

De kwaliteit van het openbaar bestuur

Verslag van de SWB-wetenschapsconferentie

door Pien van der Hoeven

Op 19 december 1998 organiseerde de SWB haar jaarlijkse wetenschapsconferentie. Het thema was dit jaar 'kwaliteit van het openbaar bestuur'. Hoogleraar bestuursrecht Inge van der Vlies en SWB-bestuursvoorzitter en ex-wethouder Gerard Schouw hielden beiden een inleiding over het thema. Daarna ontspoon zich onder leiding van Lennart van der Meulen een levendige discussie met de toehoorders, van wie velen zelf een functie in het openbaar bestuur vervullen zoals minister Els Borst.

Inge van der Vlies beet de spits af door vast te stellen dat we het wel 'openbaar' noemen, maar dat het bestuur eigenlijk tamelijk gesloten is voor de gewone burger. Volgens Van der Vlies zijn er drie criteria voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Ten eerste dat van rechtsstatelijkheid. De staat moet een rechtsstaat zijn, wat betekent dat het bestuur aan het recht moet zijn onderworpen. Als tweede en derde criterium noemde Van der Vlies de toegankelijkheid van het openbaar bestuur en de democratische legitimatie. Probleematisch voor de toegankelijkheid van het openbaar bestuur is dat het ambtelijk apparaat niet veel contact kan zoeken met de burgers, want het is aan de leden der Staten-Generaal voorbehouden wetgeving te toetsen op het algemeen belang.

Ons staatsrechtelijke stelsel is gefundeerd op de negentiende-eeuwse werkelijkheid, waarin de overheid het algemeen belang vertegenwoordigde. Het staatsrechtelijke schema van de negentiende eeuw betrof een bepaald aantal burgers bij het openbaar bestuur. Dit schema schiet tekort om iedereen die in deze tijd wordt geraakt door het openbaar bestuur, daar ook invloed op te geven. Daarom wordt gezocht naar nieuwe vormen van bestuur die meer toegankelijk zijn voor burgers. Deze nieuwe vormen zijn in de bestuurlijke werkelijkheid al waar te nemen, maar nog niet volledig vorm gegeven in het recht. Van der Vlies wijst erop dat bestuur tegenwoordig betekent dat verschillende deelbelangen worden afgewogen, bijvoorbeeld milieu versus economie, aangedragen door verschillende actoren.

Volgens Van der Vlies kan van de burger

verwacht worden dat deze betrokken is bij het openbaar bestuur omdat de burger veel van het bestuur te lijden en te profiteren heeft. De Belastingdienst, Bouw- en Woningtoezicht, het zijn organen die een leven lang meegaan. Tegenover het diep ingrijpen van de overheid in het leven van de burger, hoort invloed van de burger op het bestuur te staan. Volgens Van der Vlies moeten we daarom naar een vorm van interactief, of wel horizontaal, bestuur toe: de burger of een vertegenwoordiging daarvan wordt betrokken bij het bestuur.

Schikken en plooiën

Over wat er allemaal mis is met onze democratie zijn boeken vol geschreven en vele rapporten uitgebracht. De analyses zijn

gemaakt en de oplossingen gepresenteerd, maar toch lukt het niet onze democratische instituties te hervormen, constateert Gerard Schouw. Volgens hem lopen de pogingen de instituties te hervormen stuk op de heersende Nederlandse bestuurscultuur. De weg van de institutionele hervormingen loopt dood. Maar Schouw schetst een andere weg die wel aansluit bij de Nederlandse bestuurlijke tradities, de weg van de procesmatige vernieuwing. Hiermee doelt hij op de zogenaamde interactieve processen, die met name op lokaal niveau zeer in zwang zijn geraakt. Burgers worden meer bij het beleid betrokken; via opinie-onderzoeken wordt achterhaald wat er leeft onder de mensen en de overheid werkt samen met particulieren in zogenaamde co-producties.

Deze procesmatige verbetering van de democratie past goed bij onze bestuurscultuur, die volgens Schouw gekenmerkt wordt door consultatie, compromis en consensus, door de aloude traditie van 'schikken en plooiën'. Een paternalistisch trekje kan het Nederlandse bestuur niet ontzegd worden. De veronderstelling is dat de burger zich welwillend in het zegenrijke bestuur van de regenten zal schikken. Vooral PvdA'ers leven volgens Schouw in die waan.

Ondanks de democratisering blijft het Ne-

Els Borst: 'Ik laat alle geloven naar mijn departement komen'.



derlandse openbaar bestuur de invloed van burgers wantrouwen, en *directe* invloed al helemaal. Goed beschouwd is het de filterende werking van de vertegenwoordigende organen die voorkomt dat meerderheidsopvattingen van de bevolking al te direct in beleid worden vertaald. Ook signaleert Schouw een diepgewortelde angst regeerzegaz toe te kennen aan individuen. Volgens hem heeft het verzet tegen de gekozen burgemeester vooral daarmee te maken.

Polderliefde

Als positieve trek van onze bestuurscultuur noemt Schouw de relatief grote gevoeligheid voor kritiek. Vertegenwoordigers van 'het nieuwe' krijgen daarom relatief gemakkelijk toegang tot besluitvormingscircuits. Verder bestaat er volgens hem nog zoiets als 'polderliefde': men stelt zich in Nederland in het openbare debat zelden hard op. De conclusie van Schouw luidt dan ook dat ons land een bestuurscultuur kent die pluriform en tolerant is en tegelijkertijd conflict- en risicomijdend. Het komt er op neer dat onze bestuurscultuur procesgerichte veranderingen stimuleert en institutionele wijzigingen weert.

Met de klassieke instituties waarlangs de democratie functioneert, is het dan ook slecht gesteld. Verkiezingen zouden het sacraal hoogtepunt van de democratie moeten zijn, maar wie wordt er nog opgewonden van? Als regulerend en legitimerend mechanisme hebben verkiezingen voor een belangrijk deel hun functie verloren, zeker in de lokale en de Europese politiek.

Politieke partijen waren ooit verankerd in de maatschappij, maar zijn nu losse delen geworden, met als belangrijkste taak de recruitering en selectie van volksvertegenwoordigers. De partijen zijn meer op kiesverenigingen gaan lijken dan zij zelf willen toegeven.

De democratie van alledag

Stemt dit nu somber voor de toekomst? Volgens Schouw niet, want hoewel de hervorming van de democratische instituties in het slop zit, lijkt de democratie van alledag te floreren. Vooral op lokaal niveau. Burgers denken en doen mee om hun wijk schoon en veilig te krijgen. Burgers worden volgens Schouw steeds beter gehoord. Een probleem van dit interactieve bestuur is wel dat de politieke verantwoordelijk-



Machteld Versnel; 'de Kamer alleen op hoofdlijnen akkoord laten gaan met wetsvoorstellen'
Els Borst en Jan Vis luisteren.

heid verdampt naar allerlei haarvaatjes van instituties. Het 'breder' maken van de politiek is op zichzelf goed, maar gaat gepaard met het weglekken van visie. Als oplossing voor dit probleem ziet Schouw een groter politiek leiderschap, bij voorkeur direct gekozen. Schouw wijst erop dat leiders een belangrijke functie in de democratie hebben. Zij kunnen mensen binden en een herkenbare visie presenteren waarmee het overheidsoptreden kan worden gestuurd. De politiek moet vaker het voortouw nemen in maatschappelijke discussies. De politieke agenda wordt te veel bepaald door de ministeries, sluit Schouw zijn betoog af.

Het primaat van de politiek?

Fragmenten van de discussie

Els Borst

Ik wil graag reageren op de stelling van Inge van der Vlies dat departementen maatschappelijke groeperingen niet kunnen raadplegen omdat de Tweede Kamer dan de vrijheid verliest zelf de ministeriële voorstellen te toetsen op het algemeen belang. Als minister van Volksgezondheid verzeker ik mij voor mijn wetgeving juist van zo'n groot mogelijk draagvlak. Ik laat alle geloven naar mijn departement komen.

Lennart van der Meulen

Is dat wel de rol van de minister, niet die van de Tweede Kamer?

Els Borst

Een minister moet efficiënt opereren, want een bewindslid heeft maar vier jaar de tijd

om zijn of haar plannen te verwerkelijken. Verzekert de minister zich van te voren van een draagvlak, dan zal de Kamer de wetsvoorstellen minder ingrijpend amenderen.

Lennart van der Meulen

Schakel je daarmee de democratie niet uit?

Els Borst

Een probleem is inderdaad dat je de besluitvorming onttrekt aan de openbaarheid. Ik houd daarom ook wel openbaar overleg op mijn departement. Misschien moet dat vaker gebeuren.

Het lukt trouwens niet altijd om een draagvlak te creëren. Neem bijvoorbeeld de wachtlijsten die ik wilde aanpakken. De Kamer kreeg de verschillende partijen wel op een lijn, terwijl mij dat in de fase ervoor niet is gelukt. Dat zie je wel vaker, dat men in de voorbereidende fase nog niet tot een compromis bereid is.

Inge van der Vlies

Volksgezondheid is een sector waar horizontaal bestuur goed mogelijk is: artsen, de gezondheidsinspectie, directies van ziekenhuizen, ze zijn allemaal goed bereikbaar voor overleg.

Machteld Versnel

Het zou het beste zijn als de Kamer alleen op hoofdlijnen akkoord hoefde te gaan met wetsvoorstellen. Bewindslieden zouden de Kamer dan in een eerder stadium over de hoofdlijnen van hun toekomstige plannen moeten informeren.

Gerard Schouw

Dit voorstel is een voorbeeld van de procesmatige vernieuwing binnen het huidige institutionele kader waar ik voor pleit.

Laten we ons met D66 richten op die procesgerichte vernieuwing en ons niet blind staren op de institutionele vernieuwing. Maar het voorstel van Machteld Versnel zou zeker door de Kamer, met haar miezerige werkwijze, geblokkeerd worden.

Inge van der Vlies

Dat voorstel is een tiental jaren geleden door de regering gedaan, om alleen wetgevingsnotities in de Kamer te behandelen. Door de Kamer is het echter afge-
wezen.

Lennart van der Meulen

Ik kan me voorstellen dat kamerleden de feiten willen kennen, ook als de discussie op hoofdlijnen plaatsvindt.

Jan Vis

Grote institutionele veranderingen voltrekken zich niet geleidelijk. Alleen in tijden van oorlog en crisis kunnen wezenlijke hervormingen hun beslag krijgen. Denk bijvoorbeeld aan het revolutiejaar 1848, of aan de sociale zekerheid die na de bezetting geregeld kon worden. We moeten wachten op een geschikt moment, en ondertussen blijven denken. Ik neem het op voor de institutionele hervormingen.

Christiaan de Vries

Het valt mij op dat in de discussie vandaag de definities van openbaar bestuur sterk



Jan Vis: 'We verprutsen het door onze bestuurlijke schaal'.

gouvernementeel gericht zijn. Er spreekt een technische, management-achtige opvatting uit van het openbaar bestuur, terwijl ik juist altijd het aantrekkelijke van D66 heb gevonden dat democratie er ook in culturele zin gedefinieerd wordt. Dan gaat het om de vraag hoe de burger in zijn dagelijks leven wordt gereguleerd. Ook dat is politiek!

Eddy Schuyer

Politici roepen altijd maar dat het primaat bij de politiek moet liggen. Ik vraag me af of de politiek dat nog wel waar kan maken. Wat de politiek in de praktijk doet, is het coördineren van verschillen, het scheppen van consensus. Daar zouden we meer oog voor moeten hebben, want hoe komt de politieke agenda dan tot stand? Die wordt ons van buitenaf aangedragen.

Jos Janssen

Ik wil nog een voorbeeld geven uit de sfeer van het lokaal bestuur. Het hele gedoe over stadsprovincies heb ik met stijgende verbazing gadeslagen. Het openbaar bestuur is niet goed ingericht en past niet meer bij deze tijd. Er zijn te veel substructuurtjes, het is niet meer te overzien. Er is regionaal bestuur nodig.

Jan Vis

Als je een prijsvraag zou uitschrijven om

een zo ingewikkeld mogelijk bestuur te bedenken, zou iemand er nog niet opkomen: het Koninkrijk, twaalf provincies en vijfhonderd gemeentes, dat zijn de bestuurslagen van onze stadstaat met zestien miljoen inwoners. We moeten grotere gemeentes creëren. Misschien betekent dat dat we de provincie er als bestuurslaag tussen uit moeten laten vallen.

Lennart van der Meulen

Zal het ooit van een dergelijke hervorming komen?

Jan Vis

Ik denk dat de grote problemen, met name op het gebied van ruimtelijke ordening in ons kleine land, onvermijdelijk tot regionalisatie leiden. We hebben zo'n leuk soort stad rond een park, maar we verprutsen het door onze bestuurlijke schaal.

Niet bij straf alleen

Onder redactie van Kees Schuyt en Max Kommer is een bundel verschenen met als leidende vraagstelling of de humanitaire doeleinden van de reclasering ook in de volgende eeuw nog geldingskracht zullen bezitten. De auteurs antwoorden volmondig ja, maar die bevestiging wordt niet zomaar gegeven. Ingegaan wordt op de ontwikkelingen in (de soorten van) criminaliteit, de werking van het strafrecht en op de niet vrijblijvende terugkeer van de straffe in de maatschappij. Het interessante van dit boek schuilt onder meer in de staart. De uitleiding van de hand van Kees Schuyt is verplichte stof voor iedereen die wil nadenken over de werking van (sociaal) beleid en de beteke-



nis van gemeenschap, bijvoorbeeld in het kader van het Grote stedenbeleid.

Niet bij straf alleen, Kees Schuyt en Max Kommer (red.), Amsterdam University Press 1998

Over idealen

Bij het Schoordijkinstituut is een boek verschenen over het belang van idealen in recht, moraal en politiek. Het is met name de crisis van de ideologieën die de samenstellers van deze bundel de vraag doet stellen naar de hedendaagse beteke-

nis van idealen. In de rechts-, de moraal- en de politieke filosofie, maar ook op concrete rechtsgebieden wordt gezocht naar de articulatie van idealen. Mensenrechten en beschermingsverdragen zijn voorbeelden van de doorwerking ervan. Zo kan men ook concluderen tot een 'idealenperspectief' dat de ontwikkeling van de rechtsstaat kleur verschaft. In het boek wordt de ontwikkeling van idealen, hoewel formeel benaderd toch vooral beschouwd als een dynamiek. Hierbij wordt de reflexieve kracht benadrukt, die ontstaat uit het verschil tussen een bepaalde stand van zaken en de ideale voorstelling ervan.

Over idealen, het belang van idealen in recht, moraal en politiek, Wibren van der Burg en Frans W. A. Brom, Schoordijkinstituut/Tjeenk willink 1998