanneer zij plotsklaps geconfronteerd worden met vergevorderde plannen voor de plaatsing van een windmolenpark in hun achtertuin (NRC, “Energietransitie dreigt z'n eigen teleurstelling te organiseren”, 28 september 2020).

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is ‘de bedoeling’ nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, ‘coalitions of chance’ en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

kongis voortbrengt die de democratische legitimiteit van regionale samenwerking en besluitvorming verzwakken.

In dit essay wil ik daarom waarschuwen voor het toelaten van “de bedoeling” als leidend paradigma bij de inrichting en het functioneren van regionale samenwerkingsvormen. Ik pleit ervoor om bij de keuze en inrichting van regionale samenwerking te kiezen voor organisatievormen die de democratische legitimiteit als waarde boven de waarde van “bestuurderseffectiviteit” stellen. De inzichten uit de organisatie- en bestuurskunde dienen ten dienste te staan van de versterking van democratisch bestuur in plaats van die van de bestuurdersdemocratie. Om dit te bewerkstelligen, zo luidt mijn belangrijkste punt, is een sterke nationale overheid nodig. De rijksoverheid, in het bijzonder de nationale politiek, dient een sterke(re) grip te verwerven op de inrichting van het regionaal bestuur in plaats van lijdelijk toe te zien dat een vrijelijk rondgaande gemakfilosofie het denken over onze bestuurders verder in vervoering brengt.

Ik ga dit als volgt uitwerken. In de volgende paragraaf bespreek ik eerst de aard en omvang van de verzwakking van de democratische legitimiteit in het regionaal bestuur. Ik laat zien dat ofschoon de legitimiteitsproblemen bij de reeds bestaande wettelijk ingestelde samenwerkingsvormen al langer bekend waren, deze in ernstigere mate aanwezig zijn bij een hele reeks nieuwe vormen van regionale samenwerkingsvormen. In de derde paragraaf bespreek ik de belangrijkste punten van “de bedoeling” of “het opgavegericht werken” en laat ik zien aan de hand van bevindingen uit studies en rapporten hierover dat het behalen van meer effectiviteit in de samenwerking tussen bestuurders ten koste gaat van de democratische legitimiteit van de regionale besluitvormingsprocessen. Ter afsluiting benadruk ik het belang van een grotere grip van de rijksoverheid op de decentralisaties en de daarbij behorende inrichting van regionale samenwerkingsvormen.

Een beweging naar democratisch steeds minder legitieme organisatievormen

In het binnenlands bestuur heeft zich een Cambrische explosie van nieuwe organisatievormen voorgedaan. Onder noemers als ‘deals’ hebben in de laatste paar jaar City Deals, Woon Deals, Health Deals en Regio Deals een belangrijke plaats ingenomen bij de aanpak van belangrijke maatschappelijke problemen. Deze innovatieve vormen van bestuur komen bovenop de al langer bestaande, op wettelijke gronden ingestelde gemeenschappelijke regelingen en regio’s waarmee decentrale overheden in Nederland hun grensoverschrijdende problemen aanpakken. Boogers en collega’s (2016) telden in 2015 779 samenwerkingsverbanden die op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen waren ingesteld: een gemiddelde van zestien samenwerkingsverbanden per gemeente. Een recente studie heeft berekend dat er inmiddels 1.248 samenwerkingsverbanden bestaan en een gemiddelde van 33 samenwerkingsverbanden per gemeente (Proof en Kwink Adviseurs 2020).³ Met deze toename zijn echter ook de zorgen over het democratisch tekort in het binnenlands bestuur toegenomen. Werd de democratische legitimiteit bij de traditionele, formele samenwerkingsverbanden al als zwak ervaren, met de vorming van nieuwe informele vormen van regionale samenwerking is dit probleem in ernst toegenomen.

De zorgen over het democratisch gat bij de traditionele samenwerkingsverbanden bestaan al lang, maar met de grote decentralisatie in 2015 van taken in het sociaal domein komt dit onderwerp prominenter op de politieke agenda. De motie van het Tweede Kamerlid Bergkamp van 24 april 2014 vraagt de minister van BZK advies in te winnen bij de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over de gevolgen van de decentralisaties op de democratische legitimiteit van de regionale samenwerkingsverbanden (ROB 2015). De ROB komt tot een viertal knelpunten op dit terrein: (1) gemeenteraden en raadsleden ervaren een te grote afstand tot de gremia waar de regionale besluitvorming plaatsvindt; (2) er bestaat een “ondoorzichtige structuur waarin onduidelijk is welke taak binnen welk samenwerkingsverband

³ In deze laatste studie zijn een kleine twintigtal niet op grond van de Wgr ingestelde samenwerkingsverbanden meegeteld. Niettemin is de trend helder.

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

thuishoort en wie waar verantwoordelijk voor is" (Rob, 2015, p. 11); (3) het is niet altijd transparant tegen welke kosten de behaalde doelen worden gehaald; en (4) de verantwoordingsmechanismen van regionale samenwerkingsverbanden kennen een gebrekkige procedurele verankering. De knelpunten die de ROB constateert zijn dan al empirisch onderbouwd in een onderzoeksrapport van de Twentse hoogleraar bestuurskunde Bas Denters (2015). Ruim twee derde van de ondervraagde raadsleden gaf aan de toename van het aantal gemeenschappelijke regelingen als "een bedreiging van de lokale democratie" te beschouwen (Denters, 2015, p. 2). Bijna vijf jaar later worden de bevindingen uit dit onderzoek verder gestaafd door de Basismonitor Politieke Ambtsdragers: raadsleden gaven aan dat zij in vergelijking met wethouders en burgemeesters respectievelijk vier tot zes maal minder tijd (kunnen) besteden aan activiteiten binnen regionale samenwerkingsverbanden (MPA/SvhB concept, p. 47).

Dergelijke resultaten zijn (nog) niet voorhanden bij de nieuwe op informele leest geschoeide regionale samenwerkingsverbanden, maar de zorgen over de democratische legitimiteit bij deze nieuwe vormen van regionale samenwerking zijn niet minder. Een van de meest actuele voorbeelden is de Regionale Energiestrategie (Peters e.a. 2020, p. 92). In navolging van het Parijse Klimaatakkoord heeft de Nederlandse overheid dertig zogenaamde RES-regio's gevormd waarin overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers worden aangespoord om samen te werken naar een duurzame energiehuishouding in Nederland. De energietransitie zal fundamentele gevolgen hebben voor burgers en bedrijfsleven. Echter, de nationale politiek heeft gemeend de RES hoofdzakelijk zonder wettelijke grondslag in te richten. Zo zijn de besluitvormingsmomenten niet eenduidig geregeld en wordt volstaan met gedachtevorming in 'ateliersessies', 'innovation labs' of 'challenges'. Ook zijn veel vrijheden toegekend aan de wijze waarop de organisatie van regionale energiestrategieën wordt ingericht en de wijze waarop ze (mogen) functioneren. Aan de informatieverstrekking aan lokale vertegenwoordigende organen en het afleggen van verantwoording, tussentijds of achteraf, is vrijwel geen aandacht besteed (Boogers 2019). De besluiten die uiteindelijk de burgers in de RES-regio's raken, komen tot stand

zonder dat zij, of een van hun gekozen vertegenwoordigers in de gemeenteraden, zich voldoende hebben kunnen informeren om hierover te kunnen meedenken en -praten.

Een soortgelijk probleem doet zich ook voor bij een andere bejubelde categorie van samenwerkingsvormen, de zogenaamde City Deals, Woon Deals, Regio Deals en andere vergelijkbare deals. De City Deals komen voort uit de (Europese) Agenda Stad waarin vanaf 2015 de rijksoverheid samen met steden en maatschappelijke organisaties "innovatieve oplossingen voor concrete maatschappelijke vraagstukken" in themagerichte samenwerkingsverbanden tot stand wil brengen (Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 31757, nr.8). Deals hebben de vorm van een netwerk waarbij bestuurders en vertegenwoordigers van bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en inwoners met elkaar 'het gesprek aangaan' om problemen in de stedelijke leefomgeving samen op te lossen. De kernwoorden die de deals kenmerken zijn 'innovatie', 'leren' en 'experimenteren'. In de verschillende nieuwe gemeenschappen ('communities of practice') die rondom deals ontstaan, en die veelal in workshop en talkshow-achtige settings plaatsvinden, gaat de aandacht vooral uit naar met name organisatievraagstukken, maar nauwelijks naar de democratische inbedding van deze vorm van regionale samenwerking.

De democratische gebreken bij zowel de wettelijke en de informele vormen van samenwerking liggen in de basis besloten bij de afstand die gecreëerd is tussen gemeenteraden en de regionale besturen waar de besluiten worden genomen. Terwijl het in de rede zou liggen om de democratische gebreken via een versterking van de wettelijke grondslag en/of een verbeterde verantwoordings- en controleprocedures te repareren, dreigt met de opkomst van het 'opgavegericht werken'-paradigma te worden gekozen voor organisatiekundige benaderingen die de effectiviteit van de samenwerking boven de legitimiteit ervan stellen. Hierover gaat de volgende paragraaf.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Een nieuwe bestuur(der)sfilosofie: 'de bedoeling'

Onlangs de veelvuldig aangekaarte zorgen over de democratische gebreken van regionale samenwerking zien we een nieuwe bestuursfilosofie opkomen die organisatiekundige effectiviteit boven democratische legitimiteit stelt. Het 'opgavegericht werken', 'werken volgens de bedoeling' en 'de maatschappelijke opgave centraal stellen', en varianten hierop, bepalen sinds kort steeds meer het denken over de aanpak van maatschappelijke problemen. Onder opgavegericht werken en organiseren wordt het organisatieperspectief bij de samenwerking tussen meerdere actoren als uitgangspunt genomen. Hedendaagse maatschappelijke problemen zijn 'wicked' problemen die zich lastig door de praktijk laten beteugelen. De opgavegerichte aanpak zegt te willen voorkomen dat organisaties bij de aanpak van dergelijke problemen in de 'systeemwereld' van rigide regels en protocollen 'schieten' waardoor de samenwerking tussen verschillende individuele organisaties zou uitmonden in een loopgravenoorlog. Het vraagt van betrokken organisaties om na te gaan wat 'de bedoeling' of de 'opgave' is die gerealiseerd moet worden.

Aanzetten tot en ideeënvorming over opgavegericht werken vinden we in het jaarbericht van de VNG uit 2018. Aan de orde worden gesteld of er binnen de regio wel "aan de goede dingen [wordt] gewerkt? Zitten de juiste partners aan tafel? Hoe komt het dat er wel een mooie structuur is, maar dat er relatief weinig resultaten worden geboekt?" Ook wordt de vraag gesteld "hoe zit het bij al die samenwerking eigenlijk met de democratische legitimiteit?" (VNG 2018, p. 8). Het zwaartepunt van de probleemstelling in dit rapport ligt duidelijk bij het probleem van de bestuurder: samenwerking met meerdere verschillende actoren aan een multidimensioneel probleem. Om te midden van een veelheid aan belangen en probleemdefinities tot een vruchtbare samenwerking te komen, wordt onder meer de nadruk gelegd op de ontwikkeling en cultivering van goede persoonlijke relaties tussen betrokken bestuurders. De persoonlijke relaties vormen het "weefsel" waarlangs de samenwerking in de regio tussen verschillende publieke en private partijen verloopt. Of zoals een van de respondenten in het rapport stelt (p. 64):

"Regio's floreren, doordat mensen elkaar tegenkomen en er dan iets gebeurt. Niet omdat er een plan ligt, maar omdat ze willen dat het goed gaat in de regio. Omdat ze een idee hebben voor de regio. Daarom gaan ze experimenteren. Daarom staan ze open voor elkaar, ontdekken ze gemeenschappelijke waarden, voegen ze waarde toe bij elkaar. Ben je deel van dat gesprek als gemeente, kun je het gesprek faciliteren, ga je mee op expeditie, help je die vrije ruimte te creëren en te benutten?"

En hoe zit het dan met de democratische legitimiteit bij deze samenwerkingen? Het antwoord op deze vraag luidt als volgt (p. 54):

"Democratische legitimiteit is een onderwerp dat met enige regelmaat wordt opgevoerd als probleem als het gaat om regionale samenwerking. Misschien wordt het zelfs wel te vaak [sic] geïdealiseerd."

De voordelen van korte lijntjes tussen bestuurders verhouden zich niet altijd goed met de borging van democratische legitimiteit. De opgavegerichte denkwijze in het rapport klinkt door wanneer gesteld wordt dat de legitimiteit van regionale samenwerking een zaak is van "culturele verandering waarin de lijntjes kort zijn en mensen elkaar eenvoudig weten te vinden" (p. 53). Dit is, merk ik op, een andere invulling van het begrip democratische legitimiteit dan die binnen de bestuurskunde en politieke wetenschap gangbaar is. Uiteindelijk komt het rapport dan uit bij de conclusie dat er niet een beste manier van de borging van democratische legitimiteit bestaat:

"Er is niet een wijze waarop dit kan of moet. Dus: bepaal zelf in de regio wat een passende wijze is en maak verantwoording een gesprekstema in de regionale samenwerking" (p. 53).

De filosofie van het opgavegericht werken en organiseren komen we ook tegen in een recente evaluatie van het Interbestuurlijk Programma (IBP) (NSOB 2020). In het rapport "Leren van doen" stellen de onderzoekers een opgavegerichte oplossingsrichting voor regionaal interbestuurlijk samenwerken voor. Het streven bij

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

de aanpak van maatschappelijke problemen is dat “verschillende overheden samen optrekken en zich *als één overheid opstellen*” ofwel “*organizing government around problems* (p. 7). Het stuk stelt terecht dat bij regionale vraagstukken en de adressering daarvan horizontale en verticale spanningen ontstaan (p. 13-14). Het is echter lastig om de grenzen van een probleem af te bakenen en vast te stellen wie er betrokken dient te worden – en wie niet – bij de aanpak van een regionaal probleem. Het is eveneens lastig volgens het rapport om de bij het probleem passende grenzen van de regio vast te stellen. Veel regio's worden van bovenaf ingesteld op basis van een formele wet of hebben een wettelijke grondslag.

Het werken vanuit de opgave laat echter ook ruimte om spontaan van onderop regiosamenwerkingen te laten ontstaan. De mogelijkheid dat regiovorming zonder sturing van bovenaf kan plaatsvinden, past in een wijze van denken waarbij formele procedures en vaste structuren als beknellend dan wel als obstakels voor de effectieve organisatie van complexe taken worden gezien. Een ander kenmerk van opgavegericht werken is dat de definitie van maatschappelijke problemen per regio kan veranderen. De inhoud van de opgave is moeilijk vast te leggen en voortdurend aan verandering onderhevig. Naarmate definities veranderen – of veranderd worden – verandert ook de samenstelling van samenwerkingsverbanden (p. 19). Het kan dan zomaar gebeuren, zoals de onderzoekers in een voorbeeld aangeven, dat een “franchisenemer van een grote bouwmarkt die ‘toevallig’ heel erg bezig is met de energietransitie ... zo ineens de partner van een groot defensiecomplex dat zijn wagenpark moet/wil elektrificeren” kan worden (p. 19). Dit is weliswaar organisatiekundig effectief, maar vanuit het perspectief van democratische legitimiteit is het moeilijk om aan burgers – en niet te vergeten de directe concurrenten van de bouwmarktondernemer die niet “toevallig” met de energietransitie bezig waren – uit te leggen dat het proces op deze wijze open en transparant is verlopen.

Het opgavegericht werken en organiseren heeft een aantrekkelijke boodschap aan allen die betrokken zijn bij complexe maatschappelijke vraagstukken. De opgave centraal stellen is een krachtig beeld dat actoren met verschillende achtergronden rondom een

gedeelde missie kan plaatsen. Het maakt energie los bij partijen om samen op zoek te gaan naar processen en organisatievormen die samenwerking mogelijk maakt. Het opgavegericht werken gaat er wel aan voorbij dat het centraal stellen van de persoonlijke relaties tussen bestuurders ten koste gaat van het maatschappelijke draagvlak voor de ingrijpende besluiten die diezelfde bestuurders nemen. Opgavegericht werken lost het organisatieprobleem van de eersten op, maar verzwakt de positie van de laatsten. Zeker: de persoonlijke chemie en de gedeelde geschiedenis zijn belangrijke factoren bij het komen tot ideeën en samenwerking. De prettige persoonlijke chemie is van groot belang om tot een resultaat te komen, maar over het resultaat moet wel verantwoording plaatsvinden.

Een sterkere regionale aanwezigheid van de nationale overheid is nodig

De maatschappelijke uitdagingen van vandaag zijn moeilijk te vangen binnen heldere en door iedereen geaccepteerde definities, schalen en effectieve organisatievormen. Het ‘opgavegericht werken’ probeert deze condities te ondervangen, maar laat na de nieuwe vormen van bestuur van een stevige democratische fundering te voorzien. Onder de noemer ‘wat is de bedoeling?’ wordt veel ruimte gelaten aan experimenteren met nieuwe interbestuurlijke samenwerkingsvormen. De nieuwe vormen van bestuur scoren hoog op de organisatiekundige schoonheidsladder, maar krijgen voor democratische legitimiteit een onvoldoende. Om het democratisch tekort van de (traditionele) gemeenschappelijke regelingen te repareren, zal de nationale overheid een rem moeten zetten op de golf aan ‘innovaties in governance’. De nationale overheid zal zichtbaarder moeten worden in het binnenlands bestuur. Zonder uitputtend te willen (of kunnen) zijn, zou dit langs de volgende twee lijnen kunnen.

In de eerste plaats zullen nationale politici het voortouw moeten nemen bij de definitie en inschaling van maatschappelijke problemen. De nationale politiek zal kritisch moeten bezien of regionale vraagstukken bij nader inzien ook echt wel regionaal zijn en in hoeverre zij daadwerkelijk op het regionale niveau kunnen worden opgelost. De energietransitie, bijvoorbeeld, vloeit voort

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

uit de internationale afspraken die de Nederlandse staat is aangegaan in het kader van het Parijse Klimaatakkoord. Ofschoon het behalen van de klimaatdoelen een zaak is die alle burgers van Nederland vergaand zal raken, is de uitvoering belegd bij dertig informele regionale samenwerkingsverbanden. Gezien het publieke belang en de impact van het beleid kan men de vraag opwerpen of de energietransitie niet gewoon een nationale opgave is? Bij de nieuwe omgevingsvisie lijkt de centrale overheid wel de regie te willen pakken en de ruimtelijke ordening nationaal te willen aansturen. Het is een politieke keuze en er moet een wil bestaan bij de nationale politiek en de centrale overheid. De vaststelling van de definitie en de schaal (regionaal of nationaal) van 'de opgave' is bij uitstek een aangelegenheid van de nationale politiek en kan niet zomaar worden overgelaten aan de verschillende regionale clubjes.

In de tweede plaats dient de centrale overheid naast de regie over de probleemdefinities het voortouw te nemen bij de organisatie van de aanpak van regionale problemen. De opgevegerichte vormen van organiseren zijn te informeel en verschaffen geen helderheid over de verdeling van bevoegdheden en de procedures voor besluitvorming en verantwoording. Er zijn er ook wellicht simpelweg te veel van. De meer traditionele organisatievormen, waarvan de grondslagen te vinden zijn in Wgr of andere formele wetten, hebben weliswaar een wettelijke grondslag, maar kunnen niet het (ervaren) gat tussen gemeenteraad en regionale bestuurslaag adequaat dichten. In dit kader zou de rijksoverheid, i.c. het ministerie van BZK, de adviezen in het recent verschenen rapport over decentralisatieprocessen ter harte moeten nemen (Peters e.a. 2020). Daarin pleiten de onderzoekers voor de versteviging van het regionaal bestuur door te zorgen voor een wettelijke grondslag van het regionaal bestuur, de decentrale overheden een grotere rol dan nu het geval toe te kennen aan de vormgeving van regionale samenwerking en de publieke verantwoording op regionaal niveau te versterken. Een van de suggesties die de onderzoekers hebben gedaan maar die verdere uitwerking waardig is, is de optie om het aloude organisatieprincipe van deconcentratie weer als alternatief op te nemen in het palet van organisatievormen voor de aanpak van regionale vraagstukken.

De problemen waarvoor wij ons de komende jaren gesteld zien staan, zijn groot en de wijze waarop ze worden aangepakt zijn bepalend voor het vertrouwen van de burger in de overheid. Regionale samenwerkingsvormen verdienen daarom organisatievormen die de toets van democratische legitimiteit ruimschoots kunnen doorstaan.

[Kutsal Yesilkagit is hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden.](#)

Referenties

- Boogers, Marcel (2019) *Energie en democratie. Hoe democratische invloed op Regionale Energie Strategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen kan worden versterkt*. Universiteit Twente.
- Boogers, Marcel, Pieter-Jan Klok, Bas Denters en Maurits Sanders (2016) *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente.
- Cuperus, René (2020) *Nederland Bestuurdersdemocratie? Essay bij de Staat van het Bestuur 2020*
- Denters, Bas (2015) *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*. Raadslid.nu
- Jansen, Giedo, Bas Denters en Sabine van Zuydam (2020) *Basismonitor Politieke Ambst dragers 2019: raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*. Universiteit Twente
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 35513, nr. 4
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2019-2020, 31757, nr.8
- Proof en Kwink Adviseurs (2020) *Inventarisatie Regionale Samenwerkingsverbanden 2020*. Proof en Kwink Adviseurs
- Peters, Klaartje, Peter Castenmiller, Marcel Boogers, Marcel van Dam (2020) *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Stichting Decentraalbestuur.nl (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/09/20/beginselen-versus-praktijken>)
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2015). Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden. Brief aan de minister

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 januari 2015 (<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/01/20/democratische-legitimiteit-van-samenwerkingsverbanden>)

- Steen, Martijn van der, Delden, Myrthe van en Ophoff, Peter (2020). *Leren van doen. Ervaringen met samenwerken in het IBP*. Den Haag: NSOB
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2018) *Werkende samenwerking. Een handreiking voor burgmeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren om op een andere wijze te kijken, denken, handelen bij vraagstukken die de gemeentegrenzen overstijgen*. Jaarbericht 2018, Denktank Vereniging Nederlandse Gemeenten

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

3.

Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur

Marijn Molema

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur

Illustere instellingen maken zich terecht druk over onze infrastructuur voor beleidskennis. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) alsook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) signaleert dat deze infrastructuur piept en kraakt, omdat het zich onvoldoende heeft aangepast aan decentralisaties van verantwoordelijkheden.⁴ Dikwijls stroomt kennis te weinig naar de regio, de VNG en ROB stellen het in nette bewoordingen aan de kaak. En hoewel diplomatie zijn eigen schoonheid kent, zou dit probleem best wat provocatiever aan de orde gesteld mogen worden. Plompweg: onze kennis blijft te veel in het Haagse hangen. Nationale (kennis)instellingen, planbureaus en adviescolleges blijven kennis voor beleid domineren. Echter, voor goed openbaar bestuur is breed verspreide, collectieve intelligentie noodzakelijk. Dreigt deze collectieve intelligentie niet tot een waterhoofd te worden dat onvoldoende contact legt met de decentrale werkelijkheid?

Als dat zo is, dan vergroten we het risico op stommititeiten. Decentraal beleid kan niet zonder feiten, analyses en evaluaties: deze helpen bestuurlijke opgaven scherp te stellen en beleidsopaties op hun juistheid te beoordelen. De kwaliteit van besluitvorming heeft bovendien te leiden onder gebrekkige kennis bij provincies en regionale samenwerkingsverbanden. Omdat de verantwoordelijkheid van die decentrale overheden is gegroeid, treft dat probleem het gehele openbaar bestuur. Daarnaast gaat de kwaliteit van het democratische debat achteruit als we te weinig weten wat er op lokaal en/of regionaal niveau gaande is. Een voorbeeld betreft het debat over ruimtelijke verschillen.⁵ Door de dominantie van de grote steden in het westen van ons land komt al snel het beeld van een kloof naar voren, waarin een rijke

Randstad tegenover een rancuneuze regio staat. Zulke frames vergroten het wantrouwen en miskennen de veelvormigheid van ons land. We hebben kennis nodig van de sociale, economische en culturele ontwikkelingen in de gemeenten van Nederland en hun decentrale aggregaties. Dit moet stereotypering bestrijden, zodat we de behoeften van het 'decentrale Nederland' daadwerkelijk in ons blikveld krijgen.

Hoe is het waterhoofd gaan groeien en wat kunnen we eraan doen? Deze vragen betrek ik op provincies en regionale samenwerkingsverbanden – het gemeentelijke schaalniveau blijft grotendeels buiten beschouwing vanwege de pluriforme praktijk waaraan dit beknopte essay geen recht kan doen. Allereerst verken ik het probleem van onze kennisinfrastructuur voor decentraal beleid in zijn historische genese. In het tweede deel bespreek ik actuele initiatieven die zoeken naar een oplossing. Dit essay eindigt met een pleidooi om te investeren in schakelpunten die, als centrale node in een netwerk, vraag en aanbod van kennis aan elkaar verbinden.

Kennis voor decentraal beleid

Hoewel democratie en deskundigheid elkaar nodig hebben, is de relatie tussen beide gecompliceerd. Dat bleek al bij de oude Grieken. Zij stelden hun volksvergadering per loting samen. Zo moest voorkomen worden dat experts de macht grepen. Zelfs de Griekse magistraten lieten zich voorstaan op hun non-deskundigheid om zo te benadrukken dat zij vooral de wil van het hele volk vertegenwoordigden.⁶ Het democratische wantrouwen jegens professionalisme doet denken aan de dichotomie die Jürgen Habermas in zijn politieke filosofie aanbracht. Tegenover de

⁴ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Kennis voor en van gemeenten* (Den Haag: VNG, 2019); Raad voor het Openbaar Bestuur, *Kennis delen* (Den Haag: ROB, 2020).

⁵ David Goodheart, *The road to somewhere. The populist revolt and the future of politics* (Londen: Hurst, 2017).

⁶ B. Manin, *The principles of representative government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997) p. 32.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

alledaagse leefwereld van gewone mensen stond de systeemwereld van experts en wetenschappers. Voorkomen moest worden dat de laatste de eerste zou gaan overheersen.⁷ Het middel daartoe was het democratische debat. Het debat levert uiteindelijk de normatieve legitimatie voor de collectieve besluiten van ons openbaar bestuur.

Niettemin kunnen we ons geen debat meer voorstellen waarin kennis geen rol van betekenis speelt. Daarvoor zijn de problemen die ons bestuur moet helpen oplossen te complex (geworden). Expertise vormt daarom een additionele basis waarop besluiten gelegitimeerd kunnen en moeten worden. Legitimiteit gebaseerd op kennis is weliswaar ondergeschikt aan de formele legitimiteit die zich baseert op besluitvorming in het democratische debat.⁸ Maar dat debat kan dus niet meer zonder feiten, analyses en evaluaties geleverd door kenniswerkers, specialisten, wetenschappers en deskundigen. Dit besef was in het naoorlogse Nederland diep doorgedrongen. Toch vonden aan het einde van twintigste eeuw veranderingen plaats in het kennismanagement van het openbaar bestuur, waaronder vooral het regionale kennisapparaat te lijden had.

Kennis in de regio (1950-2000)

Belangrijkste uitdaging van de naoorlogse decennia was de uitbouw van Nederland als moderne welvaartsstaat. De overheid ontwikkelde planmatig ingerichte beleidscycli voor zowel het ruimtelijke als het economische en het sociale domein. Wezenlijk doel was om de stijgende bevolking en de groeiende economie in goede banen te leiden. Van regeringszijde werden met nationale nota's de grote lijnen uitgezet, denk aan industrialisatieschema's en de nota's op de ruimtelijke ordening. In de regio moesten deze lijnen vervolgens met meer detail worden uitgewerkt en uitgevoerd. De kennis daarvoor werd geleverd door instituten die onder de provinciale besturen ressorteerden. Illustratief zijn de Provinciale Planologische Diensten (PPD's) en de Economisch

Technologische Instituten (ETI's) die op het ruimtelijke respectievelijk het economische domein kennis leverden.⁹ Die kennis was vaak sectoraal georiënteerd: het ging om wonen, recreëren, landbouw en industrie. Bovendien was de kennis toegepast in de zin dat ze plannen voor woonwijken, recreatievoorzieningen, ruilverkavelingen en industrieterreinen moest onderbouwen. Daarvoor waren ontwerpende vaardigheden vereist, evenals statistische kennis die hielp om prognoses te maken.

Aan het einde van de twintigste eeuw was de houdbaarheid van de PPD's en de ETI's verstreken. Ze werden opgeheven en medewerkers werden ondergebracht in de provinciale organisatie (waardoor hun status als kenniswerkers verwaterde). Provinciale besturen meenden dat zij hun behoefte aan kennis op een betere en efficiëntere manier konden bevredigen met behulp van consultants. Dat scheelde in het onderhoud van een eigen apparaat. Bovendien groeide het geloof in particuliere bureaus die als vertegenwoordigers van de 'marktsector' beter op de hoogte waren van de nieuwste ontwikkelingen en methoden.¹⁰ Meer structureel zien we echter een verschuiving in de maatschappelijke uitdagingen die doorwerkte in de kennisbehoefte. In de naoorlogse decennia stond kennis in dienst van de uitbouw van de welvaartsstaat. Kennis leverde de details voor de voorgeschreven groei en ontwikkeling van de samenleving. Vanaf het einde van de twintigste eeuw werd het voorgeschreven pad echter minder eenduidig. Economische structuurverschuiving, zorgen om het milieu en demografische veranderingen maakten de toekomst van Nederland diffuser; het naoorlogse, eenduidige perspectief van uitbouw en groei in goede banen leiden was niet meer op alle terreinen vol te houden. Maatschappelijke opgaven waren minder vanuit één sector te benaderen en daardoor complexer. Het bestaande regionale kennisapparaat kon zich niet snel genoeg aanpassen en verloor daarom aan herkenbaarheid en positie.

⁷ J. Habermas, 'Leefwereld en systeem', *De nieuwe onoverzichtelijkheid en andere opstellen* (Meppel: Boom, 1989) p. 148-167.

⁸ Helmut Willke, *Smart governance. Governing the global knowledge society* (Frankfurt en New York: Campus, 2007) p. 46.

⁹ Hans Vollaard, 'Een historische schets van et provinciale bestuur', in: Harmen Binnema en Hans Vollaard, *Provinciale politiek* (Amsterdam: Boom, 2019) 23-56, aldaar 43.

¹⁰ Marijn Molema, *Regionale kracht, Economisch beleid in Noord-Nederland en Noordwest-Duitsland, 1945-2000* (Assen: Koninklijke Van Gorcum, 2011) p. 282-283.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Kennisbehoefte in de 21^e eeuw

In de afgelopen drie decennia is de relatie tussen democratie en deskundigheid veel vluchtiger geworden. Bestuurders en ambtenaren van decentrale overheden zoeken hun kennis overwegend in de markt. De afhankelijkheid van budget, netwerk, aanbod et cetera wordt daardoor groter. En dat maakt de rol van toeval groter als het gaat om het borgen van kennis in het proces van collectieve besluitvorming. Met deze situatie hadden we het misschien kunnen uitzingen als de tijd had stilgestaan in het laatste decennium van de twintigste eeuw. Maar in de 21^e eeuw zien we drie met elkaar samenhangende ontwikkelingen die de behoefte aan kennis in het decentrale bestuur alleen maar groter maken: veranderende opgaven, decentralisaties en de opkomst van regionale samenwerkingsverbanden.

Ten eerste tekent zich scherper af dat de maatschappelijke opgaven verschoven zijn van het uitbouwen van onze welvaartsstaat naar het behoud ervan. De gevolgen van de klimaatverandering dringen sterker tot ons door en zetten bestaande verhoudingen en belangen verder onder druk. Daarbij komt de voortschrijdende mondialisering en digitalisering van onze samenleving, die om steeds meer aanpassingsvermogen van individuen en collectieven vraagt. Veel transformaties (denk aan de energietransitie of de circulaire economie) hebben een ruimtelijke dimensie, waarbij problemen en oplossingen samenhangen met specifieke, regionale kenmerken. Hier wordt de rol van het decentraal bestuur automatisch groter. Immers, vanuit een nationaal of Europees centrum zal het nooit lukken om de regionale kenmerken te herkennen, te erkennen en efficiënt te verbinden met de noodzakelijke transformaties.

Ten tweede hebben decentrale overheden steeds meer verantwoordelijkheden gekregen. Vanaf begin jaren tachtig werken Rijk en decentrale overheden aan het decentraliseren van overheids-taken.¹¹ De Raad van State verwoordde deze beweging als

'decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan'.¹² Provincies hebben kerntaken gekregen op het gebied van cultuur, natuur en ruimtelijk-economische ontwikkelingen. De Omgevingswet geeft decentrale overheden nieuwe zeggenschap over de inrichting van ons land. En dan is er nog de decentralisatie van de zorg. Sinds 2015 hebben gemeenten een sleutelrol als het gaat om de ondersteuning van hun inwoners en (jeugd)zorg. Gemeenten zijn tevens eerstverantwoordelijk voor het ondersteunen en activeren van burgers met een arbeidsbeperking. Veel betrokkenen bij de decentralisaties waren zo gemotiveerd om de plannen uit te voeren, dat er weinig tot geen aandacht is besteed aan de benodigde kennisorganisatie. Signalen dat decentrale beleidscycli ook om deskundigheid en expertise vragen, klonken op zijn hoogst zwak.¹³

Mede voortkomend uit de decentralisatietendens zien we, ten derde, een snelle opkomst van regionale samenwerkingsverbanden. Ook de *Staat van het Bestuur 2020* besteedt hier aandacht aan. Recent zijn 1.248 samenwerkingsverbanden tussen minimaal twee Nederlandse overheden geteld, een stijging van 17% ten opzichte van 2017.¹⁴ Een gemiddelde provincie neemt deel aan 47 samenwerkingsverbanden, een gemiddelde gemeente aan 33. Er wordt voornamelijk samengewerkt op het fysieke en economische domein, gevolgd door het sociale domein, veiligheidsvraagstukken en de energietransitie. Voor decentrale overheden is samenwerking een belangrijke strategie om de opgaven, die in omvang en complexiteit zijn toegenomen, tegemoet te treden. Hun organisatorische capaciteit is vaak te beperkt voor een solo-optreden. Bovendien laten problemen en oplossingen zich vaak moeilijk benaderen op het beperkte schaalniveau van één gemeente of één provincie. Daarom wordt er meer samengewerkt, en is er ook meer kennis nodig voor analyse, onderzoek en op kennis gebaseerde aanbevelingen.¹⁵

¹¹ Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen* (Den Haag: Raad van State, 2006) p. 13, 25

¹² Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen* (Den Haag: Raad van State, 2009) p. 83.

¹³ Raad van State, *Het kán beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd* (Den Haag: Raad van State, 2013), p. 23.

¹⁴ Florian Theissen et al., *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden 2020* (Den Haag: Proef adviseurs en Kwink groep, 2020).

¹⁵ Deze behoefte wordt ook onderkend door de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhouding. In hun rapportage van september 2020, *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* wordt daarom voor een 'Centrum voor Decentrale Beleidskennis' gepleit, wat mij echter een contradictio in terminis lijkt.

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

Kennis schakelen voor het openbaar bestuur

We zagen reeds hoe de VNG en de ROB het probleem van gebrekkige beleidskennis op decentraal niveau agendeerden. Tegelijkertijd zien we in de praktijk talrijke initiatieven die tot doel hebben om het beleid van provincies en regionale samenwerkingsverbanden te voeden met kennis. In 2013 riep het Planbureau van de Leefomgeving (PBL) reeds op de decentrale kennisvraag en het kennisaanbod vanuit de rijksoverheid beter op elkaar af te stemmen.¹⁶ Als onafhankelijk onderdeel van de rijksoverheid zorgt het PBL zelf voor goede voorbeelden van die verbeterde afstemming. Samen met twee universiteiten evalueert het PBL het gedecentraliseerde natuurbeleid ('Natuurpact') en dringt daarmee diep binnen in de werkelijkheid van provincies.¹⁷ Nog recenter werkt het PBL aan een meerjarig onderzoeksprogramma naar de Regio Deals, oftewel de 21 gebiedsgerichte investeringsprogramma's waar het kabinet Rutte-III bijna een miljard euro voor vrijmaakte.¹⁸ Nationale kennisinstellingen getuigen dus van een ontluikend bewustzijn voor de regio als een belangrijk schaalniveau voor beleidsrelevant onderzoek. Dat is mooi, want planbureaus en andere nationale (kennis)instellingen verenigen een indrukwekkende denkkraft, zowel op theoretisch als op methodologisch gebied. Ander voordeel is dat de analyses van afzonderlijke regio's allemaal samengevoegd worden, zodat een nationaal beeld ontstaat van de beleidsproblemen en mogelijke oplossingen binnen een bepaalde opgave.

Ten principale is het echter onvoldoende om het regionale onderzoek bij nationale instellingen alleen te beleggen. Tegenover de voordelen staan de nadelen. Een nationaal centrum kent de konijnenholen van het openbaar bestuur onvoldoende. Nationale instituten kunnen weinig netwerken opbouwen/onderhouden met provinciale beleidsambtenaren en bestuurders. Vanwege hun veelheid en pluriformiteit is duurzaam contact met regionale samenwerkingsverbanden en gemeenten nog moeilijker. Rechtstreeks contact is voor kennismanagement (als in iedere

vorm van management) echter onmisbaar. In persoonlijke gesprekken tussen onderzoeker en beleidsbetrokkenen komen vraag en aanbod bij elkaar. Daar komt nog iets bij. Het voordeel van regionale kennisorganisaties is dat zij dichter bij de leefwereld van de mensen staan om wie het in beleid gaat. Zij hebben daardoor een scherper beeld van wat burgers denken, vinden en doen, en wat de relevantie daarvan is voor beleid en bestuur. Kortom, nationale kennisinstellingen kunnen slechts tijdelijk en beperkt tot de decentrale werkelijkheid doordringen. Systematisch kennismanagement vraagt echter om fijnmazige netwerken waarin onderzoekers, beleidsbetrokkenen en burgers een duurzame relatie met elkaar aangaan. Partijen in de regio kunnen zodoende hun behoefte aan kennis neerleggen bij de voor hun vertrouwde gezichten. Deze gezichten kunnen vervolgens het onderzoek op maat snijden, de feeling houden met burgers waar het uiteindelijk om gaat, en de resultaten op de juiste manier op het juiste moment naar buiten brengen. Inhoudelijk maatwerk, aansluiting bij de leefwereld, toon, stijl en timing: het zijn de finesses van het kenniswerk die je nu eenmaal niet centraal kunt orkestreren.

Zoeken naar structuur

Niet alleen op centraal niveau wordt er geëxperimenteerd met nieuwe vormen van kennisproductie voor decentraal beleid. Ook in regio's zelf tiert een welige praktijk van samenwerkingsverbanden, ontwikkellabs, platforms et cetera. Neem de Academische Werkplaatsen Publieke Gezondheid, waarin sinds 2005 netwerken mee opgezet zijn in diverse regio's. In de werkplaatsen ontmoeten beleidsmakers, kenniswerkers en praktijkmedewerkers in de gezondheidszorg elkaar. Samen proberen ze het volksgezondheidsbeleid op een hoger niveau te brengen.¹⁹ Hier vindt de broodnodige uitwisseling plaats tussen verschillende perspectieven, worden kennisvragen gearticuleerd en inzichten gedeeld.

¹⁶ Jeannette Beck, Lia van den Broek en Olav-Jan van Gerwen, *Kennis maken met decentrale overheden* (Den Haag: PBL, 2013) p. 49.

¹⁷ <https://themasites.pbl.nl/evaluatie-natuurpact/> geraadpleegd 15 november 2020.

¹⁸ <https://www.pbl.nl/brede-welvaart-in-de-regio> geraadpleegd 15 november 2020.

¹⁹ <https://www.awpg.nl/over-awpg/> geraadpleegd 15 november 2020.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

In weerwil van dit soort goede initiatieven blijven kritische geluiden in de lucht. Decentralisaties waren voor het Rathenau Instituut aanleiding om de kennisorganisatie voor gemeentelijk zorgbeleid onder de loep te nemen. De conclusies logen er niet om: 'Kennis dreigt onvindbaar te worden doordat het aanbod versnipperd is. De manier waarop publieke kennisorganisaties hun kennis ontsluiten, verspreiden en bruikbaar maken, sluit onvoldoende aan bij de behoefte van de professional.'²⁰ Hoewel de analyse beperkt blijft tot het zorgdomein en de gemeentelijke overheid, brengt deze conclusie een algemener risico onder woorden. Namelijk het risico dat goed kennismanagement een toevalligheid is. Er is een gebrek aan meer systematische borging van kennis in decentrale beleidsprocessen.

Dit risico vormt de bestaansgrond voor het zogenoemde Veluweberaad. In dit periodieke beraad, ondersteund door het RIVM, treffen bestuurders van provincies, gemeenten, waterschappen, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, omgevingsdiensten, GGD's en kennisinstellingen elkaar sinds 2017.²¹ Aanleiding is de Omgevingswet die om beleidsrelevante kennis over de leefomgeving vraagt - op allerlei gebieden en op allerlei niveaus. Tegen deze achtergrond spreekt het Veluweberaad op metaniveau over kennisorganisatie. En uit de boezem van dit beraad is een onderzoeksbureau in de gelegenheid gesteld om rapport uit te brengen over 'regionale schakelfuncties'.²² De idee van regionale schakelfuncties is behulpzaam in de zoektocht naar meer structuur. Het is een praktisch toepasbaar idee dat nadere beschouwing verdient. Letterlijk zorgt de 'schakelfunctie' ervoor dat kennis geschakeld wordt. Het schakelen vindt plaats op zowel horizontaal als op verticaal niveau. Horizontaal worden kenniswerkers aan elkaar verbonden rond een bepaalde beleidsopgave. Horizontale verbindingen zorgen ervoor dat de aanwezige denkkraft in een bepaald gebied en/of op een

bepaald onderwerp zich verenigt ten behoeve van het openbaar bestuur. Verticale verbindingen zorgen voor het overbruggen van de afstand tussen nationale kennisproductie en decentrale beleidsprocessen. Verticale, multi-level verbindingen stimuleren dat aanwezige kennis terechtkomt bij de bestuurlijke eenheden die de kennis het hardst nodig hebben. Concreet gaat het om de regionale verspreiding van kennis die op centraal niveau tot stand komt. Maar de omgekeerde weg moet hier ook benoemd worden. Als kennis geproduceerd in de regio 'omhoog' stroomt naar het centrum, dan zal dit het landelijke beeld van regionale overeenkomsten en verschillen nog scherper maken. De horizontale en verticale verbindingen bespoedigen een match tussen vraag en aanbod van beleidskennis. Idealerweise wordt de schakelfunctie door personen ingevuld die zicht hebben op de beleidsopgaven, zich proactief verhouden tot het aanwezige kennislandschap, en zowel regionaal als nationaal verbindingen leggen.²³ De schakelfunctie kan ook belegd worden bij organisaties in een regio waar al onderzoek gedaan wordt. Zo kennen de Noord-Nederlandse provincies hun eigen, regionale variant op een planbureau. Ook de provincies Noord-Brabant en Zeeland voorzien in soortgelijke kennisinstellingen. Een deel van de kennisbehoefte kan door deze regionale kennisorganisaties vertaald worden in onderzoeksprojecten waarvan de resultaten worden teruggeploegd in de regio zelf.

Conclusie

In het kielzog van illustere instellingen als VNG, ROB, Rathenau, RIVM en PBL besteedde deze bijdrage aandacht aan het thema van kennis voor decentrale beleidsprocessen. In de tweede helft van de twintigste eeuw kenden veel provincies hun eigen kennisinfrastructuur. Zulke zelfstandige kennisorganisaties passen niet meer bij de decentrale overheid van de 21^e eeuw. De beleidsopgaven zijn complexer geworden, te complex om vanuit een nationaal of provinciaal centrum te kunnen overzien. Door de

²⁰ Patricia Faasse en Lionne Koens, *Gezond verstand. Publieke kennisorganisaties in de gezondheidszorg* (Rathenau Instituut: Den Haag, 2017) p. 7.

²¹ <https://www.pbl.nl/nieuws/2017/veluweberaad>, geraadpleegd 15 november 2020.

²² Jasper Sterrenburg en Gabriël van Rosmalen, *Versterking van de kennisinfrastructuur door een regionale schakelfunctie* (Andersson Elffers Felix: Utrecht, 2020).

²³ Jasper Sterrenburg en Gabriël van Rosmalen, *Versterking van de kennisinfrastructuur door een regionale schakelfunctie* (Andersson Elffers Felix: Utrecht, 2020), p. 12.

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

toegenomen complexiteit is Nederland gaan decentraliseren, en wordt er lustig samengewerkt in de regio. De behoefte aan kennis op decentraal niveau neemt daarom toe. Hoe organiseren we het zo, dat de juiste kennis op de juiste tijd en plaats wordt afgeleverd, op de juiste manier? Daarvoor is het nodig dat kenniswerkers zich in de konijnenholen van het openbaar bestuur bewegen. Kenniswerkers in de regio moeten in staat gesteld worden om duurzame relaties aan te gaan met bestuurders, beleidsmakers en burgers. Zo worden de juiste vragen opgehaald, en op maat gesneden antwoorden geleverd. Deze bijdrage heeft nadrukkelijk niet gezocht naar oplossingen waarin de bestaande infrastructuur radicaal op de schop moet (hoewel dit best een interessante denkoefening kan zijn). Daarentegen heeft het aansluiting gezocht bij de pragmatische insteek van regionale schakelfuncties. Personen en organisaties in

de regio zouden aangewezen kunnen worden als een centrale node in het kennisnetwerk. Deze node schakelt verticaal (met andere kenniswerkers in een gebied) en horizontaal (met aanwezige kennis op rijksniveau). Dit idee kan aansluiten bij de bestaande praktijk: in veel regio's tekenen dergelijke knooppunten van kennis zich reeds af. Een volgende stap zou zijn om deze knooppunten met elkaar te erkennen en te verstevigen. Want door te schakelen, kunnen we onze collectieve kennisorganisatie op een slimme manier versterken.

[Marijn Molema is programmaleider bij het Fries Sociaal Planbureau en namens deze stichting bijzonder hoogleraar Regionale Vitaliteit & dynamiek aan de Rijksuniversiteit Groningen.](#)

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

4.

Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering

Carolien van Ham

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering

Democratische weerbaarheid in tijden van crises

Democratie: triomf, twijfel en terugval?

Na decennia van ongekeerde groei, lijkt de wereldwijde verspreiding van democratie nu tot stilstand te zijn gekomen. De zogenaamde 'derde golf van democratisering' begon in 1974 met het einde van het autoritaire Salazar-regime in Portugal en de democratische transitie in Spanje na de dood van de dictator Franco in 1975, en breidde zich vervolgens uit naar Latijns-Amerika (Huntington 1991). Het einde van de Koude Oorlog in 1989 bracht een versnelling van deze democratisering golf, en zette niet alleen democratische transities in gang in Centraal- en Oost-Europa, maar leidde ook tot een dusdanige verandering in internationale machtsverhoudingen dat ook vele democratische transities in Afrika en Azië volgden. In het begin van de jaren negentig leek het erop dat de democratie eindelijk zegevierde, wat er toe leidde dat sommige waarnemers triomfantelijk het 'einde van de geschiedenis' verkondigden met de democratie als winnaar (Fukuyama 1992). Daar leek ook wel enige reden toe: voor het eerst in de geschiedenis vormden democratische politieke systemen de meerderheid van alle politieke systemen wereldwijd (Diamond 1998).

Tegen het begin van het millennium uitten waarnemers echter steeds meer hun twijfels over de vermeende mate van democratische vooruitgang. In eerste instantie richtte de bezorgdheid zich op regimes die de overgang naar democratie hadden gemaakt en erin slaagden competitieve verkiezingen te houden, maar nog

steeds tekortschoten op het gebied van de bescherming van de rechtstaat, bijvoorbeeld de bescherming van persvrijheid en mensenrechten, en de bestrijding van corruptie, wat er toe leidde dat er steeds vaker een onderscheid werd gemaakt tussen zogenaamde electorale democratieën en liberale democratieën (Karl 2000, Schedler 2002). Maar tegen het einde van de jaren negentig werd het steeds duidelijker dat een deel van de regimes die de overgang naar democratie leken te hebben gemaakt, weliswaar formele democratische instituties hadden opgezet, maar in de praktijk weinig democratisch opereerden. In de nieuwe wereldorde na de Koude Oorlog houden de meeste autoritaire regimes inderdaad meer-partijen verkiezingen, hebben ze een formeel onafhankelijke rechterlijke macht, en state-of-the-art grondwetten en rechtssystemen, maar gebruiken ze een breed scala aan technieken om het functioneren van deze instellingen te ondermijnen, met als doel aan de macht te blijven. Slim autoritarisme betekent tegenwoordig het hebben van een façade van democratische instituties, waarachter technieken zoals verkiezingsfraude, intimidatie en bevooroordeelde toepassing van de wet zeer succesvol zijn gebleken om autoritair bewind te consolideren in landen als Rusland, Singapore en Rwanda (Svolik 2012, Schedler 2013).²⁴

Desalniettemin concludeerden wetenschappers in eerste instantie dat deze ontwikkelingen, hoewel verontrustend, vooral plaatsvonden in nieuwe democratieën met beperkte democratische ervaring (Levitsky and Way 2015, Schmitter 2015). Maar naarmate het millennium vorderde begonnen er democratieën te wankelen

²⁴ Als gevolg hiervan ontstonden nieuwe regime-typologieën die deze regimes identificeerden als 'hybride regimes' (d.w.z. regimes met kenmerken van zowel democratie als autocratie), of preciezer: electorale autoritaire regimes (Levitsky and Way 2002, 2010, Diamond, 2002, Schedler 2002, 2006).

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

die onderzoekers tot dan toe als stabiel hadden beschouwd, zoals Venezuela, Turkije en Brazilië. Inmiddels lijkt democratische erosie ook landen aanzienlijk dichterbij huis te treffen, zoals de ontwikkelingen in Hongarije, Polen en de VS illustreren.²⁵ In haar meest recente *Democracy Report* concludeert het Varieties of Democracy Institute dat er in 2019 weer meer autocratieën dan democratieën in de wereld zijn: 51% om precies te zijn (V-Dem, 2020: 4).²⁶ Het feit dat de landen waar momenteel democratische erosie plaatsvindt, vaak economisch en politiek invloedrijke landen zijn (VS, Brazilië, Turkije, India), landen met een lange democratische traditie (VS, India, Brazilië, Venezuela), en landen die 'westers' zijn en/of Europees (VS, Polen, Hongarije), heeft duidelijk gemaakt dat zelfs welvarende en stabiele democratieën niet immuun zijn voor processen van democratische terugval.

In deze context is het relevant te onderzoeken hoe weerbaar de democratie is - ook in Nederland -. Hoe reageert het democratisch bestel op uitdagingen en leidt dit tot democratische erosie of juist vernieuwing? In dit verband onderzoek ik in dit essay de gevolgen van crises voor democratische weerbaarheid in Nederland. Een aantal ontwikkelingen zetten democratie in toenemende mate onder druk: toenemende economische ongelijkheid, diversiteit, klimaatverandering, en recentelijk ook corona. Het afgelopen decennium zag men op ieder van deze thema's 'crises' ontstaan: de wereldwijde financiële crisis, de vluchtelingencrisis, de klimaatcrisis, en de coronacrisis.

Deze ontwikkelingen hebben in veel westerse democratieën geleid tot nieuwe of verscherpte maatschappelijke en politieke tegen-

stellingen en toegenomen polarisatie rond deze tegenstellingen.²⁷ In reactie hierop zijn ook nieuwe maatschappelijke en politieke coalities ontstaan, die uiteenlopende antwoorden formuleren op hoe deze uitdagingen het hoofd te bieden. Hierbij is ook, zowel vanwege de complexiteit als het wereldwijde karakter van deze vraagstukken, vaak sprake van een heroverweging van het democratisch bestel: hoe kan het dat democratie deze vraagstukken niet op kan lossen, en welke institutionele veranderingen zijn nodig om dat wel te doen? Dit leidt bij sommige burgers en politici tot een voorkeur voor meer autocratisch leiderschap (Foa and Mounk 2016), en bij anderen juist tot een voorkeur voor democratische vernieuwing (de Ridder en Dekker 2015).

In dit essay onderzoek ik in hoeverre ook in Nederland een dergelijke trend van verscherpte tegenstellingen en toenemende polarisatie is waar te nemen, in welke mate er sprake is van politieke mobilisatie rond deze tegenstellingen, en welke implicaties dit heeft voor democratische erosie of vernieuwing.

Crisis en democratische weerbaarheid

Crisis zijn momenten van ongekende maatschappelijke, politieke of economische verandering waarbij het tempo en de omvang van de veranderingen als buitengewoon worden beschouwd (Przeworski 2019). Dus de snelheid en omvang van economische achteruitgang in de context van de wereldwijde financiële crisis rechtvaardigden de aanduiding als economische crisis; het ongekend aantal vluchtelingen dat Syrië ontvluchtte na de Syrische burgeroorlog en het korte tijdsbestek waarin dit gebeurde, rechtvaardigden de aanduiding vluchtelingencrisis;

²⁵ Er is een uitgebreide wetenschappelijke literatuur over democratische erosie waarbij verschillende termen worden gebruikt: *democratic erosion*, *backsliding*, *recession*, *reversal* or *decay* (Bermeo 2016, Waldner and Lust 2018, Diamond 2015, Gerschewski 2020, Luhrman and Lindberg 2019). Hoewel deze verschillende termen wel subtiel verschillen in conceptualisatie weergeven, worden ze hier als synoniem gebruikt.

²⁶ "In 2019, the world is left with a mere 37 liberal and 50 electoral democracies. These constitute less than half of the states in the world (49%), after being in the majority for almost two decades" (V-Dem, 2020: 13). Conversely, "92 countries - or 51.4% - are under authoritarian rule in one form or the other. Also, at 54%, the majority of citizens now live in autocracies." (V-Dem, 2020: 13).

²⁷ In de literatuur wordt in dit verband ook wel gesproken van scheidslijnen. Zoals Bovens, Dekker en Tiemeijer (2014) uiteenzetten in het WRR rapport over tegenstellingen in Nederland: "Om te kunnen spreken over een scheidslijn, moeten er in ieder geval herkenbare sociale groepen zijn die empirisch waarneembaar van elkaar verschillen. [...] De volgende aspecten zijn daarbij van belang: "materiële en fysieke verschillen (o.a. in kansen, welvaart, welzijn, gezondheid); verschillen in attitudes (houdingen, normen en waarden); verschillen in organisaties (eigen belangenverenigingen, netwerken, partijen); en sociale afstand (mate van contact, menging of segregatie). [...] Daarnaast is het voor het ontstaan van expliciete maatschappelijke scheidslijnen ook relevant in hoeverre mensen zich *identificeren* met een der partijen in een maatschappelijke tegenstelling." (Bovens, Dekker en Tiemeijer, 2014, 23). Omdat ik in dit essay met name kijk naar verschillen in attitudes, hanteer ik hier de term tegenstellingen.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

en de wereldwijde en snelle verspreiding van het coronavirus evenals de ernst van de ziekte die het veroorzaakt, rechtvaardigen de benoeming coronacrisis. Omdat klimaatverandering versnelt en veranderingen in onze natuurlijke omgeving en het klimaat zichtbaarder en extremer worden (IPCC 2018), duiden we deze ontwikkelingen ook aan als de klimaatcrisis.

Crises hebben speciale eigenschappen die van invloed zijn op de mate en snelheid van sociale en politieke veranderingen die ze veroorzaken. Drie aspecten zijn hierbij belangrijk: omdat de meeste crises 'ongekend' zijn, zijn er niet zomaar al eerder ontwikkelde oplossingen voor handen; omdat de meeste crises 'urgent' zijn, moet er snel worden gereageerd; en omdat de meeste crises diepe problemen veroorzaken, zijn maatregelen die onder normale omstandigheden niet aanvaardbaar zouden zijn voor een meerderheid van de burgers en politici soms wel aanvaardbaar: *desperate times call for desperate measures*.²⁸ Dit betekent dat crises, vanuit een institutioneel perspectief, uitzonderlijke momenten van institutionele 'vloeibaarheid' creëren: ze creëren kansen om instituties te veranderen en nieuwe antwoorden op problemen te ontwikkelen. Dergelijke kansen kunnen echter worden aangegrepen door verschillende actoren, en bieden daarmee de mogelijkheid voor zowel democratische vernieuwing als ondermijning.²⁹

Daarnaast creëren crises ook, omdat het momenten zijn van diepe en snelle verandering, vaak nieuwe maatschappelijke tegenstellingen. Naarmate deze maatschappelijke tegenstellingen zich verdiepen en zorgen voor polarisatie in de samenleving en verschillende groepen ook politiek mobiliseren, ontstaat er meer

druk voor verandering. Politieke entrepreneurs die erin slagen voorstellen voor institutionele vernieuwing te koppelen aan dergelijke nieuwe tegenstellingen, kunnen succesvol zijn in het realiseren van institutionele verandering. Als deze voorstellen voor verandering niet alleen oplossingen voor beleidsproblemen bevatten, maar ook voorstellen over hoe democratische besluitvorming zou moeten veranderen, dan heeft dit ook gevolgen voor het democratisch bestel.

Wanneer zijn crises problematisch voor democratie? Op zich is het feit dat in reactie op crises nieuwe maatschappelijke en politieke tegenstellingen ontstaan en dat politici en politieke partijen inspelen op deze veranderingen in de maatschappij natuurlijk niet problematisch: dat is juist precies wat we zouden verwachten in een representatieve democratie waarbij politici responsief zijn en reageren op wat burgers belangrijk vinden. Daarnaast zijn de veranderingen die crises genereren niet altijd slecht: crises kunnen ook leiden tot democratische vernieuwing (Thomassen en van Ham 2017). Onderstaand zet ik uiteen onder welke omstandigheden polarisatie en mobilisatie kunnen leiden tot institutionele veranderingen die de democratie ondermijnen.

Polarisatie, mobilisatie en institutionele verandering

Maatschappelijke en politieke tegenstellingen horen bij democratie: burgers zijn het immers niet altijd over alles eens. Zolang tegenstellingen niet altijd samenvallen, maar er sprake is van verschillende tegenstellingen tussen verschillende groepen (wat politicologen *cross-cutting cleavages* noemen), hoeven tegenstellingen niet problematisch te zijn voor de democratie: er zijn dan immers altijd mogelijkheden voor verschillende groepen om

²⁸ Concreet betekent dit dat crises de institutionele opties die beschikbaar zijn zowel kunnen verkleinen als verruimen: verkleinen vanwege de snelheid waarmee oplossingen nodig zijn, wat de kans op het terugrijpen op eerdere oplossingen in - voor zover mogelijk - vergelijkbare situaties vergroot (Verbeek 2003), verruimen omdat enerzijds de nieuwheid van crises ruimte biedt aan nieuwe ideeën en anderzijds de mate van problemen meer opties acceptabel maakt, zodat de institutionele 'keuzeset' groter wordt. Voor nu is van belang dat crises uitzonderlijke momenten en mogelijkheden creëren ('windows of opportunity') voor institutionele verandering.

²⁹ Hierbij moet worden opgemerkt dat lang niet altijd meteen helder is wat de gevolgen zijn van institutionele veranderingen voor democratische weerbaarheid. Omdat in tijden van crises snelle beslissingen vereist zijn, is democratische controle van besluitvorming niet altijd even zorgvuldig als in 'normale' tijden, waardoor institutionele erfenissen kunnen ontstaan die later voor uitdagingen voor de democratie zorgen. De uitbreiding van bevoegdheden en mogelijkheden tot surveillance van politie in de context van de coronacrisis zijn een voorbeeld hiervan: als de crisis voorbij is, zullen deze moeten worden teruggedraaid, en dat is niet altijd vanzelfsprekend. Voor vergelijkend onderzoek over de gevolgen van de coronacrisis voor democratische erosie, zie Kolvani et al. (2020) en het project [Pandemic Backsliding](#).

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

compromissen te sluiten waar in ieder geval een meerderheid van de bevolking achter staat (Lipset 1960; Bartolini en Mair 2001). Er ontstaat een probleem als tegenstellingen niet meer cross-cutting zijn maar steeds meer samenvallen (*mutually reinforcing cleavages*), waarbij groepen steeds meer tegenover elkaar komen te staan.

Behalve de mate waarin verschillende maatschappelijke en politieke tegenstellingen samenvallen, is ook de mate van polarisatie van belang. Het is hierbij van belang onderscheid te maken tussen inhoudelijke of ideologische polarisatie, affectieve polarisatie en systeempolarisatie (Dekker en den Ridder 2014, Harteveld, 2019). Inhoudelijke of ideologische polarisatie zijn tegenstellingen tussen burgers over beleidsoplossingen en betreffen dus puur inhoudelijke verschillen van mening. Affectieve polarisatie daarentegen gaat over negatieve houdingen ten opzichte van mensen met een andere mening, en geeft daarmee afnemende tolerantie aan voor mensen met een andere mening. Systeempolarisatie betreft inhoudelijke tegenstellingen tussen burgers niet over beleidsoplossingen, maar over het karakter van het politieke systeem zelf.

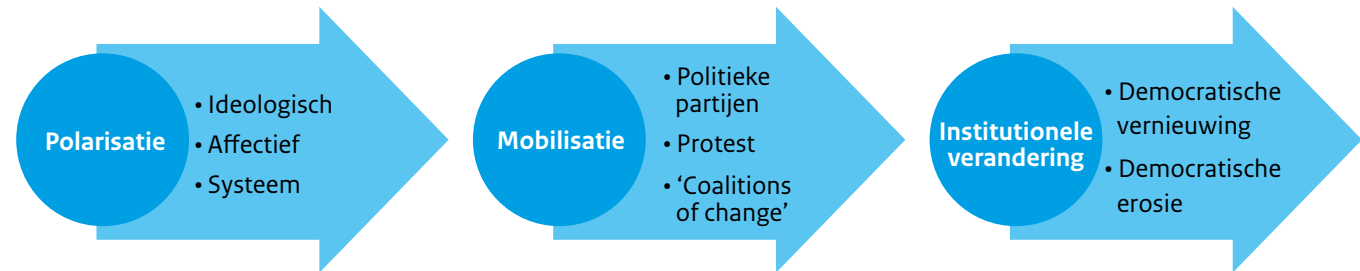
Als inhoudelijke opvattingen van burgers verder uit elkaar komen te liggen en er minder mensen in het midden te vinden zijn, maakt dit compromissen sluiten lastiger, maar dat vormt nog niet meteen een bedreiging voor de democratie. Als burgers echter minder tolerant worden ten aanzien van mensen met een andere mening, dan kan dit leiden tot afnemende bereidheid om naar elkaar te luisteren, compromissen te sluiten, en zelfs de ander als medeburger te erkennen (McCoy and Somer 2019, Harteveld 2019). Als dit ook samengaat met tegenstellingen tussen burgers over het karakter van het politieke systeem zelf, dan is er sprake van wat McCoy en Somer (2019) 'schadelijke polarisatie' noemen. Wanneer tegenstellingen dus samenvallen, inhoudelijk polariseren, en ook in termen van *Us vs Them* worden geïnterpreteerd, en de tegenstellingen niet alleen meer over beleidsoplossingen gaan maar ook over het karakter van het politieke systeem zelf, dan kan dit de democratische weerbaarheid aantasten.

Maar dan nog is het de vraag of alleen verscherpte tegenstellingen en polarisatie onder burgers voldoende is om institutionele verandering teweeg te brengen, daarvoor is ook politieke mobilisatie nodig en de vorming van '*coalitions of change*'. Politieke mobilisatie kan plaatsvinden binnen de kaders van de representatieve democratie, als politieke partijen als reactie op veranderende tegenstellingen hun partijprogramma's aanpassen of nieuwe politieke partijen ontstaan die nieuwe tegenstellingen beter vertegenwoordigen. Anderzijds kan politieke mobilisatie ook plaatsvinden 'op straat' door middel van protesten georganiseerd door burgers, vaak in samenwerking met maatschappelijke organisaties, met als doel politieke aandacht te vragen voor bepaalde thema's. Wanneer er vervolgens samenwerking ontstaat tussen politiek gemobiliseerde burgers, maatschappelijke organisaties en andere belangengroepen en politieke partijen kunnen echt effectieve '*coalitions of change*' ontstaan: met voldoende draagvlak en politieke invloed om daadwerkelijk institutionele verandering te bewerkstelligen. Of deze institutionele verandering resulteert in democratische vernieuwing of juist democratische erosie, hangt af van de opvattingen van de betrokken actoren in de '*coalitions of change*': welke problemen ervaren zij en welke veranderingen in het democratisch bestel zien zij als sleutel om deze problemen op te lossen? Onderstaand figuur geeft een schematisch overzicht van deze relaties tussen polarisatie, mobilisatie en institutionele verandering.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Figuur Polariserie, mobilisatie en institutionele verandering



In hoeverre hebben de verschillende crises in het afgelopen decennium in Europa geleid tot nieuwe en verscherpte maatschappelijke en politieke tegenstellingen en toegenomen polarisatie en mobilisatie rond deze tegenstellingen? In de meeste Europese democratieën waren van oudsher meerdere *cross-cutting* scheidslijnen van belang: de tegenstelling tussen arbeiders en kapitaal, tussen religieus en seculier, en tussen centrum en periferie dan wel stad en platteland (Lipset and Rokkan 1967). Deze scheidslijnen waren zichtbaar in verschillende houdingen ten opzichte van politiek: hetzij in linkse of rechtse opvattingen over sociaaleconomisch beleid (zoals nivellering, meer overheidsingrijpen in de economie, ruimhartigheid van sociale voorzieningen), hetzij in traditionele of progressieve opvattingen over sociaal-cultureel beleid (zoals abortus, euthanasie en traditionele genderrollen).

In recente jaren lijken deze traditionele tegenstellingen minder saillant te zijn geworden en lijkt er zich een nieuwe tegenstelling af te tekenen rond globaliseringskwesties. Kriesi et al (2006) onderscheiden in dit verband de tegenstelling tussen demarcatie en integratie, met aan de ene kant burgers die positief staan tegenover globalisering, de EU en immigratie, en aan de andere kant burgers die het belang van nationale soevereiniteit benadrukken, en kritischer zijn ten opzichte van de EU en immigratie.

Inmiddels lijken ook opvattingen over klimaatverandering en klimaatbeleid zich bij deze tegenstellingen te voegen, al verschilt de mate van polarisatie en samenhang van deze tegenstellingen sterk in verschillende landen (Kriesi en Hutter 2019).³⁰ De ontwikkeling van nieuwe tegenstellingen heeft ook geleid tot het ontstaan van nieuwe maatschappelijke en politieke coalities, die zich mobiliseren zowel via de representatieve democratie in de vorm van nieuwe politieke partijen als in protesten en sociale bewegingen. Als het gaat om politieke mobilisatie door politieke partijen, wordt de pro-EU-, pro-immigratie- en pro-klimaatkant over het algemeen vertegenwoordigd door groene, progressieve, en sociaal liberale partijen die vaak al ontstonden in de jaren zeventig, en wordt de anti-EU-, anti-immigratie-, en in toenemende mate klimaatsceptische kant vertegenwoordigd door de recentere opkomst van rechts- (en in mindere mate links-) populistische partijen (Bovens et al. 2014). Daarnaast lijkt in het afgelopen decennium ook politieke mobilisatie in de vorm van protesten te zijn toegenomen, met name rond thema's die voortvloeien uit de genoemde crises en die aansluiten bij deze nieuwe tegenstellingen. Zo vonden in verschillende Europese landen in reactie op de wereldwijde financiële crisis en de vluchtelingen crisis veelvuldig demonstraties plaats, en is er meer recent regelmatig protest geweest rondom klimaatverandering,

³⁰ In de VS is deze combinatie van protectionisme, anti-immigratie en klimaatsceptis heel helder gebleken in de het beleid van president Trump en de Republikeinse Partij in de afgelopen vier jaar, maar ook in Europa zijn er voorbeelden van rechts-populistische partijen zoals de AfD en Front National die naast hun anti-immigratie en anti-EU beleid nu ook vragen stellen rondom klimaatverandering.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Black Lives Matter en *Me Too/Women's Marches*, en in 2020 uiteraard ook rondom de coronamaatregelen (Brannon et al. 2020).³¹ Steeds vaker gaan protesten ook over het karakter van het politieke systeem en de noodzaak voor het verdedigen dan wel vernieuwen van de democratie.³²

Polarisatie en mobilisatie in Nederland

In hoeverre is er in Nederland sprake van polarisatie en mobilisatie? Onderzoek naar de ontwikkelingen van tegenstellingen in Nederland laat een gemengd beeld zien: er is zowel sprake van convergentie als polarisatie. Op de oude scheidslijnen van links-rechts en confessioneel-seculier vinden Dekker en Den Ridder (2019, 2014) dat Nederlanders sinds de jaren zeventig juist naar elkaar zijn toegegroeid: opvattingen over herverdeling, euthanasie en abortus laten convergentie of depolarisatie zien. Daar staat tegenover dat op nieuwe tegenstellingen zoals Europese integratie, immigratie en globalisering sprake is van meer polarisatie (Dekker en Den Ridder 2014, 2019, Bovens et al. 2014). Daarnaast lijken nieuwe tegenstellingen ook meer samen te vallen: Bovens et al. (2014) onderscheiden de contouren van twee tegengestelde sociaal-culturele 'families', met aan het ene uiterste burgers met kritische en negatieve opvattingen over de EU, immigratie en globalisering en aan het andere uiterste burgers met positieve opvattingen over deze thema's. Er zijn echter ook nog steeds grote middengroepen van burgers die meer gematigde opvattingen hebben over deze thema's.³³ In hoeverre recentere thema's als klimaatbeleid en de coronamaatregelen ook samen vallen met deze tegenstelling zal toekomstig onderzoek moeten uitwijzen.

Kijkend naar opvattingen over het karakter van het politieke systeem zelf, is opvallend dat kritiek op het functioneren van de representatieve democratie ook in zekere mate samen lijkt te gaan met deze nieuwe tegenstellingen. Zo vinden Den Ridder en Dekker (2015) dat burgers die ontevreden zijn over de representatieve democratie, ook het meest tegen Europa en immigratie zijn (en overigens ook voor inkomensnivellering). Onder deze burgers is grote steun voor directe democratie en ook - zij het in mindere mate - voor apolitieke democratie. Onder burgers die tevreden zijn over de representatieve democratie is het tegenovergestelde patroon te vinden. Maar ook hier is er een grote middengroep van burgers met meer gematigde standpunten.³⁴

Ten slotte, hoe zit het met affectieve polarisatie in Nederland? Metingen van affectieve polarisatie in Nederland (aan de hand van de stelling: 'er zijn mensen die ik ben gaan haten om de standpunten die zij innemen'), laten zien dat in 1970 19% van de burgers het hiermee eens was, in 1975 en 1980 13%, en in 2012 ook 13%. In 2017 was dit aandeel licht gestegen naar 16%, maar nog steeds lager dan in 1970 (Dekker en Den Ridder 2019). De mate waarin de tolerantie voor burgers met andere meningen afneemt, is daarmee wel een ontwikkeling om te blijven monitoren.

Er is dus wel sprake van inhoudelijke polarisatie, met name op nieuwe tegenstellingen over globalisering, EU en immigratie, en opvattingen over deze thema's lijken ook samen te vallen met voorkeuren voor directe en apolitieke democratie. Tegelijk zijn er grote middengroepen met meer gematigde en gemengde voorkeuren en is er (nog) geen bewijs voor een sterke toename in affectieve polarisatie.

³¹ Zo stellen Brannon et al. (2020) in een recent rapport dat in Europa, "anti-government protests increased by an average of 12.2 percent annually between 2009 and 2019, roughly in line with the global average of 11.5 percent. There were 216.4 percent more protests in 2019 than 2009." (p. 6)

³² Zo vindt V-Dem in haar jaarlijkse Democracy Report dat: "The share of countries with substantial pro-democracy mass protests rose from 27% in 2009 to 44% in 2019." (V-Dem 2020, p. 7).

³³ Bovens, Dekker en Tiemeijer (2014): "We constateren in Nederland weliswaar sociaal-culturele verschillen, maar niet twee scherp afgebakende maatschappelijke blokken. Eerder zien we twee tegengestelde sociaal-culturele 'families', waartussen zich echter ook grote middengroepen bevinden." (p. 10)

³⁴ De mate waarin deze inhoudelijke verschillen van mening tussen burgers over zowel specifieke beleidsthema's als het politieke systeem samenhangen met verschillen in sociaal-economische achtergrondkenmerken als inkomen, opleiding, leeftijd, gender en regio is onderwerp van discussie. Verschillen in opvattingen lijken er vooral te zijn tussen hoger en lager opgeleiden, en in mindere mate tussen jongeren en ouderen (Dekker et al. 2020). Verschillen tussen verschillende inkomensgroepen en genders lijken minder saillant. Wel is er in recente jaren een toename in 'regionale frustratie' gesignaleerd, waarbij burgers die in steden en dorpen buiten de Randstad wonen het gevoel hebben dat zij minder goed vertegenwoordigd worden door nationale politici (de Lange 2018, Cordeweners 2020).

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

In hoeverre is er ook sprake van toegenomen politieke mobilisatie op deze thema's in Nederland? Als het gaat om politieke representatie, zijn de thema's van de nieuwe tegenstellingen inmiddels goed vertegenwoordigd in het Nederlandse partijstelsel, waarbij anti-Europa, anti-immigratie en anti-globaliseringstandpunten met name worden vertegenwoordigd door rechts-populistische partijen zoals de PVV en FvD, en in mindere mate ook door de SP en 50PLUS, terwijl de pro-Europa- en pro-globaliseringsstandpunten het meest uitgesproken vertegenwoordigd worden door D66 en Groen'Links. Standpunten op klimaatbeleid lijken in toenemende mate ook samen te vallen met deze tegenstellingen, hoewel niet volledig, en scherpe kritiek op de coronamaatregelen is vooralsnog voornamelijk te vinden bij FvD. Als het gaat om politieke mobilisatie van burgers 'op straat' is er de afgelopen jaren ook in Nederland een duidelijke toename te zien in het aantal politieke protesten rond deze thema's, met de *Occupy* protesten in reactie op de wereldwijde financiële crisis, protesten voor en tegen vluchtelingen ten tijde van de vluchtelingencrisis, en meer recent de diverse klimaatdemonstraties en demonstraties van boeren en bouwers tegen de stikstofmaatregelen, demonstraties in het kader van *Black Lives Matter* en pro- en anti-Zwarte Piet, en demonstraties tegen de coronamaatregelen (Den Ridder et al. 2020).

Gevolgen voor democratische erosie of vernieuwing

Welke gevolgen kunnen we verwachten van de ontwikkeling van nieuwe tegenstellingen en politieke mobilisatie rondom deze tegenstellingen in Nederland voor democratische erosie dan wel vernieuwing? In dit essay heb ik voorgesteld dat institutionele verandering (of dat nu vernieuwing of erosie van de democratie behelst) waarschijnlijker wordt wanneer nieuwe maatschappelijke en politieke tegenstellingen steeds meer samenvallen, inhoudelijk polariseren, en ook in termen van identiteit (*Us vs Them*) worden geïnterpreteerd; wanneer de tegenstellingen niet alleen meer over beleidsoplossingen gaan, maar ook over het karakter van het politieke systeem zelf; en wanneer er politieke mobilisatie rondom deze nieuwe tegenstellingen is waarbij burgers, maatschappelijke organisaties, belangengroepen en politieke partijen 'coalitions of change' vormen om daadwerkelijk institutionele verandering voor elkaar te krijgen.

De empirische gegevens gepresenteerd in de *Staat van het Bestuur 2020* en in dit essay suggereren dat een dergelijke situatie in Nederland (nog) niet is ontstaan. De nieuwe tegenstellingen rondom globaliseringskwesaties, EU, migratie en klimaat lijken weliswaar steeds meer samen te vallen, en hierin zijn ook heldere uitersten te herkennen in zowel de voorkeuren van burgers als het politieke debat, maar verreweg de meeste Nederlanders bevinden zich in de middengroepen met gematigder opvattingen over deze thema's. Daarnaast is de steun voor autoritaire alternatieven voor democratie, zoals regering door sterke leiders, mensen uit het zakenleven, en experts gemiddeld nog steeds vrij laag in Nederland en is de steun voor sterke leiders zelfs gedaald in de afgelopen vier jaar (Den Ridder et al. 2020, Den Ridder en Dekker 2015). Ten slotte is de ontwikkeling van affectieve polarisatie wel iets om in de gaten te houden, maar suggereert het feit dat veel Nederlandse burgers zich zorgen maken om polarisatie ook dat er animo bestaat om (weer) met elkaar in gesprek te gaan (Dekker en Den Ridder 2019). De veel bredere steun voor directe democratie enerzijds en meer burgerparticipatie anderzijds onder Nederlandse burgers suggereert dat de vele initiatieven die op dit vlak worden ontwikkeld op zowel lokaal als nationaal niveau een welkome mogelijkheid zullen bieden om dit gesprek ook daadwerkelijk te voeren, en daarmee ons democratisch bestel te revitaliseren vanuit de kern: de burgers.

[Carolien van Ham is hoogleraar Empirische Politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen](#)

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

5.

Nederland Bestuurders- democratie?

René Cuperus

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

5. Nederland Bestuurdersdemocratie?

Crisises zijn vaak katalysator van langer lopende trends. Met de coronacrisis, die tegelijk volksgezondheids crisis en sociaaleconomische crisis is, lijkt iets soortgelijks aan de hand. Ook die vergroot ontwikkelingen uit en zet het spotlicht op onderhuidse spanningen. Internationaal, nationaal en lokaal.

Zo wordt als gevolg van de coronacrisis internationaal gesproken van de versnelde opmars van China en een verdere verzwakking van de hegemoniale positie van Amerika. Sommigen nemen al de term 'post-Amerikaanse wereldorde' in de mond. Nationaal zien we dat de weerstand tegen de neoliberale markt- en efficiency-samenleving een verdere boost heeft gekregen. Er is een zeker eerherstel van de overheid en van publieke waarden bespeurbaar. Ook in de lokale democratie heeft de coronacrisis langer lopende trends versterkt. Zo is de balans tussen de bestuurlijke, uitvoerende macht en de controlerende, kaderstellende macht tijdens de coronacrisis opnieuw verder verschoven naar het lokaal uitvoerend bestuur. Dat had natuurlijk alles te maken met de noodsituatie van een viruspandemie. Rampsituatie GRIP 4 werd geactiveerd en dat betekende een centralisering van crisismanagement. Het gezag van de gemeentebesturen werd tijdelijk overgeheveld naar de burgemeester/voorzitters van de veiligheidsregio's, die op hun beurt in het Veiligheidsberaad landelijke voorschriften en maatregelen kregen opgelegd via de minister van Volksgezondheid of die van Justitie en Veiligheid.

Vooral de gemeenteraden raakten hierdoor buitenspel, en daarmee de vertegenwoordigende lokale democratie. Een afstand die nog eens werd versterkt door de verplichting van *social distancing*. Daardoor waren fysieke bijeenkomsten van de gemeenteraden niet of nauwelijks mogelijk, al is het snel en kundig gelukt om dat met digitale besluitvormingsalternatieven nog enigszins op te vangen (spoedwet digitale besluitvorming).

In acute noodsituaties gaat het om snelheid, daadkracht en eenduidigheid van handelen. Korte, snelle lijnen, met voorbijgaan

aan de zorgvuldige procedures en democratische routines uit het 'oude bestuurlijke normaal'. Aan de orde is dan de transformatie van een 'polderoverleg-samenleving' naar een 'commando-samenleving', met als symbolen het OMT, als expert-adviesorgaan van het kabinet, en de nationale persconferenties als *top-down* aanzeggers van dwingende maatregelen.

In het voorjaar van 2020 werden de veiligheidsregio's als juiste schaal aangemerkt om de coronapandemie effectief en daadkrachtig te bestrijden, met de burgemeesters van de grootste gemeenten als boegbeeld en crisismanager. Complicerend daarbij is dat de (veiligheids)regio in het Thorbeckiaans openbaar bestuur geen formele positie heeft, waardoor per definitie sprake is van een 'democratisch probleem'. Op het bestuurlijk niveau van de regio bestaat er niet zoiets als democratische legitimiteit en controle, zoals Rien Fraanje terecht stelt. De veiligheidsregio beschikt als bestuurslaag niet over een gekozen volksvertegenwoordiging die het regionaal crisisbestuur kan controleren. Fraanje: 'De burgemeester van de grootste gemeente vervult de rol van voorzitter van de veiligheidsregio, maar die is – zeker in tijden van crises – niet in de gelegenheid om alle gemeenteraden in zijn verzorgingsgebied langs te gaan om daar verantwoording af te leggen. Zelfs zijn 'eigen' gemeenteraad hoeft de burgemeester, die tevens voorzitter van de veiligheidsregio is, slechts te informeren; de eerste burger is hem geen (politieke) verantwoording schuldig. De tevredenheid over de slagkracht en de zorgen over het gebrek aan democratische legitimiteit en controle lijken twee zijden van dezelfde medaille; de veiligheidsregio kan juist daadkrachtig zijn omdat die is vrijgesteld van democratische procedures. Het resultaat was wel dat tal van gemeenteraden, maar ook colleges van burgemeester en wethouders, werkloos en machteloos hebben moeten toezien hoe een niet democratisch gekozen bestuurslaag de macht in de gemeente tijdelijk overnam en ingrijpende besluiten nam.'

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

In een beperkte en tijdelijke rampfase valt hier wel enig begrip voor op te brengen, maar problematisch wordt het als zo'n situatie te lang aanhoudt of vastgelegd dreigt te worden in een nieuwe coronawet. Lokale democratie is er niet alleen voor mooie dagen als de zon schijnt.

Zeer illustratief voor dit buitenspel komen te staan van de gemeenteraden was een motie die raadsbreed door de gemeenteraad van Haarlem werd aangenomen (17 september 2020). Met de motie *'Betek zoveel als mogelijk de raad, eer u verder gaat'*, eiste de Haarlemse gemeenteraad een positie op bij de bestrijding van de coronacrisis. Men wenste uitvoeriger en eerder betrokken te worden bij door de burgemeester (voor)genomen maatregelen om de coronacrisis te lijf te gaan. De Haarlemse gemeenteraad constateert dat de 'Tijdelijke wet maatregelen COVID-19 bevoegdheden zal toekennen aan de burgemeesters om lokale maatregelen te treffen, en dat de gemeenteraad tot nu vooral achteraf wordt geïnformeerd over genomen maatregelen'. De raad overweegt dat 'er zowel landelijk als bij de Haarlemse gemeenteraad zorgen leven over het gebrek aan democratische borging van regionale en/of lokale maatregelen', en eist voortaan betere informatievoorziening en zo mogelijk raadpleging vooraf bij coronamaatregelen.

Ook twee fractievoorzitters in de gemeenteraad van Heerenveen pleitten er in een krantenstuk voor dat 'de democratie uit zijn quarantaine moet worden gehaald. Juist nu het draagvlak voor maatregelen onder druk staat, moeten volksvertegenwoordigers weer terug in het zadel'.

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden heeft zich eveneens in deze zin bezorgd getoond over het gebrek aan democratische betrokkenheid van gemeenteraden bij het coronabeleid. Met name keerde men zich kritisch tegen de tijdelijke COVID-19-wetgeving waarmee het kabinet in eerste instantie 'het nieuwe normaal' dacht te kunnen ordenen en organiseren. Dat wetsvoorstel 'miskent welke kracht en waarde de gemeenteraad kan bieden. Deze tijdelijke wet ontbreekt het aan lokale democratische borging, democratische betrokkenheid en medeverantwoordelijk-

heid van de raad voor draagvlak in de lokale samenleving', aldus de raadsledenvereniging.

Later is deze wet bijgesteld onder forse druk van Tweede Kamer en staatsrecht-experts, waarbij het amendement van het CDA-Tweede Kamerlid Van Dam ervoor gezorgd heeft dat 'de betrokkenheid van gemeenteraden en college van burgemeester en wethouders wordt gewaarborgd' bij het coronacrisismanagement van de veiligheidsregio's. Op deze manier is enige vorm van democratische controle (meestal achteraf) hersteld. Maar het gemak waarmee over democratische waarborgen en een representatief draagvlak werd heengelopen, blijft een teken aan de wand. Dat verraadt het primaat van de bestuurlijke blik ten koste van de vertegenwoordigende dimensie. En dat is symbolisch voor een al langer lopende ontwikkeling.

Gemeenteraden buitenspel

Gemeenteraden waren al meer en meer een zorgenkind aan het worden. Steeds meer analyses (zie bijvoorbeeld de interviews met burgemeesters in *'Lokale democratie op zoek naar zichzelf'*) laten zien dat er sinds de dualisering een machtsverschuiving is opgetreden richting B en W en de professionele ambtelijke organisatie. Dit ten koste van de gemeenteraad. Met het vertrek van de wethouders uit de raad – vroeger nogal eens de politieke zwaargewichten -, is de gemeenteraad politieke statuur ontnomen en raakte het bestuur, meer dan goed is, gedepolitiseerd en vertechnocratiseerd.

Daar komt nog bij dat de representatieve positie van de gemeenteraden ook nog door iets anders onder druk staat. En wel door de op zich toe te juichen opmars van burgerparticipatie, democratische vernieuwing en maatschappelijk initiatief. Delen van de lokale samenleving organiseren zichzelf op nieuwe manieren, deels in reactie op de verzwakking van de traditionele partijpolitiek. Sterker dan het landelijke niveau is het lokaal niveau een proeftuin en laboratorium van nieuwe vormen van burgerparticipatie en democratisch experiment. Van burgertoppen, herindelingsreferenda en burgerbegrotingen tot aan het uitdaagrecht (*right to challenge*) en digitale participatie. Geen enkele zichzelf respecterende gemeente doet het zonder. Volgens de *Staat van het*

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Bestuur 2020 heeft bijna de helft van de gemeenten een 'Nota Burgerparticipatie'; 61% heeft daarbij een 'Verordening Burgerinitiatief' en in ongeveer 27% is een Referendum-verordening van kracht.

Niet zelden gaat het initiatief hierbij uit van betrokken wethouders of gepassioneerde ambtenaren, die via burgerparticipatie rechtstreeks contact leggen tussen burgers en bestuur, langs en over de gemeenteraad heen. Veel gemeenteraadsleden geven aan niet goed te weten hoe ze zich daartoe precies moeten verhouden. Gemeenteraden voelen zich ingeklemd tussen actieve burgers aan de ene kant, en op afstand opererende bestuurders aan de andere kant.

Dit fenomeen wordt nog eens extra versterkt door de vergaande regionalisering van gemeentelijk beleid. Ook die zet gemeenteraadsleden (en inwoners) op grote afstand. Dat was al zo voor de coronacrisis. De afgelopen decennia zijn veel taken door de vakdepartementen op het regionaal tussenniveau belegd. Zowel in het fysieke als sociale domein zien we dat de regio als de adequate schaal wordt gezien voor de aanpak van tal van maatschappelijke opgaven. Fraanje heeft het in dit verband over een lappendeken van 29 omgevingsdiensten, 35 arbeidsmarkt-regio's, 42 jeugdzorgregio's en 30 energieregio's.

In de *Staat van het Bestuur 2020* wordt gesproken over 1.248 samenwerkingsverbanden tussen ten minste twee Nederlandse overheden, waarvan minimaal een decentrale overheid. De gemiddelde gemeente neemt deel aan 33 samenwerkingsverbanden. 31% van de samenwerkingsverbanden richt zich op het fysiek domein. 20% van de samenwerkingsverbanden richt zich op het sociaal domein. 15% van de samenwerkingsverbanden richt zich op het economisch domein.

Wat we zien, is dat het zwaartepunt van beleid verschoven is van 'government' naar 'governance'. Er is een voorkeur om zogenaamde maatschappelijke opgaven interbestuurlijk en regionaal uit te voeren, waardoor nieuw beleid en decentralisaties zich in een democratisch niemandsland ophouden. In regio's zonder democratische controle.

De grote decentralisatieoperatie van Rijk naar gemeenten is paradoxaal samengegaan met een beweging weg van gemeenten en gemeenteraden. Dat wordt wel de dubbele 'decentralisatieparadox' genoemd (Marcel Boogers). 'Taakuitvoering op een kleinere schaal (van nationaal naar lokaal) ging dubbelzinnig gepaard met gelijktijdige schaalvergroting (regionalisering of herindeling), waardoor de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad door de decentralisaties – zeker op de korte termijn – eerder verzwakt raakte dan versterkt'.

De ongekende toename van regionaal (verlengd) bestuur en andere complexe vormen van gemeentegrensoverschrijdende *governance* en 'interbestuurlijke drukte' hebben met name bij gemeenteraadsleden een aanzwellend onbehagen veroorzaakt, zoals in het geval van de *Regionale Energie Strategie* (RES). Men heeft het gevoel daarop volstrekt onvoldoende grip te hebben, en burgers daarom niet adequaat te kunnen vertegenwoordigen. Deze reeds uit het lood geslagen balans tussen vertegenwoordigende democratie en uitvoerende bestuurskracht, is verhevigd is door het regionaal 'veiligheidsbestuur' in de coronacrisis. Alle trends lijken verder te zijn versterkt.

- De gemeenteraden zijn nog meer buitenspel komen te staan;
- De ongekozen regioburgemeesters zijn uit hun lokale democratie opgestegen en opeens 'staatscrisismanagers' van de veiligheidsregio's geworden;
- Gemeenten werden nog meer louter uitvoeringskantoor en doorgeefluik van landelijk beleid van vakdepartementen;
- Het ontbreekt lokaal aan gezaghebbende media waarmee de lokale politiek in crisissituaties de inwoners kan bereiken. Er was nauwelijks een lokaal/regionaal equivalent van de nationale coronapersconferenties;
- Het goede nieuws van de coronacrisis waren de creatieve burgerinitiatieven en zelfhulp-app-groepen die hulpbehoevende mensen in de buurt hielpen met boodschappen of andere diensten. Non-politieke burgerparticipatie.

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

Regionalisering een blijvertje?

Een mogelijk blijvende opbrengt van de coronacrisis zou een verdere omhelzing van de regionalisering kunnen zijn. In de coronacrisis heeft de ultieme regionalisering toegeslagen, in de vorm van de veiligheidsregio's die vrijwel zonder democratische legitimatie opereren, en over de bestaande gemeenten, B en W's en gemeenteraden heen besluiten namen. De ideale schaal voor slagkracht en efficiency, maar wel in het volstrekt democratisch luchtledige.

Er zijn bestuurders die, op basis van de relatief geoliede samenwerking van de veiligheidsregio's in de coronacrisis, vinden dat regionale samenwerking naar meer smaakt. Zo wordt in de inleiding van een ROB-bundel over lokaal bestuur en de coronacrisis, geobserveerd: 'dat deze coronacrisis definitief heeft bewezen dat de regio *'here to stay'* is. (...) De afgelopen maanden hebben nu ook op een ander vlak bewezen dat de regio het schaalniveau is waar grote maatschappelijke opgaven met daadkracht kunnen worden aangepakt. (...) Het 'succes' van de veiligheidsregio bestendigt wellicht definitief de grote potentie van de regio'. Inmiddels heeft een van de ROB-auteurs, Rien Fraanje, dit betoog uitgewerkt in een uitgebreid pleidooi voor regionalisering, al doet hij daarin interessante aanzetten voor een democratische inbedding van regionaal bestuur in bestaande instituties. Regionalisering is de coup van de uitvoerende technocratie ten koste van de meerstemmige traagheid van de lokale democratie. Door nogal wat bestuurders wordt de regio gezien als ideale schaal van effectief, daadkrachtig en 'interbestuurlijk' bestuur, ook al is de regio een *Fremdkörper* binnen het Huis van Thorbecke. Dit soort geluiden zijn de ultieme bevestiging van de stelling dat het met het lokale bestuur wel goed gaat, maar dat de lokale democratie stiefmoederlijk behandeld wordt. Als we niet uitkijken, zijn we in alle stilte getuige van een nieuwe gemeentelijke 'herindeling' en opschaling, namelijk regionalisering zonder democratisering. En wordt de unieke, tijdelijke uitzonderingsperiode van de coronacrisis onder regionaal 'veiligheidsbestuur' een blijvertje. Dan zou de verdere marginalisering van de gemeenteraden een van de pijnlijke uitkomsten van de coronacrisis voor de lokale democratie worden.

Het is vooral verontrustend dat regionaal bestuur zich afspeelt in de schemerzone van de lokale democratie, een bestuurlijke biotoop die grotendeels buiten de lokale democratische gemeenschap staat. Gemeenteraadsleden geven in onderzoek aan weinig zicht en grip op regionale samenwerkingsverbanden te hebben. '70% van de raadsleden ziet in de toename van gemeenschappelijke regelingen een gevaar voor de lokale democratie' (bron: NVRR, Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissies. En bron: *Gemeente in de genen*, p. 231). Zitten we echt op zo'n verschuiving van democratie naar technocratie te wachten? Komt dat het politiekmaatschappelijk draagvlak onder inwoners voor complex gemeentelijk beleid echt ten goede? Juist nu gebleken is dat de grote decentralisatieoperatie in zorg en sociaal domein (Wmo, Jeugdwet en Participatiewet) goeddeels op een mislukking is uitgedraaid, zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau in zijn evaluatie heeft vastgesteld. De politiek-bestuurlijke ideologie van (lokaal) maatwerk, zelfredzaamheid en participatiesamenleving heeft in de praktijk gefaald. Zo ook de transformatie van verzorgingsstaat naar verzorgingsgemeente. 'SCP: hoge verwachtingen decentralisatie niet waarmaakt. (...) De verwachtingen van het nieuwe beleid waren te hoog gespannen, bijvoorbeeld over de zelfredzaamheid van mensen en een zorgzamere samenleving. Gemeenten behalen nog geen betere resultaten dan het Rijk.'

Het is in dit licht eigenlijk verbazingwekkend dat er zich geen anti-decentralisatieopstand heeft voorgedaan. Noch van inwoners. Noch van raadsleden. Noch van bestuurders. Er was wel terecht veel gemopper op de (onverantwoorde) bezuinigingen die destijds gepaard gingen met de decentralisaties, maar dat de decentralisaties zelf hun doel van 'maatwerk dichterbij de burger' goeddeels gemist hebben, en dat dus veel burgers schokkend tekort gedaan zijn in zorg, aandacht en werkbegeleiding, zou niet uit een SCP-evaluatie moeten blijken, maar hadden keiharde alarmsignalen moeten zijn uit de lokale democratie zelf. Dat die alarmsignalen er onvoldoende waren is een veeg teken over de vitaliteit en de *checks and balances* in de hedendaagse lokale democratie!

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Staat van het Bestuur 2020: governance versus democratische grip

Als iets opvalt in de *Staat van het Bestuur 2020*, dan is het de toenemende incongruentie tussen bestuur en democratie, het uit elkaar drijven van bestuurlijke logica en democratische grip. Zoals we dat in de Europese Unie zien, dat Europees beleidsvorming plaatsvindt buiten de democratische 'gevoelsgemeenschap' die voor de meeste burgers vooral nationaal begrensd is gebleven ('de eurokloof' van *Zondag met Lubach*), zo ook zien we een dergelijke verwijdering tussen *policies and politics* meer en meer in het decentraal openbaar bestuur.

Er is een enorme opmars van regionaal en interbestuurlijk bestuur om zogenaamd efficiënt tegemoet te komen aan de steeds complexere bestuurlijke en maatschappelijke opgaven. Problematisch evenwel is dat zulk verlengd bestuur weggeplaatst is van de gevoelde en ingebeelde democratische gemeenschap van gemeente of dorpskern, en niet onderhevig is aan democratische controle en legitimiteit van gemeenteraad en lokale verkiezingen. De spanning tussen bestuurlijke doelmatigheid en lekendemocratie, tussen bestuurlijke logica en democratische grip, wordt meer en meer opgevoerd. We zien een wegdrijven van bestuur en representatieve democratie in nieuwe regionale samenwerkingsverbanden, zonder dat burgers en hun vertegenwoordigers daar enig zicht en controle op hebben. (Overigens is er inmiddels wel een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend tot wijziging van de 'Wet gemeenschappelijke regelingen' om de positie en controle-instrumenten van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen te versterken. Onduidelijk is wel hoe dit in de praktijk precies zal uitwerken.)

De trend is dat bestuurlijke dominantie ten koste gaat van representatieve democratie, ook al omdat bestuurders hun democratische 'gewetenswroeging' juist denken te kunnen compenseren met nieuwe vormen van burgerparticipatie, die op hun beurt diezelfde representatieve democratie van de gemeenteraad ondermijnen. Gemeenteraden zijn het kind van de rekening. Zij voelen zich gemarginaliseerd in de regionale en interbestuurlijke biotoop van bestuurders en ambtenaren, en voelen zich

ongemakkelijk bij direct-democratische burgerinitiatieven. Het primaat van de raad wordt zo in de praktijk uitgehouden en gelogenstraft.

De Nederlandse democratische paradox

Nederland is politiek gezien een raar geval. Het beschikt tegelijkertijd over een democratische en egalitaire cultuur én ondemocratische, hiërarchische instituties. Hoe egalitair, onbemoezuchtig, eigenwijs en vrijgevochten de Nederlandse omgangscultuur ook is, het politiek bestel houdt juist anachronistische, on-moderne trekken. Deze Nederlandse democratische paradox komt het meest saillant tot uitdrukking in het erfelijk koningschap, maar doortrekt het hele politiek-bestuurlijke stelsel.

Nederland, in de geschiedenis wereldberoemd als eerste Republiek van Burgers, werd via de band van Napoleon en de Franse bezetting uiteindelijk toch weer een monarchie. Zij het dat deze in de staatkundige geschiedenis danig werd ingeperkt en gedomesticeerd, waardoor men wel zegt dat Frankrijk een 'monarchale republiek' is en Nederland juist een republikeinse monarchie. Toch staat dat non-democratische *Fremdkörper* van het erfelijk koningshuis niet op zichzelf.

Nederland kent een stevige regenteske bestuurstraditie, voortkomend uit het succesvolle patriciaatsbestuur van de Gouden Eeuw. In Nederland kiest men, anders dan in de meeste ons omringende landen, niet de bestuurders en niet de uitvoerende macht. Neen, men kiest de volksvertegenwoordigers, de controleurs van de macht, maar niet de macht zelf. Aan burgers wordt in Nederland niet toevertrouwd rechtstreeks invloed te hebben op bestuurlijke machtsuitoefening. Dat doen we in Nederland liever 'binnenskamers' en onder elkaar. Al polderend, schikkend en plooiend, in een vergader- en overlegcultuur van bestuurders. Voor de burgers, maar niet door de burgers.

En dus is er bij ons geen verkiezing van de president (koning), niet van de premier (tevens lid van de Europese Raad), niet van ministers, niet van commissarissen van de Koning, niet van burgemeesters en wethouders. Laat staan van rechters, sheriffs of

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

officieren van justitie. Neen, wij hebben Tweede Kamer-verkiezingen. Wij hebben gemeenteraadsverkiezingen of Europese parlamentsverkiezingen. Wij kiezen volksvertegenwoordigers, maar niet de boven ons gestelde 'regenten'. Tot op grote hoogte leiden die verkiezingen tot een *black box*: het is nooit precies helder wat voor bestuur uit die verkiezingen rolt, welk programma, welke machthebbers, welke machtsuitoefening.

Wij hebben in Nederland geen 'burgerdemocratie', maar een *bestuurdersdemocratie*, zoals hoogleraar Staats- en bestuursrecht Wim Voermans dat scherpzinnig en treffend genoemd heeft. De trends in de lokale democratie – dualisering, gemeentelijke herindelingen, regionalisering, interbestuurlijke *governance* – volgen de logica van die bestuurdersdemocratie. Zelfs burgerparticipatie en democratische experimenten (met vaak een zeer beperkt en selectief bereik) lijken bestuurders meer te plezieren dan de democratisch gekozen gemeenteraadsleden.

Output-legitimiteit – het land moet degelijk bestuurd en goed georganiseerd worden – staat hoger in de pikorde dan de *input-legitimiteit* van beleid. 'Mensen willen goed bestuurd worden' is het meer fanatiek nagestreefde bestuurdersmotto dan 'mensen willen goed gerepresenteerd en gerespecteerd worden'.

In tijden waarin sprake is van een wereldwijde opstand van populisme tegen het establishment lijkt de hang naar een bestuurdersdemocratie eerder nog sterker te zijn geworden. De naoorlogse angst voor de opstand van de volksmassa – ooit totalitair ontspoord in communisme en nationaalsocialisme, waarop liberale rechtstaat en representatieve democratie juist het antwoord waren – is terug van weggeweest. De opstand van het populisme heeft geleid tot 'demofobie' (angst voor het niet-hoger opgeleide volk). Symbool daarvoor is de strijd om het referendum, een splijtzwam tussen populisme en establishment.

Nederland heeft en houdt daarmee regenteske trekken. Bestuurscentrisme en democratische koudwatervrees blijven de basistrekken van de Staat van het Nederlands Bestuur in 2020.

René Cuperus is strategisch adviseur van het BZK/VNG-programma 'Democratie in Actie'. Deze bijdrage werd op persoonlijke titel geschreven.

Literatuur

- ROB, *Het openbaar bestuur voorbij corona. Reflecties op de impact van de coronacrisis op het openbaar bestuur, de democratie en de rechtsstaat*.
- Den Haag | 18 juni 2020 (Redactie: Rien Fraanje & Pieter de Jong)
- *Beleid & Maatschappij*, Dossier 'Energie en democratie' (2020/47, 2)
- Wim Voermans & Geerten Waling, *Gemeenten in de genen. Tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland* (2018).
- René Cuperus, Thomas de Jager & Boudewijn Steur (red.), *Lokale democratie op zoek naar zichzelf. Burgemeesters en hoofdredacteuren van regionale dagbladen over de conditie van het lokaal bestuur, 'Democratie in Actie'* (2020).
- Henk te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland* (2010)
- Pieter Tops, *Moderne regenten. Over lokale democratie* (1997)
- *Coronapapers.nl*: website over pandemie, politiek en binnenlands bestuur
- 'Raad Haarlem eist plek op in bestrijding coronacrisis', *Binnenlands Bestuur*, 18 september 2020
- Rixt de Jong en Gerrie Rozema, 'Andere Blik op de Coronacrisis', *Leeuwarder Courant*, 27-10-2020.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, "Geef gemeenteraad ook een rol bij tijdelijke COVID-19-wetgeving", 4 juli 2020 en 'Zorg voor betrokkenheid gemeenteraad bij aanpak corona', 13 oktober 2020 (eigen website)
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*, 16-11-2020
- Rien Fraanje, 'Na de coronacrisis kunnen we niet meer om de regio heen', *coronapapers.nl*
- Marcel Boogers en Rik Reussing, *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie* (november 2018)
- NVRR, *De raad en de regio: regionalisering en sturing en controle door de gemeenteraad* (24-5-2016).

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

6.

Schurende stelsels

Peter Wilms

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

6. Schurende stelsels

Decentralisatie in het sociaal domein: van euforie naar ontuchtering

De afgelopen jaren zijn vele taken van het Rijk naar decentrale overheden overgeheveld. Provincies hebben een grotere verantwoordelijkheid gekregen voor taken op het gebied van natuur, verkeer en vervoer, regionale economie en monumentenzorg. Deze verschuiving van taken naar de provincies is ook in financiële zin zichtbaar. Met de overheveling was een bedrag gemoeid van bijna 1,4 miljard euro.³⁵ waardoor de algemene uitkering uit het provinciefonds is verdubbeld.

Meest in het oog springend bij gemeenten is de decentralisatie van taken in het sociaal domein. In 2015 is een groot aantal taken gedecentraliseerd naar gemeenten. Deze taken zijn verankerd in drie wetten: de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015, en de Participatiewet. Het budget sociaal domein omvat een bedrag van circa 16 miljard euro. Door de overheveling van taken naar gemeenten is de begroting van het gemeentefonds gegroeid naar 33 miljard euro, ruim het dubbele van de begrotingen van het ministerie van IenW en Justitie en Veiligheid. Alleen de begrotingen van SZW en OCW liggen op een hoger niveau.

De decentralisatie naar provincies is betrekkelijk geruisloos verlopen. Dat kan niet gezegd worden van de decentralisatie in het sociaal domein. Daar was, zeker aan de kant van gemeenten, aanvankelijk sprake van een lichte euforie. De overheveling van taken in het sociaal domein paste bij het beeld van de gemeente als eerste overheid. Er was sprake van een toegenomen zelfvertrouwen dat smaakte naar meer. Decentralisatie van zorg, primair en voortgezet onderwijs, mobiliteit, regionaal economisch beleid waren volgende stappen die zeker overweging verdienden.³⁶ We zijn inmiddels een paar jaar verder en de fase van zelfverze-

kerdheid en optimisme heeft plaats gemaakt voor realisme en een zekere ontuchtering.

Financiële tekorten

Als verklarende factoren voor de valse start worden vooral genoemd de bezuinigingstaakstelling die aan de decentralisatie is gekoppeld en de interventies door Rijk en Tweede Kamer die de beleidsruimte van gemeenten heeft ingeperkt. Gemeenten laten in toenemende mate tekorten zien op het sociaal domein. Het herstel van de financiële positie van gemeenten stagneert sinds 2016. Onderzoek van BMC laat zien dat gemeenten in 2019 voor 800 miljoen euro hebben ingeteerd op hun vermogen. In de begrotingen van 2020 en 2021 wordt rekening gehouden met een verdere daling van de vermogens van 1 miljard euro per jaar. Een position paper van de VNG aan de Tweede Kamer bevestigt dit beeld en stelt dat, zonder structurele hulp van het Rijk, er de komende jaren tussen de 2 en 3 miljard euro moet worden omgebogen om op lange termijn financieel gezond te blijven.³⁷ Gemeenten zien dat de uitgaven in het sociaal domein, die soms oplopen tot de helft van de begroting, andere uitgaven gaan verdringen. Tegelijkertijd valt overigens op dat de lokale lasten nog slechts in beperkte mate stijgen en dat gemeenten kennelijk in hun autonome afweging ervoor kiezen het voorzieningenniveau buiten het sociaal domein te verschraken.

In formele zin zien de gemeenten hun autonomie beperkt door rijksinterventies zoals het abonnementstarief in de Wmo dat per 1 januari 2019 is ingevoerd. Met de invoering van het abonnements-tarief betalen inwoners die een voorziening uit de Wmo krijgen een inkomensafhankelijke bijdrage van 19 euro per maand. Ook mensen met een hoger inkomen betalen dit lage bedrag. Het abonnementstarief is ingevoerd om de stapeling van eigen

³⁵ Dit bedrag is als volgt opgebouwd: natuur: 350 mln. euro, BDU 995 mln. euro, monumentenzorg 20 mln. euro, BRZO 10 mln. euro. De decentralisatie van taken op het gebied van regionale economie is niet gepaard gegaan met een middelenoverdracht. (zie Interprovinciaal Overleg, Redelijk Verdeeld, rapport van de Commissie Aanpak Verdeelvraagstukken Provinciefonds, Den Haag 2015).

³⁶ Zie het in opdracht van de VNG uitgevoerde onderzoek SEO, Opties voor verdere decentralisatie naar gemeenten, december 2015).

³⁷ Position Paper van de VNG ten behoeve van het AO Financiële Verhoudingen, 2 juli 2020, p. 11.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

bijdragen voor zorg tegen te gaan. De volumeontwikkelingen in de Wmo doen vermoeden dat het abonnementstarief heeft geleid tot een aanzuigende werking die voor een groot deel door de gemeenten zelf moet worden bekostigd. Voor Nederland in totaal geldt dat in 2019 ten opzichte van 2018 voor Wmo-maatwerkvoorzieningen exclusief verblijf en opvang het aantal cliënten per 1.000 inwoners is toegenomen van 62 naar 67. Dit is een toename van 8%. Dat is hoger dan de stijging van 3,3% in 2018 ten opzichte van 2017 (60 cliënten per 1.000 inwoners).³⁸ De meerkosten van het abonnementstarief voor gemeenten bedragen 229 miljoen euro³⁹, ruim hoger dan de extra bijdrage van 143 miljoen euro die gemeenten in het gemeentefonds ontvangen.

Pipi Langkous in het sociaal domein

Toch is dit niet het hele verhaal. Helaas niet moeten we zeggen, omdat anders de indruk kan ontstaan dat met geld en zonder rijksinterventies het probleem is opgelost. Terugkijkend valt op dat het bij de decentralisatie heeft ontbroken aan een beleidstheorie. Het is frappant dat bij een dergelijk ingrijpende operatie weinig aandacht is gegeven aan de vraag wat we met de overheveling willen bereiken en onder welke voorwaarden en via welke werkzame mechanismen. Wat voor beleidstheorie doorging, was boterzacht en vooral ingegeven door wensdenken. Het lijkt erop alsof Pippi Langkous haar intrede heeft gedaan in het openbaar bestuur: "Ik heb het nog nooit gedaan, dus ik denk dat ik het wel kan". Het openbaar bestuur staat bol van mythes, misverstanden en mantra's. De decentralisatie is daar geen uitzondering op. Als vanzelfsprekend wordt aangenomen dat decentralisatie gelijkstaat aan meer efficiency en dat decentralisatie per definitie de afstand met de burger verkleint. Het lijkt een geloofsartikel of een stelling die niet bewezen hoeft te worden. Met het verwaarlozen van de beleidstheorie komen we niet toe aan een aantal fundamentele vragen die vooraf (ex ante) moeten worden beantwoord om tot

een verantwoorde decentralisatie te komen. Zoals: hoe kunnen gemeenten de kwaliteit van het voorzieningenniveau in het sociaal domein intact laten bij een korting van 15%? Hoe kunnen gemeenten een decentralisatie die zijn weerga niet kent in één keer goed uitvoeren? Hoe moet de gemeenteraad zijn toegerust om sturing te geven aan de nieuwe taak in het sociaal domein en welke rol kan de gemeenteraad spelen om de zorg dichterbij de burger brengen? Welke efficiencyvoordelen blijven over als het Rijk wel gaat interveniëren of als burgers geen verschillen accepteren in individuele, persoonsgebonden voorzieningen?

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) sluit hierop in zijn tussenevaluatie aan en zet ons weer met beide voeten op de grond, concluderend dat het stelsel stagneert en vlot getrokken moet worden.⁴⁰

Ook het SCP stelt vast dat de decentralisatie gepaard is gegaan met vele aannames, verwachtingen en doelen. Een centrale gedachte was dat de gemeenten de benodigde hulp beter en goedkoper konden bieden dan de provincies en het Rijk. Gemeenten zouden op lokaal niveau verbindingen kunnen leggen tussen zorg en ondersteuning, jeugd, en werk en inkomen en daarmee samenhang kunnen aanbrengen in het sociaal domein. Dat zou moeten leiden tot meer participatie van burgers, een zorgzame samenleving en een helder en houdbaar stelstel dat goedkoper was omdat gemeenten lichtere, integrale hulp kunnen bieden, die beter aansluit bij de behoeften van de hulpvrager. Hierdoor zou het gebruik van duurdere, individuele voorzieningen afnemen.

De realiteit is anders. Het stijgende gebruik van individuele Wmo 2015-voorzieningen en van jeugdzorg duidt er volgens het SCP vooralsnog niet op dat algemene voorziening een vervanging is geworden voor individuele/maatwerkvoorziening. Evenmin is in de Wmo en de Jeugdwetvoorzieningen een verschuiving van zware naar lichte hulp waarneembaar. Het is dan ook niet

³⁸ Significant Public, Monitor Abonnementstarief Wmo, tweede rapportage 2020, 30 september 2020.

³⁹ De meerkosten bestaan uit een derving van de inkomsten uit eigen betalingen van 105 miljoen euro en een extra stijging van de uitgaven aan hulp bij het huishouden en hulpmiddelen en -diensten van samen 124 miljoen euro.

⁴⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid, Den Haag november 2020.

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

verwonderlijk volgens het SCP dat gemeenten structurele tekorten vertonen in het sociaal domein. Ten slotte constateert het SCP dat het totale stelsel van voorzieningen in het sociaal domein niet minder complex is dan vóór de decentralisaties.

Klimaatopgave: lering trekken uit het sociaal domein

In de komende jaren krijgen decentrale overheden een belangrijke taak bij de uitvoering van de afspraken in het Klimaatakkoord. Denk bijvoorbeeld aan het aardgasvrij maken van wijken. Het lijkt erop dat partijen geleerd hebben van de ervaringen bij de decentralisatie in het sociaal domein. In de eerste plaats is met betrokkenheid van alle partijen (gemeenten, provincies, waterschappen, vakdepartementen) gedegen onderzoek gedaan naar de te verwachte meerkosten van de uitvoeringslasten (de inzet van ambtelijke capaciteit plus de materiële kosten) die de overheden maken). Met name voor gemeenten gaat het hier om substantiële bedragen. In de tweede plaats wordt vooraf nagedacht via welke bekostigingswijze (algemene uitkering, specifieke uitkeringen of tussenvormen) de extra uitvoeringslasten opgevangen kunnen worden en welke sturingsopties denkbaar zijn (bijv. op regionaal niveau à la de RES) om de uitvoering zo efficiënt mogelijk vorm te geven binnen de kaders van het Klimaatakkoord en daarmee de uitvoeringslasten te beperken. Naast een passende bekostiging is voor de decentrale uitvoeringskracht van de energietransitie een organisatie en aansturing nodig die in lijn met het advies van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen vooraf duidelijk antwoord geeft op de vier w-vragen: wat (doelen, visie, ambitie, agenda), wie (actoren, coalities, stakeholders), wie doet wat (rolverdeling, regie, sturingsprincipes), waarmee (middelen, instrumenten). Een dergelijke aanpak moet voorkomen dat de taken in het Klimaatakkoord verworden tot een afvinklijstje en dat we in 2030 moeten constateren dat weliswaar elke decentrale overheid het lijstje heeft afgewerkt, maar dat dit niet heeft mogen leiden tot het behalen van de doelstelling in termen van een reductie van de CO₂.

De relatie tussen bestuurlijke en financiële verhouding: kortsluiting

De decentralisatie in het sociaal domein is een illustratie van de sleetse trekken in het stelsel van de financiële en bestuurlijke verhoudingen. In het sociaal domein, maar ook daarbuiten zijn de financiële en bestuurlijke verhoudingen steeds meer gaan schuren. Tegelijkertijd kan het als een katalysator fungeren voor de vereiste vernieuwingen en aanpassingen.

In een breder perspectief zien we dat bij de bestuurlijke en maatschappelijke opgaven vaak niet of onvoldoende rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de financiële verhoudingen. Decentrale overheden kunnen daardoor niet hun eigen afwegingen maken. De wijze van bekostiging veronderstelt vaak materiële sturingsmogelijkheden waarover decentrale overheden in de praktijk niet beschikken. Evenmin vindt aanpassing van de wijze van bekostiging plaats als de sturingsmogelijkheden van decentrale overheden worden ingeperkt (door rechterlijke uitspraken, door bezuinigingstaakstellingen of regelgeving van rijkszijde). Het is een misverstand te veronderstellen dat, als het budget via het gemeentefonds loopt, sturingsmogelijkheden voor gemeenten automatisch zijn verzekerd. Of dat een vrij besteedbaar budget altijd een garantie is voor een doelmatige en effectieve aanwending van middelen (zoals bijv. bij de klimaatopgave waar decentrale overheden een belangrijk deel van de uitvoering voor hun rekening nemen).

Geld volgt niet altijd de bestuurlijke verhoudingen. Soms is het eerder omgekeerd, zoals bij de Regio Deals die door het kabinet Rutte-III zijn ingevoerd. Voor specifieke projecten worden hier rijksbijdragen uitgekeerd aan deelnemende gemeenten of provincies. Omdat er een verplichte cofinanciering geldt van minimaal 50% kunnen die voor de ene regio gemakkelijker op te brengen zijn dan voor de andere, terwijl het Rijk met een beperkte bijdrage een grote financiële stempel kan zetten op het project.⁴¹

De samenhang tussen bestuurlijke en financiële verhoudingen is zoekgeraakt. In die situatie zijn de financiële verhoudingen

⁴¹ Zie P.J.M. Wilms, Interne Financiële Verhoudingen in Essaybundel Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt? Raad voor het Openbaar Bestuur, april 2019.

Voorwoord

1. **De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk**
2. **Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur**
3. **Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur**
4. **Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering**
5. **Nederland Bestuurdersdemocratie?**
6. **Schurende stelsels**
7. **Korte reflecties**

onderwerp van voortdurend geïnstitutionaliseerd overleg tussen Rijk en decentrale overheden, dat veel tijd en energie kost en gekenmerkt wordt door wantrouwen en de aanzwellende roep om arbitrage. Elk dossier komt op tafel of het nu gaat om de bijstand, Klimaatakkoord, compensatiekosten COVID-19, inburgering, laaggeletterdheid, opcenten MRB voor elektrische voertuigen, opschalingskorting enz.), maar weinig wordt naar het oordeel van de betrokken partijen bevredigend opgelost. Niet voor niets was de retorische vraag van de voorzitter van de VNG op de Bestuurdersdag: "Wordt het niet eens tijd dat wij het gesteggel over financiën en verantwoordelijkheden achter ons laten en onze energie steken in waar het echt om gaat: onze inwoners bijstaan?". Die vraag zal volmondig bevestigend beantwoord worden door gemeenteraadsleden. In het advies "Decentrale taak is politieke zaak" van de ROB wordt geconstateerd dat alle belanghebbenden met wie is gesproken de veranderende wetten en regels in het sociaal domein als weinig constant ervaren en aandringen op een lange periode van rust.⁴²

Consistentie vraagt keuzes

Om die consistentie en rust in de bestuurlijke en financiële verhoudingen terug te brengen, zijn bestuurlijke keuzes onontkoombaar. Als het Rijk eisen stelt aan de uitvoering van gedecentraliseerd beleid, dient het Rijk zelf mede het financieel risico te dragen wat tot uitdrukking komt in de bekostiging via een kostendekkende specifieke uitkering (waartoe ook de brede doeluitkering wordt gerekend). Dat kan bijv. het geval zijn wanneer de politieke en maatschappelijke wens wordt gehonoreerd dat het voorzieningenniveau voor elke burger gelijk dient te zijn, onafhankelijk van de woonplaats. Bij dit 'vierde aspiratieniveau' is de gemeente in termen van Elzinga een uitvoeringskantoor 'voor de burger'. Waar overigens niks mis mee is. In het geval het Rijk de financiële risico's bij de gemeenten legt en deze vrij zijn in hun eigen afweging, dienen deze over voldoende sturingsmogelijkheden te beschikken om vrij te zijn in hun afwegingen zonder de kans te lopen te worden geconfronteerd met aanvullende eisen die de beleids- en financiële ruimte

beperken. Diezelfde bestuurlijke keuzes gelden ook de afspraken over de ontwikkeling van het gemeente- en provinciefonds. Willen decentrale overheden financiële zekerheid door meerjarige afspraken over de groei (stabiliteit) of verkiest men het volgen van de feitelijke ontwikkeling van de rijksuitgaven (actualiteit)? Vanuit het oogpunt van het streven naar bestuurlijke rust is stabiliteit en een vaste meerjarige afspraak zeker te prefereren. Budgettaire onzekerheid werkt verlamdend, zeker wanneer gemeenten ook nog onzekerheid hebben over herijking gemeentefonds en de doorwerking van corona. Het is in dat opzicht te betreuren dat de gemeenten toch weer de voorkeur lijken te hebben gegeven aan een normering die actualiteit verkiest boven stabiliteit, wellicht in de veronderstelling bij een vaste afspraak de voordelen van de hogere rijksuitgaven te missen.

Oplossingsrichtingen

Duidelijk moge zijn dat het bestaande financiële stelsel niet past bij evenwichtige verhoudingen tussen Rijk en decentrale overheden. Her en der een pleister plakken, zal niet helpen. Evenmin is geld alleen een oplossing. Er zijn twee oplossingsrichtingen denkbaar die de veerkracht vergroten voor maatschappelijke opgaven. De eerste oplossingsrichting kiest voor een incrementele aanpak waarbij vergroting van de robuustheid van het stelsel centraal staat. Daarmee wordt bedoeld op het vermogen om plotselinge schokken op te vangen. Deze aanpak richt zich op het laaghangend fruit dat op de korte termijn te plukken is. Voorbeelden zijn afspraken over de normeringssystematiek van de fondsen, een zachte landing van de herverdeling van het gemeentefonds inclusief een oplossing van de financiële tekorten in het sociaal domein. Onderdeel van deze oplossingsrichting is evenzeer het herstellen van de balans tussen taak en sturing waarbij onderkend wordt dat niet alles tegelijk kan: dicht bij de burger, democratisch gelegitimeerd maar ook op het juiste schaalniveau, goedkoper maar zonder aantasting van de kwaliteit, gemeentelijke beleidsvrijheid maar wel een uniform, voor elke burger in Nederland geldend voorzieningenniveau.

⁴² Raad voor het Openbaar Bestuur, Decentrale taak is een politiek zaak, Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociale domein, Den Haag, 2020, p. 15.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

De tweede oplossingsrichting kiest voor een aanpak gericht op de langere termijn. Centraal hierin staat transformatie, het vermogen om fundamenteel systemen te veranderen in het besef dat het bestaande financieel-bestuurlijke stelsel onvoldoende in staat is in te spelen op de veranderende maatschappelijke opgaven. Onderwerpen die hierbij aan de orde kunnen komen, zijn regionale bekostiging en interbestuurlijke fondsvorming zoals dat bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma met succes is toegepast. Het verdient aanbeveling en past in een meer gelijkwaardige verhouding tussen de overheden als over beide oplossingsrichtingen bij de komende kabinetsformatie in samenhang concrete afspraken kunnen worden gemaakt tussen Rijk en decentrale overheden.

[Peter Wilms](#) is principal consultant bij APE Public Economics en tijdelijk lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

7.

Korte reflecties

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

7. Korte reflecties

7.1 Durf het Huis van Thorbecke aan te passen aan de wensen van deze tijd

Aleida Berghorst

Op de laatste dag voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 stond ik voor mijn partij campagne te voeren bij het station in Maastricht. Daar kwam ik Mina tegen. Ze nam het PvdA-tijdschrift van mij aan en zei: *"Als ik dit lees, snap ik het dan ook? Ik vind politiek best leuk. Jullie doen vast goede dingen. Maar ik ben er te dom voor, denk ik. Daarom ga ik maar niet stemmen. Dan kan ik het ook niet fout doen."*

Eerst dacht ik dat ze een grapje maakte. Maar Mina was bloedserieus. Een jonge meid van begin twintig. Ze zat vol met dromen voor de toekomst. Maar met haar mbo 2-opleiding een baan vinden, dat lukte haar niet. De tranen stonden in haar ogen. Ze had net weer een afwijzing gehad.

Ik heb Mina een hart onder de riem gestoken en verteld dat iedere stem belangrijk is. Ook die van haar. Dat zij niet te dom is om te stemmen, maar dat wij het gewoon beter moeten uitleggen. En dat wij het initiatief moeten nemen om ook haar het gevoel te geven, dat ze mee kan en wil doen in onze indirecte democratie.

En dat is een van onze grootste uitdagingen. Onze democratie blijft alleen gezond als zoveel mogelijk mensen, uit alle lagen van de samenleving, willen én kunnen meedoen. Eén ding is zeker. Dát gaat niet vanzelf gebeuren.

Als we als overheid maar blijven doen wat we altijd al deden, dan zullen ook we blijven krijgen wat we altijd al kregen. Onze indirecte democratie is onze stevige en solide basis, maar we moeten niet bang zijn om het Huis van Thorbecke aan te passen aan de wensen van deze tijd.

Mijn ervaring is dat de meeste mensen helemaal niet op mijn zetel in Provinciale Staten willen zitten. Ze hebben helemaal geen tijd of zin om zich te verdiepen in vuistdikke dossiers over de verplaatsing van een vleermuizenkolonie of de bouw van een windmolenpark. Maar ze willen ook niet pas om hun mening gevraagd worden, als de plannen al bijna klaar zijn. Terecht voelen deze mensen zich dan niet gehoord. Als overheid geven we ze immers het gevoel, dat hun meningen en ideeën voor ons niet belangrijk zijn.

Het gesprek met mensen over onderwerpen die grote invloed hebben op hun leven, hun werk en hun gevoel van geluk, staan veel te laag op ons prioriteitenlijstje. En dat is ongelofelijk jammer. Ik denk namelijk dat we echt betere plannen krijgen als je mensen vraagt om erover mee te praten. Ook mensen als Mina.

In 2018 werd op mijn initiatief de eerste [Provinciale Burgertop](#) van Nederland georganiseerd. In totaal hebben zo'n 4.500 Limburgers aan die burgertop een bijdrage geleverd. Het enthousiasme van mensen om op deze manier aan het werk te gaan heeft ons echt verrast. Ongeveer honderdvijftig Limburgers hebben intensief bijgedragen aan het uitwerken van achttien adviezen. En inmiddels is een groot deel van die adviezen opgenomen in provinciaal beleid.

Maar mooier is misschien wel, dat we heel veel hebben geleerd over hoe we mensen kunnen uitnodigen en verleiden om mee te doen in de provinciale politiek. Was het perfect? Nee, zeker niet. De deelname van mensen als Mina, jongeren en mensen met een migratieachtergrond kan beter. Blijvende aandacht voor communicatie met deelnemers, het managen van verwachtingen bij deelnemers en de samenwerking is nodig. Lessen die we bij de Limburgse Burgertop 2021-2022 in de praktijk gaan brengen. Zodat we het instrument Burgertop kunnen doorontwikkelen tot een volwaardige nieuwe vorm van burgerparticipatie in onze prachtige democratie.

Aleida Berghorst is sinds 2015 lid van Provinciale Staten van Limburg namens de PvdA en woordvoerder mobiliteit, duurzaamheid en bestuur.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

7.2 Kansengelijkheid vanuit grensoverschrijdend perspectief

Anouk Bollen

De inwoner van de grensregio staat centraal in deze reflectie en de onderliggende uitdaging hoe de afstand tussen de inwoner van de grensregio en het openbaar bestuur in Nederland verkleind kan worden. Een uitdaging die door de coronacrisis uitvergroot in beeld is gekomen, waarbij kwetsbaarheden op het gebied van grensoverschrijdende governance, werken, ondernemen, vervoer, gezondheid en welzijn duidelijk werden. Grensoverschrijdend multilevel-governance en de typering 'inwoner van grensregio' als eigenstandige categorie in het openbaar bestuur, lijken de sleutels voor succes om bovengenoemde uitdaging aan te gaan.

De Staat van het Bestuur 2020 zet de inwoners van Nederland centraal. Daarbij wordt de vraag opgeworpen wie de inwoners van Nederland zijn. Wat hebben ze met elkaar gemeen en waarin verschillen ze van elkaar?

Een volgende vraag die opkomt, is hoe de inwoner uit de grensregio zich herkent in de Staat van het Bestuur. Veelvuldig wordt verwezen naar verschillen tussen bevolkingsgroepen, opleidingsniveaus, al dan niet aanwezige migratie-achtergronden, alsook regionale verschillen. Echter regionale verschillen worden gezien in relatie tot Nederlandse verhoudingen met een harde lijn langs de Nederlandse landsgrens. De inwoner uit de grensregio in relatie tot zijn omgeving waar euregionaal wonen, leven en werken vanzelfsprekend zijn, is niet expliciet zichtbaar. Er wordt zelfs gesproken over de 'randen van het land', waarbij vier grensprovincies Groningen, Drenthe, Overijssel en Zeeland genoemd worden.

Het decentraal bestuur in de grensregio's heeft juist te maken met de euregionale inwoner en moet uitvoering geven aan maatschappelijke opgaven die voor Nederland gelden in de realiteit van het grensgebied.

Hoe is het leven voor de inwoners van een grensregio? Welke zaken tasten het gevoel van veiligheid en welzijn aan? Maatwerk

en gebiedsgerichte aanpak zullen de diversiteit van verschillende regio's inkleuren en inwoners voelen zich eerder gehoord. Als overheden er niet in slagen om in verbinding met de maatschappelijke vraagstukken te kunnen optreden (die ook grensoverschrijdend zijn), zullen inwoners zich niet gehoord voelen, komen er geen praktische oplossingen vanuit de politiek en wordt de afstand tussen de burger en de overheid groter. De polarisatie neemt toe en de publieke opinie zal zich afzetten tegen het gezag. Ook de inwoners uit een grensgebied met zijn specifieke uitdagingen hebben dus een eigen positie voor kansengelijkheid nodig.

De coronacrisis laat zien dat op nationaal en Europees niveau veel meer en beter gebruik moet worden gemaakt van het probleemoplossend vermogen van regionale grensoverschrijdende initiatieven voor grensoverschrijdende samenwerking. Multilevel-governance waarbij de overheid met één mond spreekt is een noodzakelijke voorwaarde. Verscherpte aandacht voor onder andere cultuur en gemeenschappelijke taal in grensgebieden ondersteunt en borgt de grensoverschrijdende identiteit en dit helpt in de aanpak van grensoverschrijdende vraagstukken. Zo maakt euregionale inzet het mogelijk dat tijdens de coronacrisis snel een Task Force is gecreëerd waarin Nordrhein-Westfalen, Nederland en België gezamenlijk de strijd tegen corona aangaan. De coronacrisis laat echter ook zien dat door handelen vanuit alleen nationaal perspectief inwoners in grensgebieden in het dagdagelijks leven, wonen, werken en ondernemen beperkt en belemmerd worden, waardoor de bestaande euregionale cohesie stevig op de proef wordt gesteld.

Maatschappelijke opgaven, kwetsbaarheden en toekomstperspectief dienen structureel in beleid voor grensregio's aan de orde te komen. Niet alleen vanuit Nederlands perspectief, maar juist in samenwerking met de buurlanden en dus ook vanuit Belgisch en Duits perspectief. Euregionale cohesie is gediend met afgestemd gezamenlijk beleid, waarbij van diverse overheidslagen de juiste partijen aan tafel zitten die vervolgens de juiste programma's en instrumenten inzetten vanuit een gezamenlijke langetermijnstrategie. Het bestaande GROS-programma verdient hierin een impuls, door er een blijvend beleidsterrein van te maken, consistent over bestuurswisselingen heen. Zet in op slimme samenwerkingsverbanden, het verstevigen en positioneren van

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

bestaande (GROS-)netwerkstructuren en geef een versterkt profiel aan euregionale maatschappelijke fora. Daarmee positioneer je de 'inwoner van de grensregio' als een eigenstandige categorie in het openbaar bestuur, en schrijven we vandaag geschiedenis voor de euregionale cohesie van de toekomst!

Anouk Bollen-Vandenboom is hoogleraar Grensoverschrijdend fiscaal Pensioenrecht en directeur ITEM – Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility.

7.3 Ruimte voor de uitvoering

Arre Zuurmond

Als ombudsman zie ik dagelijks waar de behoeften van burgers en de realisatiekracht van het (lokale) bestuur uit elkaar kunnen lopen. De verschillende domeinen van de overheid, die in theorie samenhangend op het bordje van de burger terecht zouden moeten komen, passen niet altijd op elkaar. Soms is dat door wettelijke regimes veroorzaakt, bijvoorbeeld als het vermogensbegrip dat de fiscale sector hanteert veel strakker is dan wat de sociale sector als uitgangspunt neemt, of als de kostendelersnorm ervoor zorgt dat ouders zich genoodzaakt zien om een kind uit huis te zetten.

De strakke kaders, het gebrek aan beleidsruimte van de gemeente en het gebrek aan discretionaire ruimte van de professional maken dan dat de burger klem raakt en gaat klagen. Soms blijken de bepalingen zo strak vast te liggen, dat er geen oplossing voor handen lijkt. In veel gevallen is dit niet het gevolg van een bewuste politieke keuze, maar een gevolg van het onvermogen om de complexe, dynamische werkelijkheid vanuit het politieke centrum door middel van wetgeving en beleid integraal aan te sturen. Wetgeving is vaak verkokerd, nodeloos gedetailleerd en 'dichtgetimmerd', waardoor maatwerk niet mogelijk is. Omdat de personele capaciteiten, de ingezette ict en de financiering bureaucratisch ingericht zijn, lukt het de organisatie niet de maatschappelijke

lijke waarde te realiseren die voor de burgers nodig is.

Nog een laag dieper raken wij de organisatiecultuur. Die is niet zelden erg bureaucratisch, formeel juridisch en immuun voor kritiek. Men sluit de ogen voor het feit dat de noodzakelijke maatschappelijke waarde niet wordt gerealiseerd, redeneert dat weg ('het is de wet', 'dat is nu eenmaal politiek' et cetera). Maar waar het werkelijk om gaat, is dat de wil om te verbeteren ontbreekt. In plaats van goede dienstverlening te leveren, door maatwerk te realiseren, is de basishouding geworteld in wantrouwen, jegens de burger of jegens de professional.

Dan is controle op controle gestapeld. Gegijzeld door wantrouwen en misplaatst efficiency-denken verspilt de organisatie geld en capaciteit, en raakt daarbij ook nog in een vicieuze cirkel. Het behoeft geen betoog dat hier een groot lek zit, waardoor veel maatschappelijke waarde verloren gaat – voor burgers én professionals.

Hier is 'double loop leren' nodig; in die zin dat de organisatie naast structuur- en werkprocesaanpassingen ook bereid moet zijn de normen en waarden van waaruit zij werkt en wat ten diepste haar taak is, ter discussie te stellen. Daarvoor is politieke wil bij het bestuur nodig en het besef dat sturen vanuit wantrouwen contraproductief werkt. Dit vereist tevens dat de uitvoering emancipeert en een volwaardige gesprekspartner is waarmee je een langdurige, meerjarige vertrouwensband opbouwt.

De overheid heeft haar uitvoering te veel dichtgeregeld. Het ambtelijk apparaat wordt dan een te rigide bureaucratie, ambtenaren komen klem te zitten en voelen geen mogelijkheid tot 'afwijking'. Burgers, ten slotte, krijgen daardoor niet het maatwerk dat nodig is. Als de overheid alles dichtregelt, bereiken we niet de maatschappelijke waarde die we zouden willen en kunnen bereiken en die nodig is voor de burgers in deze complexe samenleving.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Arre Zuurmond, bestuurskundige, is Ombudsman Metropool Amsterdam, met als werkgebied de gemeenten Amsterdam, Almere, Amstelveen, Diemen, Landsmeer, Waterland en Zaanstad, de Vervoerregio Amsterdam en de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Medeoprichter van onderzoeks- en adviesbureau Zenc en oprichter en wetenschappelijk directeur van de Kafbrigade.

7.4 Den Haag en de openbare lichamen: Differentiatie en de menselijke maat

Charlotte Duijf

2020 was in meerdere opzichten een interessant jaar voor de relatie tussen het Europese en Caribische deel van Nederland. De coronacrisis raakte de eilanden hard en de steunmaatregelen die de Nederlandse regering nam waren dan ook in de Cariben hard nodig. Daarnaast bood het tienjarig jubileum van de staatkundige hervormingen een mooie aanleiding voor reflectie: hoe staan de Caribische openbare lichamen (in de volksmond bijzondere gemeenten genoemd) ervoor? Wat zijn de grote bestuurlijke uitdagingen en hoe kunnen die het hoofd geboden worden? In mijn optiek kunnen die uitdagingen in twee hoofdcategorieën worden ingedeeld: het bestuur op de eilanden zelf en de relatie met Nederland. Met name over dat laatste gaat deze korte reflectie.

Vóór 2010 was “De Nederlandse Antillen bestaan alleen in Nederland”, een gevleugelde uitdrukking in het Caribische deel van het Koninkrijk. Daarmee werd tot uitdrukking gebracht dat in Nederland het land weliswaar als eenheid werd gezien, maar dat de eilanden onderling zeer van elkaar verschilden. Datzelfde geldt ook voor de openbare lichamen. In bestuurlijk Den Haag zijn we wellicht geneigd om ook de “BES-eilanden” te zien als eenheid. Ja, de drie eilanden zijn met een inwoneraantal tussen de tweeduizend (Saba) en twintigduizend (Bonaire) naar Nederlandse maatstaven kleine

bestuurlijke entiteiten, met een zeer beperkte uitvoeringscapaciteit. Ondersteuning vanuit Europees Nederland is dan ook in alle gevallen noodzakelijk. Daar houdt de vergelijking echter op en beginnen de verschillen. Zo is de bevolkingsgroei door migratie op Bonaire aanzienlijk, terwijl het inwoneraantal op de andere twee eilanden vrijwel gelijk blijft. En Saba en Sint-Eustatius liggen, in tegenstelling tot Bonaire, in de frontlinie als het gaat om orkaangevaar. Het zijn drie verschillende eilanden, ieder met een eigen bestuurscultuur, een eigen geschiedenis en een eigen bevolking aan wie het internationale zelfbeschikkingsrecht toekomt.

In de relatie tussen ‘Den Haag’ en de drie eilanden zou differentiatie tussen de eilanden dan ook een sleutelbegrip moeten zijn, zowel op het coördinerende ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als op de andere (beleids-)ministeries. Niet één bestuursmodel voor alle eilanden, maar maatwerk, waarbij indien mogelijk en gewenst door de bevolking de eilandbesturen een mate van autonomie kan toekomen.

In alle gevallen moet in de beleidsvorming op en ten aanzien van de eilanden het welzijn van de bevolking voorop staan. Op dat terrein zijn er meerdere positieve ontwikkelingen waar te nemen. Verbeteringen in zorg en onderwijs zijn doorgevoerd en met het vaststellen van een sociaal minimum in 2019 is een belangrijke stap gezet. Toch valt er nog een hoop te verbeteren, zo constateren ook instanties als de Nationale Ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens. Armoede is nog steeds een groot probleem en ook het recht op gelijke behandeling is op de eilanden nog niet goed op orde. Dat zijn zaken die in het Nederlandse staatsbestel niet geaccepteerd kunnen worden. De weg omhoog is ingezet, nu is het een kwestie van doorpakken, steeds weer met respect voor de eigenheid van de eilanden.

Charlotte Duijf is jurist en docent, gespecialiseerd in Koninkrijksrecht en internationaal recht. Zij is (co-)auteur van diverse publicaties over koninkrijksrelaties, met name over de rol van het internationaal recht hierin. Zij schreef deze publicatie op persoonlijke titel.⁴³

⁴³ Geschreven op persoonlijke titel.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

7.5 Vitalisering van het decentrale bestuur dringend noodzakelijk

Douwe Jan Elzinga

Het nieuws vanuit gemeenten en provincies was in 2020 overwegend negatief. Uit een representatieve steekproef van dagbladberichten uit de periode maart tot november 2020 blijkt dat beperkingen van allerlei aard – vergaderingen, activiteiten, ondersteuning – domineerden. En maar een deel van die beperkingen was coronagerelateerd. Tal van decentrale voorzieningen waren niet meer of minder beschikbaar. Vele brandbrieven werden naar 'Den Haag' gestuurd over de penibele financiële situatie van de gemeenten. Diverse gemeenten stuurden uit protest een niet-sluitende begroting naar de provincie. Talrijke gemeenten kondigden aan bibliotheken, zwembaden en dergelijke te moeten sluiten. Tientallen gemeenten deden overheidsbezit in de aanbieding om lucht in de begroting te scheppen en in enkele gemeenten werd zelfs een grootschalige bomkap georganiseerd om de onderhoudskosten groen naar beneden bij te stellen. Gemeenteraden en colleges hebben een dagtaak aan de zoektocht naar financiële ruimte en de burgers zien de bui al hangen voor het komende jaar 2021. Over een breed front is er sprake van sterk stijgende lokale lasten en verschraving van voorzieningen voor het komende jaar. Voor de beeldvorming en het draagvlak van het decentrale bestuur en de lokale politiek is dit geen opwekkend beeld. In enkele gemeenten besloot de gemeenteraad om de burgers te betrekken bij het bedenken van mogelijkheden voor bezuiniging. Deze oproepen kregen nauwelijks enige respons en dat is nogal begrijpelijk. Dat door deze ontwikkelingen het draagvlak voor politiek en bestuur kan gaan afnemen, is evident. Burgers beginnen structureel te klagen over deze negatieve spiraal in het gemeentelijk handelen.

De grote uitdaging voor de komende jaren moet zijn om dit beeld te kantelen. Vele gemeenten moeten uit hun feitelijke faillissement worden getrokken. Vooral belangrijk is dat gemeenten weer beschikking krijgen over een stevig, vrij besteedbaar budget. Herleving van de lokale autonomie – ook in financieel opzicht –

moet dan ook hoog op de agenda komen te staan. Wil een politiek stelsel kunnen overleven, dan moet er een aanzienlijke financiële ruimte zijn om te kunnen ondersteunen, faciliteren, stimuleren, cofinanciering aan te bieden et cetera. Die autonome ruimte hebben vele gemeenten niet of nauwelijks meer, terwijl het aantal uitvoeringstaken dat door de Rijksoverheid is opgelegd spectaculair is gestegen. Daardoor is het decentraal bestuur uit het lood geslagen en zijn aanpassingen dringend noodzakelijk. Op het nationale niveau zijn verschillende programma's op gang gekomen om de decentrale democratie te verbreden en te intensiveren en daar zijn diverse mooie initiatieven uit voort gekomen. Maar als gemeenten een afnemende beleidsvrijheid hebben en het vrij besteedbaar autonome budget moet worden gebruikt om de tekorten in het sociaal domein af te dekken, dan zijn die plannen voor een vitalisering en verbreding van de decentrale democratie moeilijk of niet goed te realiseren. Kortom: er is veel werk aan de winkel, het omkeren van de negatieve spiraal in het decentraal bestuur is een grote uitdaging, de vitalisering van de decentrale democratie en de versterking van het decentrale bestuur zijn dringend noodzakelijk.

Douwe Jan Elzinga is hoogleraar Constitutioneel organisatierecht aan de RUG, voorheen hoogleraar Staatsrecht aan de RUG. Werkt in opdracht van het ministerie van BZK in het kader van het project 'Bouwstenen voor een organiek beleidskader voor het decentraal bestuur'.

7.6 Het gebeurt in de gemeente. Tijd om het zwaartepunt in de decentralisaties te verplaatsen

Ellen van Selm

In de aanpak van de vraagstukken waar Nederland voor staat, is de betekenis van gemeenten enorm toegenomen. Het werk van de lokale overheid in de regio doet ertoe, helemaal nu veel vraagstukken ook nog eens opgelost moeten worden op het

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

platteland. Denkt u aan de energietransitie, de klimaatadaptatie, de post-COVID- woonwensen; daar is ruimte voor nodig en die is te vinden op het platteland. De gemeenten staan dicht bij inwoners en bedrijven, kennen de problemen, kunnen maatwerk leveren en nemen democratische besluiten over het aanpakken van die problemen.

Juist om die reden is de beweging ingezet om overheidstaken vanuit Den Haag te decentraliseren naar gemeenten. Dat decentraliseren vindt over de volle breedte plaats: in het sociaal domein (Wmo, Jeugdwet en Participatiewet), bij de energietransitie (Regionale Energie Strategie) en in het ruimtelijk domein (de Omgevingswet). Dat is een gewenste ontwikkeling: gemeenten willen het, de Rijksoverheid wil het en misschien wel het belangrijkste: de samenleving wil het. Gemeenten werken hard om de zaak op orde te krijgen zodat de bij gemeenten belegde taken goed uitgevoerd kunnen worden. Toch zitten we nu in een cruciale fase van deze decentralisatie.

Langzaamaan krijgen we zicht op wat decentraliseren in de praktijk betekent en kennen we de voorwaarden die nodig zijn om het tot een succes te maken. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) concludeerde onlangs dat de resultaten in de praktijk achterblijven bij de verwachtingen van de decentralisatie in het sociaal domein. Gemeenten behalen nog geen betere resultaten dan het rijk.

De grootste uitdaging voor het openbaar bestuur in Nederland is nu door te zetten en het proces van decentralisatie af te maken. De beweging moeten we afmaken met maatregelen die gemeenten versterken.

En met die conclusie komen we op een belangrijk punt in de decentralisatiebeweging, namelijk het verplaatsen van het zwaartepunt van Rijksoverheid naar lokale en regionale overheden. Dat "zwaartepunt" bestaat uit zeggenschap, financiën, kennis en capaciteit. Het betekent dat de nationale overheid afslankt, ten gunste van het versterken van gemeenten. Er ontstaan krachtige regio's waarin stad en platteland met

elkaar en met medeoverheden samenwerken, op een streek-specifieke manier.

Denk aan het succes van de Regio Deals, waarin regio's erin slagen om samen met het Rijk actuele problematiek te benoemen en in onderlinge samenwerking aan te pakken. Er is tijd nodig om de regio's verder te laten rijpen. De opgave voor het Rijk is het flexibel omgaan met verschillen in de regio's. Dat is mooi, zo brengen we de zo gewenste decentralisatie verder, in het belang van onze inwoners.

Het gebeurt immers in de gemeente, mogelijk gemaakt door de samenwerking met provincie en Rijk!

Ellen van Selm is burgemeester van gemeente Opsterland en voorzitter van de P10, het netwerk van 29 grote plattelandsgemeenten. Zij is tevens lid van het bestuur van de VNG en lid van het bestuur van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

7.7 Maatschappelijke effecten van opleidingsverschillen

Evelien Tonkens

Ons openbaar bestuur presteert geweldig, gemeten naar de tevredenheid van de bevolking. 87% geeft het eigen leven het cijfer 7 of hoger. Dit is de hoogste score van zestien Europese landen. Nederlanders geven hun buurt een 8. Het opleidingsniveau blijft stijgen; in 2012 was nog maar een derde hoog opgeleid, in 2019 was dat al 41%. Het vertrouwen in democratische instituties is gestegen van 57% in 2012 naar 63% in 2019. 60% van de bevolking is geïnteresseerd in politiek. Ruim driekwart is voorstander van de representatieve democratie. En ruim de helft van de bevolking heeft vertrouwen in het nieuws en de pers. Dit alles valt te lezen in *Staat van het Bestuur 2020*.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Ons openbaar bestuur presteert belabberd, wanneer we inzoomen op de ervaringen van laagopgeleiden, dat wil zeggen mensen zonder startkwalificatie. Daartoe behoort 20% van de bevolking en zelfs een derde van de mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. Hoewel Nederlanders hun buurt gemiddeld waarderen met een 8, is de helft van de bevolking is ontevreden over hun buurt. Vanwege onveiligheid, concentratie van problemen, leegstand en/of gebrek aan voorzieningen: allemaal problemen die zich bij uitstek voordoen in wijken van laagopgeleiden. En terwijl driekwart van de hoger opgeleiden geïnteresseerd is in politiek, is slechts 45% van de lager opgeleiden dat. Nog geen derde van de laagopgeleiden heeft vertrouwen in politiek. Veel lager opgeleiden stemmen niet en hebben weinig vertrouwen in democratie, en ook weinig politiek zelfvertrouwen. En terwijl de helft van de bevolking vertrouwen heeft in het nieuws, is dat onder laagopgeleiden maar ruim een kwart. 15% van de bevolking vertrouwt het nieuws zelfs helemaal niet. Laagopgeleiden zijn minder tevreden over hun leven, minder gezond, hebben vaker obesitas en leven korter. Ze zijn meer dan twee keer zo vaak werkloos en hebben 'geringe kans' op een vaste baan en een betaalbare woning. Dat is de staat van ons bestuur 2020.

Stel dat deze feiten en cijfers voor de hele bevolking golden, - ruim de helft ontevreden over buurt, driekwart geen vertrouwen in het nieuws, twee derde geen vertrouwen in politiek en iedereen kansloos wat betreft werk en betaalbaar wonen - dan zou Nederland in brand staan. Politici, bestuurders en journalisten zouden zich massaal storten op onze onvrede, onzekerheden, ongezondheid en wantrouwen.

De auteurs van *Staat van het Bestuur* maken zich hierover ook zorgen. 'Ongeveer een vijfde van de bevolking drijft af van het algemene beeld'. Ze bevelen daarom aan om 'specifieke thema's en doelgroepen niet uit het oog te verliezen'. Dat is belangrijk maar niet genoeg. De Franse econoom Thomas Piketty bracht in 2013 een schokgolf teweeg door groeiende vermogensongelijkheid bloot te leggen in zijn *Kapitaal in de 21^e eeuw*. In Nederland leek die ongelijkheid mee te vallen. De *Staat van het Bestuur* legt nu de hier meer indringende groeiende opleidingskloof bloot.

Een tikkende tijdbom. Zulke grote verschillen zijn niet langdurig houdbaar in een samenleving die haar burgers vertelt dat iedereen gelijke rechten heeft en volwaardig burger is.

Meer nog dan aandacht voor laagopgeleiden hebben we aandacht nodig voor de achterliggende oorzaken. Wat zou onze Hollandse Piketty ons aanraden, in zijn nog te schrijven *Opleiding in de 21^e eeuw*? De grootste uitdaging waar het openbaar bestuur in Nederland vandaag de dag voor staat, is dus het beperken en verzachten van de maatschappelijke effecten van opleidingsverschillen. Opleidingsverschillen zullen blijven bestaan, maar hoe beperken we hun invloed op onze kansen op een goed en waardig leven?

Evelien Tonkens is hoogleraar Burgerschap en humanisering van de publieke sector, Universiteit voor Humanistiek te Utrecht

7.8 Grote transities vragen om een ruimtelijke blik

Floris Alkemade

Nederland staat de komende decennia voor uitzonderlijk grote opgaven. De klimaatverandering, de vergrijzende samenleving, de energietransitie, het nijpende tekort aan woningen en de verduurzaming van de landbouw. Stuk voor stuk opgaven met een grote ruimtelijke en maatschappelijke impact.

Deze opgaven kunnen we niet los van elkaar oplossen. In Panorama Nederland – een toekomstvisie op de ruimtelijke inrichting van Nederland – laten we zien dat deze opgaven in samenhang bekeken, een uitgelezen kans bieden om uit iedere maatschappelijke investering maximaal rendement te halen en om Nederland schoner, hechter en rijker te maken. Maar dat vergt een ruimtelijke blik, met het oog op de lange termijn en integraal.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Zo'n integrale aanpak betekent niet alleen dat we verschillende disciplines en kundes bij elkaar brengen en verder kijken dan de bestaande administratieve, bureaucratische of budgettaire grenzen. Het gaat vooral over het algemeen belang boven het sectorale belang stellen. De vraag is of het openbaar bestuur daar momenteel toe in staat is. Het gaat om politieke wil en over cultuur, kennis en organisatie.

Dat het ruimtelijk beleid de afgelopen jaren is gedecentraliseerd naar provincie en gemeente is een logische keuze geweest. In de regio komt immers alles samen. Dit is het schaalniveau waar grote abstracte opgaven concreet worden. Juist in een context van een gebiedsspecifieke identiteit, geschiedenis en landschap kun je de opgaven in een logisch verband brengen. Ik constateer echter dat veel gemeenten en provincies niet alleen onvoldoende middelen, maar ook onvoldoende kennis, capaciteit en vaardigheden hebben om te midden van alle grote urgente vragen die om de ruimte strijden, de omgevingskwaliteit hoog te houden.

Het Rijk speelt een cruciale rol in de overkoepelende aanpak van al de opgaven. Niet door beleid te dicteren, maar door een duidelijke visie te hebben over nationale belangen en daar ook duidelijke doelen bij te stellen.

Maar de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij ministers niet alleen gezamenlijk maar ook afzonderlijk verantwoording afleggen aan het parlement, werkt sectoraal beleid sterk in de hand. Keer op keer blijkt dat een verlamdende uitwerking op het beleid te hebben. Bovendien is er de laatste jaren ook op rijksniveau weinig kennis van ruimtelijk beleid overgebleven. Maar al die sectorale opgaven komen juist in het ruimtelijk domein bij elkaar, juist ook de sociaal-maatschappelijke vragen. Hier is integratie een absolute noodzaak om efficiënt met de schaarse ruimte in Nederland om te gaan en om kosten te besparen.

We zijn toe aan een andere vorm van collegiaal openbaar bestuur. Een ruimtelijke sturing met een nieuwe manier van afwegen, middelen beschikbaar stellen, besluiten nemen en implementeren. Voor provincies en gemeenten betekent dit ook investeren in kennis en vaardigheden. Het Rijk is op zijn best wanneer het zich

opstelt als rentmeester met een goede koopmansgeest: boven de markt uitstijgen door op kwaliteit voor de lange termijn te sturen. Als College van Rijksadviseurs hebben we daarvoor net een advies voor 'Een minister van Ruimte', uitgebracht, de opstap naar een rijksbreed ruimtelijkeordeningsbeleid.

Een nieuw regeerakkoord biedt een uitgelezen kans om juist die nieuwe integrerende rol aan de orde te stellen. Vanuit het besef dat daar waar 'sober en doelmatig' wordt beleden, dit telkens weer op de korte termijn en op de eigen sector gericht blijkt te zijn – een ultieme vorm van verspilling van middelen. Tijd voor een andere koers.

Floris Alkemade is architect en sinds 2015 rijksbouwmeester. Hij was achttien jaar lang verbonden aan het bureau OMA, waarvan de laatste zeven jaar als partner. Sinds 2008 leidt hij zijn eigen architectenbureau FAA.

7.9 Regionale samenwerking: De vrijblijvendheid voorbij

Henri de Groot

De afgelopen jaren laten zich karakteriseren door een steeds verder doorgevoerde decentralisatie van beleid op terreinen variërend van het sociale domein en de nationale woningbouwopgave, tot aan de invulling van ons klimaatbeleid en de daarmee gepaard gaande energietransitie. In De Staat van het Bestuur 2020 wordt met recht veel aandacht besteed aan het belang van samenwerking in de regio, maar wordt ook geconcludeerd wordt dat het 'piept en kraakt' in de regio en dat de coronacrisis reeds bestaande problemen heeft uitvergroet.

Toch zijn er goede argumenten aan te dragen voor decentralisaties: ze herbergen de potentie in zich om met minder middelen beter beleid te maken. De praktijk blijkt echter weerbarstig. De inschatting van de te boeken efficiëntiewinst blijkt te optimistisch te zijn geweest. De olopende financiële zorgen van gemeenten

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

zijn hiervan het onvermijdelijke gevolg. Ook zien we decentrale overheden worstelen met beperkte uitvoeringscapaciteit. Om toch de broodnodige kritische massa te kunnen organiseren, groeien regionale samenwerkingsverbanden als paddenstoelen uit de grond, maar dit kan ook tot een wildgroei aan samenwerkingsverbanden met een beperkte democratische legitimatie leiden.

Het is dan ook niet vreemd dat in het politieke discours de roep steeds luider wordt om meer centrale regie en sturing. Toch lijkt het me veel te vroeg om de pendule na een aantal jaren van decentraliseren nu al weer terug te laten slingeren naar meer centrale sturing. Het potentieel van decentralisaties is daarvoor te groot. Maar daarvoor zijn wel fundamentele aanpassingen nodig in ons openbaar bestuur.

Om te beginnen zijn in ons huidige bestuurlijke landschap de gemeenten te klein en de provincies te groot. Het gevolg hiervan is dat gemeenten suboptimale prikkels krijgen om te investeren in hun eigen aantrekkelijkheid omdat belangrijke delen van de baten neerslaan buiten de eigen gemeentegrenzen. Vrijwillige samenwerking is een logische beleidsreactie om het gebrek aan schaal op te vangen, maar leidt vaak tot vrijblijvendheid en het uitblijven van bindende afspraken tussen samenwerkende gemeenten die mogelijkheden bieden tot broodnodige verevening in situaties waar regionaal beleid de totale cake vergroot, maar ook leidt tot een dynamiek van groei en krimp.

Een tweede constatering is dat de decentralisaties vooral invulling hebben gegeven aan het uit handen geven van taken, maar dat er weinig financiële ruimte is geboden voor invulling van eigen beleid. Het versterken van de eigen belastinggrondslag van gemeenten waarmee ambities kunnen worden gefinancierd, is dan ook een belangwekkende vervolgstap in het vervolmaken van de ingezette koers van decentraliseren. Dit vereist een fundamentele herziening van de Financiële-verhoudingswet.

En een derde constatering is dat de Rijks- en decentrale overheden elkaar nog onvoldoende zien als volwaardige partners. Waar het Rijk kaders zou moeten stellen, zouden de decentrale overheden juist in moeten durven spelen op de heterogene voorkeuren van burgers. Daarmee ontstaat een meer gedifferentieerd landschap waarin burgers kunnen stemmen met hun voeten, waarin gemeenten prikkels en middelen hebben om in te spelen op de behoeften van burgers, en ontwikkelt het Rijk kaders die de grenzen van het speelveld voor decentrale partijen bepalen. De praktijk is echter meer een praktijk van handelingsverlegenheid. Rijk en regio erkennen weliswaar elkaar hard nodig te hebben voor aanpak en uitvoering van de grote transitieopgaven waarmee ons land wordt geconfronteerd, maar het concreet handen en voeten geven aan een sturingsfilosofie en rolopvatting waarin de Rijksoverheid mede-eigenaarschap toont ten aanzien van die opgaven en die samen met de regio uitwerkt in volwaardig partnerschap, blijkt in de praktijk lastig.

Een structurele herbezinning op de gewenste Staat van het Bestuur is dan ook van groot belang voor de komende kabinetsformatie. Cruciale elementen zijn verdergaande gemeentelijke herindelingen, versterking van de kwaliteit van het bestuurlijk apparaat, vermindering van de bestuurlijke drukte, en het in balans brengen van de verantwoordelijkheden en het instrumentarium van gemeenten. Hier ligt een prachtige opgave om tijdens de aanstaande kabinetsformatie de verhouding tussen Rijk en regio te versterken, waarbij het Rijk langetermijnambities durft te formuleren en daarbij de regio de ruimte en het vertrouwen geeft om invulling te geven aan de grote maatschappelijke uitdagingen waarmee ons land wordt geconfronteerd. Alleen samen maak je het verschil!

Henri de Groot⁴⁴ is hoogleraar Regionaal Economische Dynamiek Vrije Universiteit Amsterdam en lid van de SER

⁴⁴ Deze bijdrage is gebaseerd op inzichten die zijn te vinden in onder andere De Groot, H.L.F., G. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen (2010): *Stad en Land*, Den Haag: Centraal Planbureau; RLI (2019): *De Som der Delen, Verkenning Samenvallende Opgaven in de Regio*, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

7.10 Disbalans

Jan Verhagen

“Er is een disbalans tussen de uitdagingen waarop de gemeenten geacht worden in te spelen (verantwoordelijkheden) en de mogelijkheden die de gemeenten hebben om daarvoor passende oplossingen te bieden (instrumentarium).” Zo beschrijft deze *Staat van het Bestuur* de stand van de financiële verhoudingen. En bij het gemeentelijke tekort van 765 miljoen euro in 2019 staat de conclusie: “De financiële positie van de gemeenten staat onder druk.” De gemeenten hebben te weinig geld voor te veel taken. Hoe wil het Rijk deze disbalans oplossen? De normering (accresberekening) van het gemeentefonds wordt herzien, het fonds herverdeeld, en de decentralisatie-uitkeringen rechtmatig gemaakt. En misschien mogen de gemeenten nieuwe belastingen gaan heffen.

De logische vraag is nu: Helpt dit? De beslissing over de normering van het gemeentefonds valt in de kabinetsformatie. De gemeenten willen het huidige systeem voortzetten. Lost dit dan de disbalans tussen taken en geld op? Nee, helaas niet.

Het gemeentefonds wordt herverdeeld. Sommige gemeenten krijgen meer geld, andere minder. Lost zo het collectieve tekort van 765 miljoen euro op? Nee, ook niet.

De decentralisatie-uitkeringen worden rechtmatig gemaakt. Als het Rijk voorwaarden wil stellen aan een bijdrage aan een gemeente, geeft het voortaan een specifieke uitkering. Lost dit de problemen van de gemeenten op? Nee, natuurlijk niet.

In 2022 krijgen de gemeenten 300 miljoen euro extra voor de jeugdzorg. Helpt dit dan de gemeenten? Nee, integendeel, want in 2019 kregen ze 400 miljoen euro extra.

Nieuwe gemeentelijke belastingen, is dat het wondermiddel? Niet als die samengaan met een korting op het gemeentefonds – en dat is wel steeds het plan.

“In bepaalde situaties wordt gezocht naar mogelijkheden om te voorkomen dat gemeenten onnodig onder preventief toezicht komen en om onnodige bezuinigen bij gemeenten te voorkomen”. Lost dit de disbalans tussen taken en geld op? Nee, het verergert

zelfs de problemen. Niet alleen onnodig toezicht wordt zo voorkomen, maar ook toezicht en bezuinigingen die wel hard nodig zijn.

Er is dus niet alleen een disbalans tussen taken en geld, maar er is ook een disbalans tussen de problemen en de oplossingen die het Rijk voorstelt. De voorgestelde oplossingen zijn niet afdoende. Wat te doen? Meer geld van het Rijk naar de gemeenten, dat helpt natuurlijk. Of 20% meer ozb vragen aan alle inwoners. Als Nederland dat niet wil, blijft maar één optie over: verlaag het kwaliteitsniveau van de gemeentelijke voorzieningen. Minder bijzondere bijstand, minder wegonderhoud, minder sportvelden, lange wachtlijsten bij de jeugdzorg en de Wmo, slechtere klaslokalen, volbouwen van open ruimte, minder handhaving. Ook verre van ideaal.

Er is niet alleen een disbalans tussen taken en geld en tussen de problemen en de oplossingen die het Rijk voorstelt, maar er is ook een disbalans in het gesprek over de oplossingen. Geeft het Rijk te weinig extra geld aan de gemeenten? Dan moeten de gemeenten het Rijk berichten dat ze de ozb fors laten stijgen en hun voorzieningenniveau fors verlagen. En dat is dan niet een keus van de gemeenten, maar van het Rijk. Waarvoor het kabinet de volle verantwoordelijkheid moet nemen.

Jan Verhagen is werkzaam bij gemeente Den Haag en columnist van Binnenlands Bestuur

7.11 Slordig?

Jeroen Bosch

Er loopt veel talent rond onder de ambtenaren en de bestuurders. Mede daardoor zijn de overheden veelal goed ingericht op de interne processen om aan de opgaven van vandaag te kunnen werken. Er ligt daarbij wel een sterke focus op de producten en de diensten die door de desbetreffende overheden geleverd moeten

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

worden. Met stevig ingerichte maandagochtendoverleggen met veel aandacht voor de advisering aan de bestuurder, diens positie en het creëren van het juiste podium en debat. Maar helaas zijn goede en talentvolle bestuurders nog geen garantie voor goed en toekomstgericht bestuur. De opgaven van morgen vragen om een andere focus. Vrijwel iedereen is ervan overtuigd dat de opgaven van morgen vragen om intensievere samenwerking tussen de overheden en dus ook om een ánder bestuur. De opgave centraal in plaats van de eigen taak, het eigen bedrijfsproces of de eigen bestuurder. Goed bestuur is in staat deze interbestuurlijke opgaven voor de samenleving te definiëren en onderling te realiseren. Het is niet iets voor 'erbij' maar het is feitelijk de belangrijkste opdracht en uitdaging voor het bestuur anno 2021. De nota 'Als één overheid' brengt in kaart dat er nog veel mogelijk is om het bestuur in ons land verder te verbeteren. De meest treffende zinsnede in dat rapport viel zelfs bij de NOS op: de *slordigheid* waarmee het opgavegericht werken nu nog wordt opgepakt.

Bij interbestuurlijke samenwerking en het behalen van maatschappelijke resultaten is dus een andere, organisatie-overstijgende focus nodig. Het begint al bij het nemen van initiatief en het benoemen van de interbestuurlijke vraag. Wie is er gelegitimeerd en bevoegd hierin initiatief te nemen? Wat neem je dan op je schouders? Praat je niet voor je beurt? Om samen te spelen, heb je vervolgens ook een spel nodig en moet je gezamenlijke spelregels afspreken, bouwen aan onderling vertrouwen en consequent met elkaar en met de volksvertegenwoordigers communiceren. Wanneer overheden interbestuurlijk willen samenwerken aan de opgaven van de toekomst, moeten ze ook aan die interbestuurlijke bedrijfsprocessen, de gezamenlijke huishouding, voldoende aandacht besteden. Als Overleg Zeeuwse Overheden (OZO) proberen we op regionale schaal het weefsel te maken tussen de gemeenten, het waterschap en de provincie. Hierin benoemen in we samen hun interbestuurlijke opgaven, roepen we ambtelijke experts bijeen, verdelen we rollen en stemmen we processen af, ook met de maatschappelijke partners en volksvertegenwoordigers. We proberen de externe doelen te formuleren in de lobby en kansen te signaleren om het als overheden samen béter te doen.

Het weefsel tussen de overheden is dun en dat is prima. Zware structuren zijn helemaal niet nodig. Maar als dat weefsel niet voldoende stevig is, is er te veel kans op toeval, misverstand en communicatiestoornissen tussen de overheden en worden koppelkansen gemist.

Het is niet uniek en zou zeker niet bijzonder moeten zijn wat we sinds 2019 in Zeeland proberen te doen met ons interbestuurlijk en strategisch gericht samenwerkingsverband OZO. Maar veel Zeeuwse bestuurders zijn er wel trots op. Willen erbij zijn. We merken dat we resultaten in samenwerking mogelijk maken, dat het interbestuurlijk vertrouwen groeit en dat we samen als gemeenten, waterschap en provincie beter in staat zijn een gezamenlijke huishouding te voeren, zonder de eigen huishouding te verwaarlozen.

Er liggen voor Zeeland meer dan genoeg kansen om het ambtelijk en bestuurlijk talent 2021 nog beter in te zetten. Werken aan interbestuurlijk bestuur. In onze interne Zeeuwse samenwerking en richting een nieuw kabinet. Daar zijn we niet slordig in!

Jeroen Bosch is gezondheidswetenschapper en werkt als coördinerend strateeg bij het regiobureau van het Overleg Zeeuwse Overheden, het interbestuurlijk samenwerkingsverband van de Zeeuwse overheden.

7.12. Schakelen tussen de schalen (en niet stiekem op de rem trappen)

Jop Fackeldey

Het openbaar bestuur speelt zich af op vele lagen in de samenleving en als het goed is, staat de burger centraal. De vraag is alleen of die burger dat ook zo ervaart. Door de overmaat aan praatprogramma's op televisie zien burgers de ene politieke soap na de andere voorbijtrekken. De week waarin ik dit schrijf (29 november), was daarin een dieptepunt. Het intensieve gebruik van sociale media helpt daarbij niet. Aan de andere kant voelen burgers zich niet serieus genomen, luistert de overheid niet altijd

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

en lijkt de overheid zijn eigen gang te gaan. De toeslagenaffaire geeft daar voeding aan, maar bijvoorbeeld de discussies over de Oostvaardersplassen of Lelystad Airport in mijn eigen provincie (Flevoland) laten dat ook zien. Waarbij overigens in de laatste twee voorbeelden er geen verband is tussen de hardheid van het protesterende geluid en het aantal mensen dat het intrinsiek oneens is met het onderwerp zelf en daarover boos en teleurgesteld is. Maar het openbaar bestuur lijkt dus klem te zitten. Dat is overigens niet nieuw. En de oplossing ook niet. In het rapport De Wijk Nemen (RMO, 2009) - met als ondertitel Een Subtiel Samenspel Van Burgers, Maatschappelijke Organisaties En Overheid - staat een belangrijke les: Niet alle problemen zijn vanuit de schaal van de wijk op te lossen en te verklaren. En die redenering mag je wat mij betreft ook omdraaien: niet alle problemen zijn vanuit nationale schaal op te lossen en te verklaren. Ieder probleem heeft zijn eigen schaal. We zien dat bijvoorbeeld bij de energietransitie. Daar kunnen en moeten we schakelen tussen de schalen.

We hebben in Nederland iets bijzonders gedaan. We hebben met ruim honderd organisaties een klimaatakkoord gebouwd. Zoveel mogelijk van onderop, met veel verschillende partijen, met vaak tegenstelde belangen, met achterbannen en met media die er bovenop zaten. En toch is het gelukt. In het Klimaatakkoord hebben we vastgesteld dat er 35 Twh nodig is. Nu hadden de overheden een verdeelsleutel kunnen bedenken, uitrekenen waar dan zon en wind vandaan moeten komen en vervolgens die gebieden, vanwege het nationaal belang, aan kunnen wijzen. Dat hebben we gelukkig niet gedaan. We hebben er met zijn allen voor gekozen dertig RES-regio's in te richten die zelf definiëren waar die opgave gerealiseerd wordt. En – het goede nieuws – vooralsnog lijkt het er sterk op dat die opgave ook daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden. Natuurlijk zijn er dan heel veel vragen, over netinpassing, over ruimtelijke inpassing. Vragen die je allemaal niet in dertig regio's naast elkaar op kunt lossen. Dus gebruiken we de bestaande structuur – in dit geval het Huis van Thorbecke – om die afstemming te plegen. Ik verwijs daarbij graag naar het rapport van de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, waarin het regionale speelveld veel aandacht krijgt, inclusief de onderkenning dat “beleid, sturing en

instrumentarium nog maar weinig op de regio gericht zijn”. Terwijl die regio veelal de plaats is waar de veelal sectoraal georganiseerde rijksbeleidsontwikkeling integraal op- en aangepakt moet worden. Schakelen tussen de schalen dus.

En dan het punt van de democratische legitimatie en het draagvlak. Dat is natuurlijk superbelangrijk. Daar geen twijfel over. Die democratische legitimiteit is in het proces geborgd door gebruik te maken van bestaande structuren. Immers de RES 1.0 vraagt om een vaststelling door raden, staten en algemeen bestuur. Draagvlak is ingewikkelder. Draagvlak vraagt tijd en concreetheid. Vraagt om gesprekken op basis van heldere beleidskaders. Vraagt het kunnen overzien van de consequenties van ja en nee. Een willekeurige groep burgers op de markt interviewen en daar beleid op baseren, heeft niets met draagvlak te maken. Het gesprek over de keuzes van de warmtebron, over de ruimte voor zon of wind, afgezet tegen de alternatieven die daarvoor zijn, heeft dat wel. En dat kan en moet overal, op de markt, in het buurthuis, aan de keukentafel of in het stadhuis. Zo'n gesprek voer je binnen de vooraf gestelde heldere kaders wat wel en niet kan. Ook hier is het schakelen tussen de schalen. In het geval van de energietransitie in de driehoek draagvlak - netinpassing - landenschappelijke inpassing. Betrek de burger, creëer een belang en maak begrijpelijk welke stappen je als overheid zet en hoe je de verschillende belangen gewogen hebt.

Ten slotte: ik heb in welk dossier dan ook nog nooit meegemaakt dat alle bewoners blij zijn met de keuze die het bestuur maakt. Want besturen is het afwegen van individuele belangen en besluiten in het algemeen belang. En dan zijn er dus ook altijd belanghebbenden ontevreden. En dan hebben we gelukkig een prima rechtssysteem dat kan beoordelen of ook die burgers in het proces recht gedaan is.

Jop Fackeldey is sinds 2017 gedeputeerde in Flevoland (met als portefeuille Energietransitie, Toerisme & Recreatie, Krachtige Samenleving en Kwaliteit Openbaar Bestuur) en lid van het IPO- bestuur met de portefeuille Energie. Hij is tevens voorzitter van het (interbestuurlijke) Programma Stedelijke Transformatie

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

7.13 Regio Deals, maar dan echt

Lot van Hooijdonk

"We gaan niet de stroom opwekken voor de stad." In hoeveel energieregio's zou dat de afgelopen tijd te horen zijn geweest? Of in het Toekomstbeeld OV: "Het kan niet zo zijn dat al het geld naar de Randstad gaat." En wat dacht je van alle aandacht en inspanningen om 1 miljoen woningen te bouwen in Nederland. "En krimpregio's dan?" Terecht of niet, in mijn beleidsportefeuilles komt dit soort animositeit tussen stedelijk en landelijk gebied vaak voor. En dat is niet bevorderlijk. Niet voor de sfeer, niet voor de solidariteit, niet voor doortastende besluiten, niet voor politiek-maatschappelijk draagvlak. Kan het ook anders?

Om te beginnen, hoe zit dat eigenlijk in Nederland met stedelijke en rurale gebieden? In vergelijking met veel andere Europese landen zijn onze steden minder stads en is ons platteland minder plattelands. Denk aan Parijs, Londen en Wenen, metropolen die veel aandacht opeisen en rurale gebieden leegzuigen van talent en jeugd. Zo kras is het in Nederland niet. En toch gaat de wereldwijde urbanisatie niet aan Nederland voorbij. Met name onze kennissteden - Amsterdam en Utrecht voorop - groeien als kool. De randen van Nederland zien krimp en vergrijzing. Ook in Nederland lijkt het verschil tussen stad en platteland toe te nemen. Niet in de laatste plaats tussen de oren.

Maar ook echt. Los van het 'natuurverschijnsel' urbanisatie hebben we er ook zelf een schepje bovenop gedaan. Met schaalvergroting in het publieke domein. Grotere scholen, grotere zorginstellingen: meer specialismen, meer kwaliteit misschien, maar wel verder weg. Voeg dat bij schaalvergroting in de landbouw, en concentratie en digitalisering van bijvoorbeeld bankfilialen en supermarkten en dan is het resultaat dat banen, levendigheid en voorzieningen steeds verder weg zijn voor mensen die landelijk wonen.

En zo hebben we heel verschillende zorgen in bestuurlijk Nederland. Waar de ene bestuurder zich bekommert om die

laatste lijnbus te behouden of het vrijwilligersbusje voldoende te bemensen, puilen bij de ander de bussen, trams en treinen uit van de hoge jaarlijkse groeicijfers (na de coronacrisis weer natuurlijk). Om vervolgens voor oplossingen in Den Haag met verschillende noden en verschillende oplossingen te concurreren om dezelfde pot geld vaak in een *one-size-fits-all*-beleidskader. Verkokerd ook nog. Een recept voor het ontstaan van de beroemde kloof.

Dus: kan het ook anders? Kunnen we in Flevoland het ziekenhuis in stand houden? Mag in Noordoost-Groningen een kleine dorpschool blijven bestaan? Mag de winst van de Zeeuwse windmolens rechtstreeks naar het dorps theater vloeien? Is er ook geld om in Limburg woningen geschikt te maken voor de vergrijzende bevolking? Zouden we daar Regio Deals over kunnen sluiten? Dat de Rijksoverheid met alle regio's in Nederland ambities formuleert voor - zeg - steeds twintig jaar vooruit; een rollende agenda. Een agenda waar nationale en regionale belangen elkaar ontmoeten. Waarin schotten tussen ministeries of zelfs DG's en afdelingen er niet toe doen. En waar zowel Rijk als regio middelen voor in het mandje doen. Hoe zou dan de stemming zijn in bestuurlijk Nederland?

Lot van Hooijdonk is sinds 2014 wethouder Mobiliteit, Energie en Groen van gemeente Utrecht.

7.14 Respons

Marjan Slob

Als de *Staat van het Bestuur 2020* één ding duidelijk maakt, dan is het wel dat je in Nederland maar beter geen laagopgeleide kunt zijn. Je bent dan somberder, ongezonder, armer, ongelukkiger en wantrouwiger dan je hoogopgeleide medeburgers. Ook maak je minder gebruik van je stemrecht en ben je minder vertegenwoordigd in het openbaar bestuur. Het democratische avontuur gaat grotendeels aan jou voorbij.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Decentraal besturen zal hier verandering in brengen, zo is de hoop. Decentraal bestuur versterkt namelijk de 'responsiviteit en de legitimiteit van het bestuur', aldus deze *Staat*. Als filosoof heb ik het moeilijk met deze voorstelling van zaken. Niet omdat ik een betere aanpak weet (was het maar waar!), maar omdat ik van het bedachtzame lezen ben, en dan al snel niet meer snap wat er nu eigenlijk staat.

Neem nu dat woordje 'responsiviteit'. De democratie zou beter functioneren als bestuurders responsiever zouden reageren op laagopgeleide mensen, zo is kennelijk de aanname. Ik denk dan: "Waar moet het openbaar bestuur dan eigenlijk op reageren? En welke vorm kan die respons aannemen? Hoe reageert het openbaar bestuur bijvoorbeeld op een gefrustreerde, onmachtige klacht?"

Onze aan de Verlichting ontsproten democratie gaat stilzwijgend uit van een mensbeeld waarin burgers precies zeggen wat ze bedoelen. Wie dit uitgangspunt aanhangt, stuit op ongerijmdheden - ook in deze *Staat van het Bestuur*. 'Ik ben niet bijster geïnteresseerd in lokale politiek, maar ik wil wel meer inspraak!', blijken burgers te zeggen. Wat moet je nu aan met het gegeven dat burgers graag méér te zeggen hebben over dat wat hen nauwelijks interesseert? Van alle functionarissen in het openbaar bestuur hebben burgers naar eigen zeggen nog het meeste vertrouwen in de burgemeester. Huh? De voordracht van burgemeesters wordt in achterkamertjes beklonken en toch boezemt de burgemeester meer vertrouwen in dan een gekozen (deel)gemeenteraadslid? Dat past niet lekker bij de democratische theorie. Ik zou niet weten hoe een goedwillende vertegenwoordiger van de democratie zich hier 'responsief' kan betonen.

Een goede respons valt of staat met begrijpen wat er precies wordt bedoeld. En dat is lastig, want in tegenstelling tot de aanname die verweven zit in het ontwerp van het democratische stelsel, spreken mensen zichzelf geregeld tegen, zo leert de moderne psychologie. En waar het wensen omtrent de inrichting van het publieke domein betreft, doen lager opgeleiden dat vermoedelijk nog vaker dan hoger opgeleiden. Niet omdat ze dom

zijn, maar omdat ze (in tegenstelling tot bestuurders) niet belast zijn met de vraag hoe je verschillende kwesties en keuzes *ten opzichte van elkaar* afweegt – dat is niet het soort afweging waarin lager opgeleide mensen zijn getraind.

Het soort vragen waar bestuurders voor staan, verschilt van de vragen waar lager opgeleiden mee worstelen. Het is in mijn ogen gemakzuchtig, ja bijna hovaardig, om te denken dat laagopgeleide burgers ermee geholpen zijn als hun respons op problemen wordt aangezien voor beleidssuggesties. Juist hun respons vergt duiding. Dat is, vanuit het democratische ideaal gezien, een behoorlijk problematisch gegeven – zeker. Maar ren niet aan dit probleem voorbij. Dat maakt de kloof alleen maar groter.

Marjan Slob is zelfstandig schrijver, filosoof en columnist. Naast vrij werk verheldert zij in opdracht van denktanks actuele maatschappelijke vraagstukken, die zij veelal in verband brengt met waarden.

7.15 Wie is eigenlijk de baas?

Wiet van Meel & Piet Verhoeven

Vooraleerst valt het ons op dat in de Staat van het Bestuur beperkt aandacht geschonken wordt aan bestuurperikelen en -positie van kleinere gemeenten/dorpen. Bij de bespreking in hoofdstuk 4 van thema's als Uitdaagrecht worden in Noord-Brabant 21 initiatieven gemeld, terwijl de Vereniging van Kleine Kernen in Noord-Brabant honderdvijftig leden telt met elk meerdere initiatieven. Bij het programma Aardgasvrijewijken en de zogenoemde Deals en daaraan gekoppelde Communities of Practice (waar het op EU-niveau snelgroeiende fenomeen Smart Villages in Nederland ontbreekt als optionele Deal), ontwaren wij een vooral stedelijke oriëntatie. De betekenis van de bijdrage van het platteland, met haar veelal kleine en middelgrote bedrijven, aan de economie, aan de werkgelegenheid en de maatschappelijke ontwikkeling, wordt naar onze mening onderschat. Mede gezien de effecten van de grote decentralisatie opgaven lijkt het zinvol in de volgende

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Staat-onderzoeken hier meer aandacht aan te besteden. Vanuit de constatering dat de inwoners in zijn algemeenheid positief staan tegenover de lokale democratie, met onder andere veel vertrouwen in de burgemeester, zien wij grote mogelijkheden om elementen vanuit de participatieve democratie te verbinden met de representatieve democratie en daarmee de geconstateerde bedreigingen het hoofd te bieden. Het coöperatief georganiseerd inzetten van burgerkracht samen met het gemeentebestuur en het gemeentelijk apparaat (en daarmee de ontwikkeling en uitvoering van lokale en regionale projecten met draagvlak in de omgeving te realiseren), kan tegenwicht bieden aan het geconstateerde probleem van betrokkenheid tussen hoog- en laagopgeleiden, onduidelijkheid van het gemeentelijk apparaat, afrekenen van collegepartijen en het lage lidmaatschap van politieke partijen.

Er spelen op dit vlak meerdere zaken waarvoor oplossingen moeten worden gevonden. Meer in het bijzonder vanuit onze Hilvarenbeekse situatie zouden wij aandacht willen vragen voor:

- “Meebeslissen versus meedoen”. Naargelang burgerinitiatieven robuuster worden, ervaren wij een groeiende urgentie van het vraagstuk: “Wie is eigenlijk de baas?” Dit is een regelmatig terugkerend issue in de verhouding gemeenteraad versus bewonersinitiatieven.
- De stilaan normaal geachte aanstelling van wethouders van buiten de gemeenschap heeft impact op het draagvlak van het bestuur en vice versa. Sommigen zien hen als “ingevlogen topambtenaren”. Een nadere reflectie op dit fenomeen lijkt op zijn plaats.
- Lokaal verduurzamingsbeleid kan niet zonder beleidsintegratie (lees: ontkokering) tussen de planet-, profit- en peoplebeleidsdomeinen.

Zowaar telkenmale een complexe uitdaging die zowel kwalitatieve als continuïteitseisen stelt aan het lokale bestuurlijke en ambtelijke apparaat.

De ambtelijke beloningsstructuur is gebaseerd op aantallen inwoners, terwijl de lokale problematieken in kleinere gemeenten somtijds een ambtelijk niveau vereisen waarin deze structuur niet

voorziet. Dit heeft tevens als effect dat talentvolle medewerkers hun functie in een kleine gemeente zien als startfunctie. De “duiventil”-gevolgen zijn desastreus.

Indien een gemeente een hoge mate van burgerparticipatie heeft, stelt dit ook eisen aan het ambtelijk apparaat. De rol van de ambtenaar verschuift van regisseur naar procesfacilitator. Dit vraagt om een andere interne cultuur en om specifiekere opdrachtformuleringen.

Deze reflectie is geschreven vanuit de ervaring van beide schrijvers met het opzetten van burgerinitiatieven in Noord-Brabant c.q. gemeente Hilvarenbeek. Hier zijn door bottom-up-initiatieven meerdere coöperaties ontstaan op alle terreinen van het maatschappelijk leven. Deze initiatieven hebben geleid tot een robuuste coöperatieve beweging. Zo heeft, naast de vele thematische collectieve initiatieven, elk van de zes kerkdorpen van Hilvarenbeek een lokale (dorps)coöperatie, waar een groot deel van de inwoners lid van is. Hierdoor is een actieve betrokkenheid van de gemeenschap ontstaan bij de ontwikkeling van de omgeving.

Wiet van Meel is civiel jurist in Hilvarenbeek/Esbeek. Expertiseterreinen: Bindend Besturen Brabant, Omgevingswet & Juridisering, Verduurzamende plattelandsontwikkeling en Kennisinfrastructuur & Regionale (her)ontwikkeling.

Piet Verhoeven is voorzitter van de Coöperatie Esbeek, lid van de RvC Rabobank Hart van Brabant en voorzitter van energicoöperatie Hilverstroom.

7.16 Van systeemwereld naar leefwereld

Rick Brink

Het openbaar bestuur in Nederland kent op dit moment vele uitdagingen. Het meest urgent daarbij is mijns inziens hoe we

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

onze samenleving inrichten na de coronacrisis. Want corona zorgt voor de meest ernstigste crisis die ons land kent na de Tweede Wereldoorlog. Maar ook vóór de coronacrisis zagen we al dat onze samenleving aan het verharden is. Denk bijvoorbeeld aan de verschillende boerenprotesten of de protesten rondom Zwarte Piet, iets wat ook wordt bevestigd door onderzoek van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding. Het lijkt soms wel of de systeemwereld van de overheid te ver afstaat van de leefwerelden van mensen. Mensen snappen het niet meer, mensen hebben niet meer de indruk dat de overheid er juist voor hen is. Dat werd ook maar weer eens pijnlijk duidelijk tijdens de hele toeslagenaffaire waarover eind november in de Kamer verhoren zijn gevoerd. Er werd niet goed geluisterd naar signalen, niet gesproken met gewone mensen die in de knel zaten door het vasthouden aan de rigide regelgeving.

Maar laten we niet alleen kijken naar de centrale overheid. Ook de lokale overheden hebben het moeilijk. De decentralisaties van 2015 - waarbij de Wmo, Participatiewet en Jeugdzorg onderdeel werden van gemeentebeleid - hebben niet het gewenste effect, zo blijkt uit recent SCP-onderzoek en opgemerkt in de Staat van het Bestuur 2020. Gemeenteraden hebben nauwelijks grip op de materie en dat geldt zeker voor het beleid rondom jeugdzorg, dat vaak via samenwerkingsverbanden wordt ingekocht. Hierdoor staan gemeenteraden voor een deel buitenspel en kunnen zij niet de regie voeren die gewenst is. Het doel van de decentralisatie destijds was om gericht hulp bieden in de nabijheid van mensen. Alle goede bedoelingen daargelaten, we moeten constateren dat dit helaas in veel gevallen niet gelukt is. Ook hier zie je dat de systeemwereld met regels te ver afstaat van de leefwereld van mensen die er dagelijks mee te maken krijgen. Dit is in mijn ogen de grootste uitdaging voor het openbaar bestuur in ons land vandaag de dag!

Ook vóór de coronacrisis zagen we de samenleving al flink verhard en gemeenten worstelen met beleid en steeds groter wordende financiële tekorten. Wat we nu zien is dat de coronacrisis duidelijk blootlegt dat het goed zou zijn om de overheid weer dichterbij de mensen te brengen. Zeker ook als het bijvoorbeeld gaat om het uitleggen van de coronaregels. Mensen snappen niet waarom deze

regels er zijn en waarom het juist belangrijk is om je eraan te houden. Met als resultaat: overvolle winkelstraten op Black Friday, wekelijks demonstraties tegen de coronamaatregelen in het hele land. En mijn verwachting is dat dit alles voorlopig niet zal stoppen. Ik heb mijzelf er dan ook over verbaasd dat er geen enkele gedragsdeskundige is verbonden aan het Outbreak Management Team dat het kabinet adviseert over de te nemen maatregelen. Je kunt maatregelen bedenken wat je wil, maar alles valt of staat met het naleven ervan door mensen. Sinds de zomer van 2019 ben ik bij omroep KRO-NCRV werkzaam als minister van Gehandicaptenzaken en dan moet mij natuurlijk ook iets van het hart als het gaat om de positie van personen met een beperking. Want ook daar schiet de overheid tekort. Dat wordt weer eens extra duidelijk tijdens de evaluatie van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Er wordt op veel ministeries hard gewerkt om de positie van personen met een beperking te verbeteren, maar toch merken mensen met een beperking er weinig van. Ook vanuit mijn achterban hoor ik deze signalen vaak. En de reden is simpel: omdat de overheid hier ook te weinig luistert naar wat er speelt in de leefwereld van deze mensen. Welke oplossingsrichting ik aanbeveel? Treed veel meer in contact met de mensen om wie het gaat. Die tip gaf ik vroeger ook altijd mee aan mijn fractiegenoten in mijn tijd als fractievoorzitter in de Hardenbergse gemeenteraad. "Wees in het gemeentehuis als het moet, en ga de samenleving in als het kan", zo luidde destijds mijn motto in de fractie. En dit pleidooi zouden veel meer politici en beleidsmakers moeten volgen. Zeker ook in de richting tot personen met een beperking. We zien het te veel als enkel mensen met een vraag naar zorg en te weinig als mensen die behoefte hebben aan een woning, aan een baan, aan een relatie! Betrek ervaringen van de mensen voor wie het beleid is bedoeld en sla zo die noodzakelijke brug tussen de politieke systeemwereld en de leefwereld van mensen.

Rick Brink is minister van Gehandicaptenzaken. Dit is een initiatief van KRO-NCRV. Op 17 juni 2019 is Rick Brink als eerste minister van Gehandicaptenzaken van Nederland gekozen tijdens een liveshow op NPO1. Sindsdien komt hij op voor de belangen van de ruim 1,8 miljoen Nederlanders met een beperking.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

7.17 Benader de wijk als een dorp voor duurzaamheid

Roel During

Als het gaat om het verduurzamen van de maatschappij, dan is het van het grootste belang dat letterlijk en figuurlijk alle burgers naar vermogen hun steentje bijdragen. Dus ook de bewoners met achterstand in opleiding en mogelijkheden, en ook de mensen die in hun wereld met eigen waarheden leven, zouden idealiter meedoen in het verminderen van het energieverbruik, het opwekken van eigen duurzame energie en het groener en klimaatadaptief maken van hun dagelijkse leefomgeving. Deze opgave staat haaks op de constatering in de Staat van het Bestuur dat het niveau van actieve participatie in de samenleving constant is gebleven gedurende de afgelopen tien jaar. De overheid staat voor de uitdaging om de veerkracht van de gehele samenleving te vergroten.

Er zijn een aantal ontwikkelingen die deze uitdaging welhaast tot een onneembare vesting maken. Deze gaan over het vertrouwen in de overheid, het delen en onderschrijven van probleemdefinities en om de organisatorische en juridische bewegingen die het bestuur heeft ingezet. Ze worden hieronder successievelijk kort uiteengezet. Als het gaat om vertrouwen dan heeft 40% van de inwoners onvoldoende vertrouwen in de instituties van de overheid. De Staat constateert zelfs dat een vijfde deel van de mensen afdrijft. Deze mensen hebben nog nauwelijks besef van de problemen, omdat ze geen kranten lezen en geen journaal zien. Een klein deel leeft in haar eigen wereld en beschouwt klimaatverandering en COVID-19 slechts als een complot. Om deze mensen actief te krijgen, helpt het niet als het bestuur de gecombineerde beweging inzet van opschaling en zich steeds meer organiseert in multilevel-samenwerkingsverbanden, zoals Regio Deals, City Deals, Green Deals, Woon Deals en ga zo maar door. De deals brengen de overheid weer dichterbij de burger,

vanuit een top-down-perspectief. Maar of de burger dit ook zo ervaart? De nieuwe Omgevingswet biedt wellicht een kans om via voorschriften ten aanzien van participatie de inclusie van burgers te verbeteren. Nu lijkt echter bij gebrek ervan het omgekeerde te gebeuren. Het uitsluiten van burgers bij energie-initiatieven mag geen weigeringsgrond zijn voor een omgevingsvergunning, omdat het niks met de omgeving te maken heeft (uitspraak RvS)⁴⁵. De afspraken over lokaal eigendom uit het akkoord van Parijs lopen nu averij op.

De ervaring leert dat wijken met een hoge diversiteit en sterke identiteit, vaak vanuit een arbeidersverleden zoals het Soesterkwartier in Amersfoort of Assendorp in Zwolle, eerder tot collectieve actie komen dan wijken met individueel ingestelde hoogopgeleide mensen. Een groot deel van de afzijdige mensen sluit zich toch aan, omdat ze hun wijkgenoten vertrouwen en omdat het over heel concrete zaken gaat. Er is daar gemeenschapszin die is ingebed in de cultuur van de wijk, die vergelijkbaar is met die van een dorp. En daar ligt dan ook de oplossing. De overheid kan die cultuur van collectieve acties versterken door minder individueel gerichte maatregelen te nemen, samenwerking te stimuleren en te belonen en vooral ook door heel actief op zoek te gaan naar meekoppelingsmogelijkheden vanuit de bewonerscollectieven gezien. Laat mensen combineren wat ze willen, laat ze elkaar bij de arm nemen en geef ze daar het organisatorische en juridische gereedschap voor. Dat biedt ruimte voor de sociale innovatie die leidt tot eigenaarschap en nieuwe activerende organisatievormen. De rol van de overheid is dat ze stimuleert dat die cultuur van zelf doen in hoge mate inclusief is. Dat vraagt om een verbindende rol en om arrangementen van stimuleringsmaatregelen, waarmee ook de allerarmste en meest wantrouwende bewoners hun leven kunnen verbeteren door mee te doen.

Roel During is onderzoeker Sociale Innovatie bij Wageningen Environmental Research. Hij deed onder meer onderzoek naar leefbaar-

⁴⁵ https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/gemeente-kan-deelname-zonnepark-niet-verplichten.1q890587.lynkx?tid=TIDP451065X0375AoA1D-F94AoA80B34ACE886D8AC5Y15&utm_campaign=BB_NB_Ruimte&Milieu&utm_medium=email&utm_source=SMG&utm_content=202_23-10-2020

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

heidsinitiatieven van bewoners in het platteland⁴⁶. In het verlengde daarvan doet hij momenteel onderzoek naar veerkracht in de samenleving in de wijze waarop die omgaat met natuur in de stad.

7.18 Een representatief en inclusief openbaar bestuur is absoluut noodzakelijk. Maar willen we dat echt?

Saniye Çelik

Als het antwoord op deze vraag 'ja' is, dan moeten we bergen verzetten. Laten we eerst de situatie anno 2020 schetsen. De samenstelling van het centraal en decentraal bestuur is nog altijd géén afspiegeling van de samenleving. Als het gaat om het aandeel vrouwen zien we dit: circa 33% van de Tweede Kamerleden is vrouw, 35% van de Statenleden en 32% van de raadsleden. Het aantal decentrale vrouwelijke bestuurders ligt onder de 30%. Het kabinet streeft ernaar om de man-vrouwverhouding in het openbaar bestuur te stabiliseren tussen de 40% en 60%. Een nobel streven, dat wel, want we zijn met evenveel vrouwen als mannen in Nederland.

Als we kijken naar het aandeel etnische diversiteit, gaan de alarmbellen rinkelen. Zo'n 24% van de burgers heeft een migratieachtergrond – dit komt bijna neer op een kwart van de bevolking –, maar een uitgesproken ambitie om ongeveer dat percentage etnische diversiteit in het openbaar bestuur te verwezenlijken, ontbreekt.

Opvallend is dat bij direct door de burger gekozen politici, zoals Tweede Kamerleden (13%) en raadsleden (naar schatting tussen 6% en 13%), wél representatie te zien is van de etnische diversiteit van de samenleving. Daar waar de burger geen directe invloed heeft, zoals bij commissarissen van de Koning, burgemeesters en

wethouders, maar ook in de ambtelijke top, staan de percentages op nul of iets daarboven.⁴⁷ Naar de percentages mensen met een beperking in die gremia moeten we raden.

De legitimiteit van het openbaar bestuur staat daardoor onder druk. Als we echt een (meer) representatieve en inclusieve democratie en bureaucratie willen realiseren, dan is afwachten geen optie. Eigentijdse acties zijn bijvoorbeeld een oriëntatieprogramma voor burgemeesters, een trainingsmodule over het selecteren zonder vooroordelen voor selectiecommissies en cursussen om ondervertegenwoordigde groepen, zoals vrouwen met een migratieachtergrond en mensen met een beperking, te interesseren in en te mobiliseren voor de politiek.

De vraag is echter of en zo ja, in welke mate deze interventies krachtig genoeg zijn voor een kentering. Er zijn blijkbaar veel onbekende mechanismen waardoor witte mannen toch weer kiezen voor eigen kleur en type. Het argument dat 'ze' er niet zijn, gaat niet op. Zie de samenstelling van de kandidatenlijsten van sommige politieke partijen voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2021. Gerichte en dappere acties zijn nu het devies. Een quorum kan helpen, maar is niet altijd en overall het effectiefste middel voor dergelijke veranderingen. Er zijn andere oplossingen. Huidige publieke leiders en bestuurders kunnen het tij keren en het goede voorbeeld geven: ze kunnen ieder minimaal één persoon aantrekken die ze intensief gaan begeleiden. Stel: als een paar honderd bestuurders dat doen met als doel deze persoon klaar te stomen voor een publieke functie, dan is binnen een jaar of twee diversiteit in het openbaar bestuur geen issue meer.

En nog iets: kunnen politiek en openbaar bestuur ervoor zorgen dat de inwoners van de steden en provincies en maatschappelijke partners een actieve rol, of beter nog, stemrecht krijgen in de bestuurlijke benoemingen? Een experiment hiermee lijkt mij zeer de moeite waard.

Kortom, handen uit de mouwen, want in de kern gaat het immers om het vertrouwen van de burgers in de overheid. Daarom is van

⁴⁶ <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/466148>

⁴⁷ Çelik, Saniye (2020). Meer vrouwen in het openbaar bestuur: Lessen uit de publieke sector. *Beleid en Maatschappij*, 47 (1), 63-74.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

belang dat zij zich herkennen in hun volksvertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren.

Saniye Çelik is lector Diversiteit Hogeschool Leiden en doet onderzoek naar diversiteit, inclusie en leiderschap in organisaties. Ze is opleider professional learning aan de Universiteit Leiden en verzorgt opleidingen voor burgemeesters en publieke leiders. Ze promoveerde aan de Leidse universiteit op het thema diversiteit in de publieke sector.

7.19 De democratische prijs van digitalisering

Steven Menke

De ruimte voor gemeenten om op basis van politieke afwegingen invulling te geven aan een uitdijend palet aan taken, is volop nodig nu steden en regio's duidelijk een eigen dynamiek krijgen. Digitalisering van taakuitvoering is hierbij onontbeerlijk, maar tegelijkertijd een gevaar.

AI is de nieuwigheid er al een tijdje af: de digitalisering van onze samenleving is nog altijd volop gaande. Dat geldt ook voor de digitalisering van bestaande én nieuwe taken en diensten op gemeenteniveau. Door middel van digitalisering worden handmatige processen en werkwijzen geautomatiseerd. De voordelen liggen voor de hand: dure arbeidsuren besparen en tegelijkertijd 24/7 hoge kwaliteit publieke diensten kunnen leveren. Wat kan daar op tegen zijn?

Automatiseren is onlosmakelijk verbonden met het standaardiseren van processen. Een computersysteem kan niet overweg met wisselende werkwijzen en invalshoeken. Dit leidt ertoe dat automatiseren voor een groot deel bestaat uit het in kaart brengen van processen én uit het maken van vele keuzes op alle onderdelen waar het proces niet glashelder op één wijze wordt uitgevoerd. Het is belangrijk om te beseffen dat de afwegingen die gemaakt moeten worden om tot een standaardproces te komen - dat vervolgens geautomatiseerd kan worden - voor een groot deel

niet waarde vrij zijn. Zeker het totaal van al die keuzes is dat zelden. Maar bovenal van belang: beleid is niet statisch. Het verandert en evolueert voortdurend als gevolg van maatschappelijke stromingen vertolkt in politieke keuzes.

Daar kan het gaan wringen: een volledig gestandaardiseerd en geautomatiseerd proces verhoudt zich slecht tot de wens om het net even iets anders te gaan doen, een uitzonderingsregeling toe te voegen of maatwerk toe te passen. Daar gaat digitalisering knellen met het primaat van de politiek. Als voorbeeld hoeft je alleen maar te kijken naar de Belastingdienst. Algemene politieke wil strandt daar machteloos op een 'computer says no'.

Digitalisering gaat niet stoppen. Hoe zorg je er dan voor dat het politiek primaat kan blijven gelden? Daar is geen eenvoudig antwoord op te geven, maar een andere benadering van digitalisering is ervoor nodig van zowel bestuur, politiek als gemeenteorganisatie.

Zie digitalisering niet als pure uitvoering, maar erken dat beleidsafwegingen en politieke keuzes er onderdeel van zijn. De gemeenteraad moet daarom veel strenger toezien op IT en digitalisering vanuit zijn kaderstellende én controlerende rol. Ook als uitvoering en beheer belegd zijn in op afstand geplaatste samenwerkingsverbanden. Het bestuur moet open en eerlijk zijn over de beperkingen in beleidsvrijheid die een digitaal systeem oplegt.

Besteed het (door)ontwikkelen van digitale systemen niet (volledig) uit. Programmeurs horen net zo thuis binnen de gemeenteorganisatie als stedenbouwkundigen, beleidsadviseurs en juristen. In dienst voelen ze de politieke dynamiek waarin zij werken beter aan en moeten zij daar rekenschap van geven. En als laatste: ontwerp geautomatiseerde systemen modulair. Bouw functionaliteiten als losstaande eenheden op die met elkaar verbonden worden. Zo kan een onderdeel later aangepast worden zonder dat daarvoor het hele systeem op de schop hoeft. Een IT-systeem is namelijk geen eenmalige investering, maar heeft constant onderhoud nodig om up-to-date en flexibel te blijven. Deze invalshoeken tezamen zullen de spanning tussen digitalisering en (het inperken van) beleidsvrijheid niet volledig kunnen wegnemen, maar in ieder geval expliciet maken. Zodat daar in alle openheid over besloten kan worden en politiek verantwoording kan worden afgelegd.

Voorwoord

1. De regio in beeld: toenemende verschillen tussen kansarm en kansrijk
2. Wat is 'de bedoeling' nu eigenlijk? Een pleidooi voor een sterke nationale overheid in het binnenlands bestuur
3. Slim schakelen voor kennis in het decentraal bestuur
4. Democratische erosie of vernieuwing? Nieuwe scheidslijnen, 'coalitions of chance' en institutionele verandering
5. Nederland Bestuurdersdemocratie?
6. Schurende stelsels
7. Korte reflecties

Steven Menke is freelance innovatiespecialist (onder andere voor innovatieplatform Starthubs) en maatschappelijk toezichthouder. In het verleden was hij gemeenteraadslid in Utrecht.

7.20 Vanuit een ander perspectief

Yaneth Palacio Menger

In een democratisch stelsel, zoals we dat in Nederland kennen, is een functioneel en toegankelijk openbaar bestuur noodzakelijk. In onze samenleving kunnen we ruwweg een onderscheid maken tussen lokale en nationale politiek. Logischerwijs zou men verwachten dat de lokale politiek dichter bij de inwoners zou staan dan nationale politiek, maar in de praktijk is men meer op de hoogte van wie de Kamerleden en ministers zijn, dan wat een raadslid doet en wat een gemeenteraad inhoudt.

De verbinding tussen inwoners en openbaar bestuur kan op verschillende manieren worden versterkt en vergroot. Bijvoorbeeld door volop in te zetten op lokale en regionale initiatieven die leiden tot diverse samenwerkingsverbanden. In Groningen zijn een paar bewoners gestart met een burgerinitiatief "Samen Schuldenvrij". Zij helpen vanuit hun eigen persoonlijke ervaring bewoners met schulden en armoede. Ze zijn een pilot gestart en hebben de samenwerking opgezocht met diverse partijen, waaronder de gemeente, en met succes: de pilot krijgt navolging in andere wijken.

Wanneer je op lokaal en regionaal niveau investeert in je ondernemers, versterkt dat de regio. De investeringen die je in eerste aanleg doet, vloeien dan als winst terug naar de samenleving. Dit bevordert de betrokkenheid en saamhorigheid tussen inwoners en het openbaar bestuur.

"Never waste a good crisis" ~ Winston Churchill

Op het moment worden we geconfronteerd met een hele grote uitdaging, de coronacrisis. Een pandemie die ons wereldwijd treft,

waardoor onze samenleving door verregaande maatregelen een inperking van onze vrijheden heeft moeten accepteren. Het trekt een zware wissel op de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur. Dit heeft een grote en diepgaande impact op onze directe leefwereld. We zien dit terug in een groei van het aantal protesten en een afbrokkelende naleving van de opgelegde coronamaatregelen. Daar waar onzekerheid, onbekendheid en weinig tot geen perspectief de overhand heeft, verliezen inwoners hun geloof in behoorlijk bestuur en ontstaat er wantrouwen, wat leidt tot weerstand en in uiterste gevallen zelfs tot opstand. Om het bestaansrecht van een democratische rechtsstaat te waarborgen, is het van essentieel belang dat inwoners zich betrokken voelen bij de wijze waarop bestuurd wordt.

Gewoon doen

Het probleem zit hem niet in de mogelijkheden die de overheid biedt, maar wel in de toegankelijkheid hiervan. Er is vaak meer mogelijk dan waar men zich van bewust is. Echter, er zijn vaak veel drempels voor de uitvoering van mooie ideeën. Zijn we niet te ver doorgeschooten in bureaucratische regelingen? Een goed idee vraagt om uitvoering en niet om talloze overleggen en regelgeving.

Tegelijk is de communicatie die de overheid biedt niet altijd even consistent en duidelijk. Een goed voorbeeld hiervan zijn de coronapersconferenties. Ik ken mensen die het Jeugdjournaal kijken voor een samenvatting van de persconferenties, in plaats van de persconferenties zelf. Puur omdat die beter te volgen is. Het lijkt soms lastig, maar veelal ligt de oplossing in simpelheid en eenvoud. Het verlagen van de figuurlijke bestuurlijke drempels zou elke inwoner in staat moeten stellen om die deur naar democratische vernieuwing wagenwijd te openen.

Yaneth Palacio Menger is sinds september 2020 raadslid in gemeente Groningen namens de lokale politieke partij 100procent Groningen. Portefeuille: W&I, Economie, OWS, Armoede en Schulden, Diversiteit, Toegankelijkheid en Migratie.⁴⁸

⁴⁸ Deze reflectie op de Staat van het bestuur is tot stand gekomen in samenwerking met mijn twee fractiemedewerkers. Mevrouw W. Medendorp en de heer D. Mellies.

