

De legitimiteitscrisis

Bespreking van het rapport *Vertrouwen op democratie* van de Raad voor het openbaar bestuur van februari 2010

door Leo Klinkers (februari 2010)

directeur Klinkers & Hovens Public Policy Consultants

Inleiding

De vernieuwde Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft een interessant rapport gepubliceerd. Het handelt over de vervreemding tussen overheid en samenleving. Dit thema is zeker niet nieuw; vele adviesorganen en publicisten hebben zich daar al over gebogen. Het trok ook de aandacht in het proces van zelfreflectie van de Tweede Kamer in haar studie *Vertrouwen en zelfvertrouwen* van maart 2009. Dus als onderwerp hoeft het als zodanig geen opzien te baren. In zijn toon en inhoud bevat deze studie daarentegen behartenswaardige inzichten. Eerst volgt nu de lijn van denken van de Rob. Daarna plaats ik daar kanttekeningen bij.

DE RODE DRAAD DOOR HET RAPPORT

De andere kloof

Al enkele decennia spreekt men van een kloof tussen overheid en samenleving. Ook al duiken er af en toe studies op die zeggen dat het allemaal zo'n vaart niet loopt en dat het in vorige eeuwen niet anders was, toch blijven publicaties over die kloof verschijnen en wordt hun toon steeds schriller. Doorgaans beschrijft men die kloof in termen van 'afstand' tussen beide groepen. De overheid zou op een dermate grote afstand van de samenleving staan dat ze niet begrijpt hoe die verandert, en dus ook niet in staat is zich aan te passen aan veranderde maatschappelijke inzichten en wensen. Ze blijft daarom steeds meer van hetzelfde produceren, zonder draagvlak daarvoor in de samenleving. De metafoor van 'afstand' heeft op zijn beurt reacties opgeroepen in de trant van: 'Onzin, die overheid zit bovenop de samenleving en weet meer dan ooit wat daar speelt, dus daar kan de problematiek niet zitten.' De Rob omarmt die zienswijze en formuleert 'een andere kloof'. Die heeft de volgende kenmerken.

Geen verbinding tussen het horizontale en het verticale

De samenleving horizontaliseert. Mensen gaan in netwerken met elkaar om, zonder gezagverhoudingen over en weer. De overheid heeft echter zijn verticale, hiërarchische structuur behouden. Die verticaliteit is weliswaar geboden, er moet immers een instantie blijven die beslissingen neemt. Maar de verbinding tussen het verticale en het horizontale ontbreekt. En dat is volgens de Rob de echte kloof. De politieke en maatschappelijke werkelijkheden vertonen een spagaat. De manier waarop de politiek functioneert sluit niet meer aan bij de wijze waarop mensen de wereld beleven. De systematiek waarmee de politiek zich organiseert en manifesteert past niet langer op de wijze waarop de samenleving zich in vele horizontale verbanden uit. "Zie hier de eigenlijke, ofwel: 'de andere kloof'. De kloof tussen enerzijds de gehorizontaliseerde publieke ruimte waarin mensen, maatschappelijke organisaties, bedrijven maar ook politiek en bestuur in netwerken op voet van gelijkwaardigheid met elkaar omgaan. En anderzijds de verticaal georganiseerde instituties van politiek en bestuur, die hoewel onderdeel van de horizontaliteit, in werkwijze nog uitgaan van een verticale fictie en daarom nog geen effectieve verbinding hebben gevonden met de nieuwe werkelijkheid." (p. 8)

Legitimiteitscrisis

Diverse publicaties twisten over de vraag of die 'andere kloof' het karakter heeft van een vertrouwenscrisis. Het is moeilijk te beoordelen wie gelijk heeft. Gezien in een historische context is het vertrouwen in de overheid tamelijk constant, met af en toe een piek en een dal. Omdat er geen goede koers kan worden uitgezet op basis van een dergelijk arbitrair begrip kiest de Rob liever een ander woord ter duiding van de kloof: een legitimiteitscrisis. "De wijze waarop wij onze democratie vormgeven kan nog steeds de goedkeuring wegdragen van het leeuwendeel van de Nederlandse bevolking. Maar de manier waarop partijen en politici daar vervolgens invulling aan geven, krijgt wel een zeer kritische ontvangst. Dat duidt op een legitimiteitscrisis: de mensen die namens ons de besluiten nemen, kunnen slechts rekenen op een beperkt draagvlak onder de mensen die zij representeren."(p.10)

Context van oorzaken en achtergronden

De Rob plaatst het ontstaan van deze legitimiteitscrisis – gezien als een tekort aan verbinding tussen het verticale en het horizontale – in een context van vijf ontwikkelingen. Ook die zijn eerder in andere studies beschreven, maar de Rob geeft ze door hun gekoppelde beschrijving een leerzame plaats in het verklaren van de legitimiteitscrisis.

1. *Individualisering en egalisering.* De Nederlandse burger kroop in de jaren zestig uit de collectieve, verzuilde nesten en mat zich een eigen – op de persoonlijke behoeften en wensen georiënteerde – leefwereld aan. Een kwestie van subjectivering van het maatschappelijke behoeftenpatroon. Het had egalisering van maatschappelijke verhoudingen tot gevolg: "Status, klasse, positie en opleidingsniveau bepalen niet meer op voorhand de mate van invloed. Iedereen kan en mag meepraten over wat hem of haar aangaat." (p. 23) De politiek heeft daar geen antwoord op gegeven en creëerde daarmee een gat in de verbinding tussen het verticale en het horizontale.
2. *Ontideologisering en technocratisering.* De subjectivering tastte de collectiviteit van de ideeënvorming aan. Ideologieën als een samenhangend geheel van de meest gewenste inrichting van de samenleving vielen uiteen. Alles kon en werd ter discussie gesteld, geënt op de leest van de gepersonifieerde visies. Hoe valt daar een bindend waardenpatroon op te passen? De Rob citeert daarvoor Jos de Beus: "Zestien miljoen gespleten individualisten zijn veel moeilijker te representeren dan twee klassen of drie zuilen". (p.25) Het deficiënte antwoord van de politiek op deze maatschappelijke ontwikkeling was technocratisch door zich in het complex van te nemen maatregelen in toenemende mate te verschuilen achter rapporten van commissies, adviseurs, interim-managers en consultancybureaus.
3. *Economisering en vermarkting.* Aldus namen effectiviteit en efficiency de plaats in van levensbeschouwelijke fundamenteën voor beleid en besluitvorming. Het conceptuele kader van de politieke filosofie maakte plaats voor dat van de economie, de financiën en de organisatietheorie. De terminologie van de op gestage economische groei gebaseerde welvaart ging naadloos passen op het patroon van geïndividualiseerde behoeften en wensen. De politiek vulde dat in met vermarkting (verplaatsing) van publieke taken en heeft daarmee vele aspecten van algemeen belang buiten haar eigen invloedssfeer geplaatst. Om de private en andere instanties te dwingen het publieke belang te blijven behartigen moest een woud van toezichthouders en protocollen worden gecreëerd. Daardoor maakten de uitvoerende organen de regels tot doel en veroorzaakte de overheid een bijdrage aan een georganiseerde vorm van wantrouwen.
4. *Informatisering expert meetings mediasering.* De toename aan technische mogelijkheden om informatie snel te distribueren en voor iedereen toegankelijk te maken zorgt ervoor dat politici, bestuurders en ambtenaren daar niet het monopolie op kunnen hebben.

Kennis is nu gedeelde macht, met de egalisering als instrument om monopolisering van kennis te beletten. Waren de media voor de jaren zeventig vooral een spreekbuis van een of andere zuil, met het verdwijnen daarvan en met het proces van ontideologisering verloren de journalisten hun belangrijkste referentiekaders. Maar de als bevrijding ervaren uittocht uit de knellende omhelzing van zuil en ideologie is omgeslagen in een institutioneel wantrouwen van media jegens politiek en bestuur. Met een cultuur van cynisme jegens hen die een politiek ambt vervullen. De politiek reageerde daarop door zich te populariseren en te commercialiseren. 'Het goed doen in de media' is een belangrijk, zo niet doorslaggevend criterium voor passieve verkiesbaarheid geworden.

5. *Mondialisering en lokalisering*. De komst van supranationale organisaties na WO II heeft een wig geslagen in begrippen als autonomie en soevereiniteit. Het leverde weliswaar versterking op van de onderlinge afhankelijkheid en vermindering van de kans op oorlog, maar het tastte tevens de zeggenschap in eigen nationale kring aan. Veel wetgeving komt uit Brussel en 'degradeert' de productie van het parlement tot 'implementatiewetgeving'. Naast de verplaatsing van de zorg voor delen van het algemeen belang naar zelfstandige bestuursorganen, al dan niet in private rechtsvormen, heeft er een aanzienlijke verschuiving plaatsgevonden van taken en bevoegdheden naar de Europese Unie en andere bovennationale organen. De Nederlandse politiek heeft zich – geheel in tegenstelling tot haar Europa-minded opstelling tot aan het Verdrag van Maastricht in 1992 – opgeworpen als aanvaller van de idee van een verenigd Europa door Brussel te verklaren tot de zondebok van impopulaire maatregelen. In de ogen van de Rob is dat een symptoom van het missen van een brede visie op de plaats van ons land in de wereld.

Met deze schets van vijf ontwikkelingen beoogt de Rob duidelijk te maken hoe een sterk veranderde samenleving tegenover een nauwelijks gewijzigd politiek stelsel is komen te staan. Zonder verbinding tussen de twee. De manier waarop de politiek functioneert past niet meer bij de wijze waarop de samenleving zich heeft georganiseerd. Zij verloor daarmee vertrouwen en legitimiteit. "De representatieve democratie lijdt dus aan dezelfde kwaal als alle verticale organisaties: de formele macht dekt de positie in een publieksdemocratie niet meer." (p.39) Aldus is zij een deel van het probleem geworden, in plaats van een oplossing daarvan. Verticaal bestuur dat niet in verbinding staat met de horizontale samenleving is eenzijdig gericht op het bereiken van doelen. Politieke partijen concentreren zich op verkiezingsprogramma's met concrete punten, de winnaars verankeren dat in een dichtgetimmerd regeerakkoord en zetten beleidsprocessen op om de daarin vervatte doelen te halen, waardoor het gehele functioneren van de overheid wordt geregeerd door controle en beheersing, die op hun beurt invloed van buiten koste wat kost wren, omdat dit het halen van de doelen kan frustreren. De politiek wil geen gezichtsverlies en zeker ook geen afrekening in de pers omdat beloofde doelen niet gehaald zijn.

Verschuiving van focus als noodzakelijke voorwaarde

De Rob schetst drie punten die het verticale met het horizontale kunnen verbinden, maar de overwegingen die daaraan voorafgaan mogen niet onvermeld blijven. Het gaat de Rob om het veranderen van de focus. Centraal moet staan het maatschappelijk vraagstuk dat om een oplossing vraagt én het proces om tot die oplossing te komen. Durven in onzekerheid voorwaarts te gaan in een ongewis proces, zonder de oplossingen al vooraf in te tekenen, met centrale plaatsing van de invloed van de samenleving op dat proces, en door het proces niet te vernietigen met instrumenten van controle en beheersing, maar te sturen op de wijsheid van hen die er verstand van en gevoel voor hebben. Dat moet de focus worden. Een met de horizontale samenleving verbonden verticaal bestuur is geconcentreerd op de goede inrichting van een goed proces. Ook dit is al eerder elders geformuleerd, maar dat neemt niet

weg dat niet vaak genoeg kan worden herhaald dat hier de essentie van de noodzakelijke omslag voor hervinding van legitimiteit ligt. Ik kom daar straks op terug.

Punten die verticaal bestuur verbinden met horizontale samenleving

Met de vorige paragraaf als filosofische basis formuleert de Rob een drietal punten die het verticale aan het horizontale kunnen verbinden. De Raad zet in op een verschuiving van de huidige partijendemocratie naar een publieksdemocratie (een term ontleend aan Luuk van Middelaar). Zij denkt die te kunnen creëren door:

1. *Een politiek vanuit waarden en beginselen.* Een verticaal politiek stelsel dat zich verbindt met de horizontale samenleving maakt niet de fout door zich aan handen en voeten te binden aan tot in detail vastgelegde doelen. Daarvoor is de realiteit te complex en te veel onderhevig aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Mensen stemmen primair op personen (en niet op partijen) die met hun waardengedrevenheid vertrouwen wekken. Men stemt niet op partijprogramma's met tot in detail door het CPB doorgereken programmapunten. Politieke partijen staan voor de opdracht hun rol en positie in de samenleving fundamenteel ter discussie te stellen en zich opnieuw uit te vinden.
2. *Meer invloed voor burgers op beleid en besluitvorming.* Een verbonden politiek beseft terdege dat in een publieksdemocratie de burgers door niets en niemand gehinderd hun eigen mening geven op het in een keurslijf vervatte doelencomplex waar de politiek zichzelf aan heeft opgehangen. En zulk een politiek weet dat dit een zodanige eigen dynamiek heeft dat het gebiedt tot het nemen van afscheid van contraproductieve beheersing en controle van bovenaf om plaats te maken voor betekenisvolle processen waarin burgers zelf een centrale rol spelen. In de woorden van de Rob: "Regeren is meer dan reageren op die publieksdemocratie. Het vraagt interactief, democratisch leiderschap." (p.46) Een herschikking van taken tussen overheid en burgers, gericht op het versterken van de invloed van mensen op beleid en besluitvorming, moet de centrale focus zijn.
3. *Meer invloed op de keuze van politieke leiders en bestuurders.* Politieke partijen maken uit wie lijsttrekkers en kandidaten op de verkiezingslijst zijn. Met voorkeursstemmen kan de kiezer daar nauwelijks invloed op uitoefenen. Dit stelsel is allang achterhaald. In de horizontale samenleving kijken kiezers niet primair naar opsommingen van concrete maatregelen voor henzelf, maar zoeken ze naar het grotere verhaal, de visie en de verbeelding. De aanwijzing van politieke leiders en bestuurders moet daarom plaatsvinden op een manier die het verticaal georiënteerde partijstelsel weer verbindt met de horizontale leefwereld van de kiezers.

Conclusies

De Rob concludeert dat de overheid nog steeds denkt dat ze de samenleving van bovenaf kan aansturen. Daarom keert die samenleving zich van de politiek af. Zij spreekt niet langer aan. Georganiseerde burgers gaan op zoek naar alternatieven om invloed op het besluitvormingsproces te krijgen. Dat duwt politiek en bestuur in een isolement. Ze nemen belangrijke besluiten tot inrichting van de toekomst, maar de mensen voor wie die bedoeld is herkennen dat niet meer. De formele representatie en het daaraan ontleende mandaat functioneert niet langer voldoende om burgers te vragen zich te conformeren aan de genomen besluiten.

De Raad onderstreept dat politieke partijen, het parlement, de media en de burgers zelf hier een opdracht hebben mee te werken aan het herstellen van de verbinding tussen het verticale bestuur en de horizontale samenleving door het aanbrengen van de drie eerder beschreven punten.

KANTTEKENINGEN

Revolutie nodig

Insiders lezen inhoudelijk niets nieuws. Alles is al vele malen gezegd. Maar dat stoort niet. Het belang van dit rapport ligt in het gegeven dat *frapper toujours* soms een doel in zichzelf moet zijn. Dàt het (weer) opgeschreven wordt is het belangrijkste. Iedereen met passie en zorg voor de relatie overheid-samenleving moet aan het eind van zijn leven de vraag 'Heb ik geschreven toen van mij verwacht mocht worden dat ik schreef?' met 'ja' kunnen beantwoorden. De Rob is, zoals anderen die een adviesfunctie bekleden, uitsluitend verantwoordelijk voor de kwaliteit van het advies. Wat de geadviseerde er mee doet is voor de verantwoordelijkheid van de geadviseerde.

We weten op voorhand dat die geadviseerde er niets mee doet. Beter: er niets mee kan doen. Hier speelt iets wat sterker is dan een vicieuze cirkel of een catch 22-situatie. Inherent aan het ontstaan van de legitimiteitscrisis is het feit dat het verticaal georiënteerde politieke bestuur is zoals het is. Je kunt duizend keer roepen dat het moet veranderen, maar dat kan niet, omdat je dan van een lamme vraagt om zich te kwalificeren voor de honderd meter sprint op de Olympische spelen. Dat lukt niet. Die is daartoe handelingsonbekwaam.

De adviseur heeft in zo'n situatie slechts twee opties. De meest voorkomende is: het hoofd buigen, voor zichzelf weten dat hij heeft gedaan wat gedaan moest worden, vertrouwen op zijn kwaliteit, en rustig de kamer van de geadviseerde verlaten zonder met de deur te slaan. De enige andere optie is: de geadviseerde van zijn troon stoten en het bewind overnemen.

Wat dat laatste betreft blijf ik me herinneren wat me overkwam als lid van de Nationale Conventie in 2006. De opdracht was om defecten in de relatie tussen regering en parlement bloot te leggen, met voorstellen te komen om die te repareren, opdat het vertrouwen van de samenleving in de overheid kon toenemen. Ter voorbereiding van een persoonlijke analyse als deelrapport van de Nationale Conventie sprak ik met ruim veertig personen in de sfeer van het parlement, het kabinet, de ambtelijke omgeving en sleutelfiguren buiten die circuits. In zo'n gesprek, samen met Frank Ankersmit, gaf de desbetreffende persoon te kennen dat voor een oplossing van de problematiek die hier zo treffend is beschreven door de Rob een revolutie nodig zou zijn. En dat was niet als grap bedoeld. In een aantal andere gesprekken met personen, van wie niet gezegd kan worden dat ze op hun achterhoofd zijn gevallen, kreeg ik te horen dat de toenmalige Tweede Kamer werd ervaren als de slechtste sinds WOII. Dat niveau is sinds 2006 niet gestegen. Het proces van parlementaire zelfreflectie deed even vermoeden dat het van alle kanten al vaak bekritiseerde opereren van de Tweede Kamer van binnenuit zou worden opgeschoond. Maar de defensieve benadering van het eigen functioneren – zowel in het rapport als in de bespreking daarvan – mag worden gezien als het grootste kluitje van de afgelopen jaren waarmee de Kamer zichzelf het riet heeft in gestuurd: er veranderde niets in de door de Kamer zelf als negatief beoordeelde werkwijze. Integendeel.

De ernst van de zaak wordt onvoldoende in woorden uitgedrukt

Dat brengt me tot punten van kritiek op het rapport. Wat de Rob beschrijft is niet meer of minder dan een faillissement van de politiek. Niet een naderend faillissement, maar van een feitelijke toestand van een – al jaren – in een schijnwereld opererende overheid die alleen maar beleid op beleid en regels op regels stapelt en elke gefundeerde klacht daarover beantwoordt met nog meer onuitvoerbaar beleid en niet handhaafbare regelgeving. Precies

dat wat de Rob terecht aanklaagt: meer controle en beheersing. Wat de Rob echter verzuimt is om buiten het geijkte advieskader te treden en de ernst van de zaak die haar zo lief is te duiden met woorden waar de geadviseerde van achterover slaat. De krachtigste duiding van deze ernst vinden we in woorden als 'het is vijf voor twaalf en de klokken luiden', en 'nietsdoen is geen optie' en 'de nood is hoog'. Daar zal men van opkijken in Den Haag. Wie dat domein een beetje kent weet dat ze dit rapport sowieso niet lezen, en de enkeling die er toevallig in bladert concludeert na een paar minuten 'hier vloeit geen bloed uit, althans niet dat van mij, dus we flikkeren ook dit rapport netjes achter de rododendrons.' Het zou de Rob niet hebben misstaan om op zijn minst op te roepen tot het aanstellen van een curator met de opdracht de drie verbindingspunten tussen het verticale en het horizontale aan te brengen. Het in zelf gesponnen cocons opgesloten verticale bestuur kan dat niet. Een helder symptoom daarvan zagen we toen de Tweede Kamer in de afgelopen twee jaar, zowel de Vicepresident van de Raad van State als de Nationale Ombudsman, met een ongekende felheid attaqueerde toen dezen op ongezouten toon rapporteerden over dezelfde soort fouten van de verticale kolom die nu in de studie van de Rob staan.

De rot zit binnenin

De Rob omschrijft slechts in algemene bewoordingen hoe en waarom het verticale bestuur niet langer een vaste verbinding heeft met de horizontale samenleving. De Raad graaft niet dieper, dat wil zeggen houdt zich op de vlakte als het gaat om de vraag hoe het nou toch zo is gekomen. Met in vele zinswendingen herhaalde woorden als "De overheid draagt zo bij aan een georganiseerde vorm van wantrouwen" (p. 27) maakt hij goed duidelijk dat het verticale bestuur is losgeslagen van zijn ankers in de samenleving, maar hij rept met geen woord over het feit dat dit is terug te voeren op het ontbreken van voldoende kwaliteit van mensen van vlees en bloed die zich binnen politieke partijen, binnen vertegenwoordigende organen, binnen het dagelijks bestuur en binnen direct daaraan gerelateerde instituties hebben genesteld. In het volle besef van Prediker 1:2 (Ijdelheid der ijdelheden en alles is ijdelheid) wil ik toch opmerken dat de Raad ten onrechte over het hoofd ziet wat Ankersmit en ik – gezamenlijk en individueel – hierover in deelrapporten van de Nationale Conventie hebben gemeld. Processen die het parlement met de rug naar de samenleving en met het gezicht naar de regering hebben doen plaatsen, creëerden deelprocessen van departementalisering van de Tweede Kamer en van 'soort zoekt soort'. Die inteelt heeft inmiddels geleid tot parlementariërs die zich ongestraft in vulgaire bewoordingen mogen uitspreken over collega's en ministers.

De abominabele kwaliteit van velen (maar zeker niet allen) die het in de verticale kolom voor het zeggen hebben is de 'betonrot' die de handelingsonbekwaamheid van de verticale kolom zelf aanjaagt en daarmee herstel van de verbroken verbinding verhindert. De Raad had hier niet aan voorbij mogen gaan. Het kan ook met andere woorden worden gezegd: de Rob maakt op correcte wijze duidelijk welk verkeerd soort gedrag van de verticale kolom heeft geleid tot het losraken van de verbinding met het horizontale. Maar hij rept er met geen woord over dat je dit alleen maar kunt verklaren door aan te nemen dat verkeerd reageren op de zich ontwikkelende horizontale samenleving alles te maken heeft met gebrek aan niveau en kwaliteit van degenen die de verticale kolom aanvoeren. Als niet het verhogen van de individuele en collectieve kwaliteit van parlement en regering het primaat van de oplossingsrichting heeft, vervat in een revolutie (zonder bloedvergieten), dan is ook dit rapport tot ladenvulling gedoemd.

Vulgarisering van het begrip 'democratie'

In het verlengde hiervan stoor ik me aan de vulgarisering van het begrip 'democratie'. In navolging van vele andere schrijvers gaat ook de Rob zich te buiten aan een extensief gebruik van dat unieke begrip. De lezer ziet onder meer de volgende woorden voorbijkomen:

diplomademocratie, democratisering van de samenleving, democratisering in tal van sectoren zoals het onderwijs, ondernemingen, woningbouw, ondernemingsraden, medezeggenschapscommissies, universiteiten. En begrippen als partijendemocratie, publieksdemocratie.

Waarom ergert mij dat? Het begrip 'democratie' is een woord waar je zuinig op moet zijn. Het hoort thuis in een rijtje van andere begrippen, zoals algemene verkiezingen, trias politica, parlementair stelsel, ministeriële verantwoordelijkheid, vertegenwoordiging van het algemeen belang, constitutionele monarchie. Het geeft geen pas om dit woord te gebruiken buiten deze reeks. Haar betekenis in de zin van 'het volk regeert' kan niet en mag niet worden geïdentificeerd met andere verhoudingen in de samenleving. Het is een en ondeelbaar met de hoekstenen van ons staatkundig systeem. Daarbuiten heeft het geen functie en hoort het ook niet gebruikt te worden. De Rob noemt het bedrijven van politiek vanuit waarden en beginselen als het eerste punt dat het verticale met het horizontale weer moet gaan verbinden. Welnu, het bewaken van de zuiverheid van staatkundige beginselen is een van de waarden die daarvoor in aanmerking komt. Persisteren in het gebruik van 'democratie' buiten het staatsrechtelijke conceptuele kader zet processen van 'ochlocratie' in beweging. Overigens zal het met deze kritische noot ook duidelijk zijn dat een pleonasme als 'publieksdemocratie' buiten ordelijk staatsrechtelijk besef ligt.

De oligarchie aan de macht

In het verlengde van die kanttekening ligt mijn kritiek op een van de meest onderschatte oorzaken van de verrotting binnen de verticale kolom: het feit dat slechts ongeveer 2,5% van de ruim twaalf en een half miljoen kiesgerechtigden lid is van een politieke partij. De Raad stelt in dat verband (p. 60): "Wanneer politieke partijen volharden in hun verticaal georiënteerde optreden, zal hun afbladdering onverminderd voortzetten. Willen partijen hun democratische ambitie waarmaken, dan vraagt dat om een ingrijpende wijziging van hun interne partijstructuur en in hun politieke stijl."

Niet alleen vertelt de Raad niet hoe politieke partijen dat dan moeten doen, maar in wezen speelt er iets veel ergers. Het zal de meeste kiezers een zorg zijn of politieke partijen overleven of niet. Wie een Philips televisie koopt heeft geen interesse in de vraag of die in Taiwan of in Brazilië is geassembleerd. Als de kwaliteit maar past bij de prijs. Wat die getallen ons zeggen is het volgende: zo'n 2,5% van de Nederlanders bepaalt wie zo'n 80% van de belangrijkste functies in het land mogen bezetten. En niet alleen politieke ambten. Die extreem kleine groep bepaalt ook wie een ambtelijke topfunctie krijgt, wie in de wetenschap het ambt van hoogleraar toevalt, hoe de belangrijkste commissariaten in het bedrijfsleven worden verdeeld, wie in advies- en onderzoekscommissies mag plaatsnemen, waaronder de Hoge Colleges van Staat. Uitzonderingen daargelaten kun je geen topfunctie krijgen als je geen partijkaart hebt. Het maakt overigens niet altijd uit of men politiek actief is en bij welke partij die kaart past (uitgezonderd bij een vacante functie in de Raad van State, want daar wordt nauwkeurig de hand gehouden aan evenwicht van de partijpolitieke verhoudingen), maar wie zich niet bekent tot een partij, moet over buitengewone gaven of contacten beschikken om tot de politieke, bestuurlijke, ambtelijke, wetenschappelijke, adviserende en private toppen door te dringen. Terwijl de vulgarisering van het woord 'democratie' zich in de richting van de andere zijde van het continuüm – de 'ochlocratie' – beweegt, zorgt dit 'cliëntelisme in eigen kring' voor een beweging in de richting van een 'oligarchie'.

Dat is volgens mij een betere verklaring waarom de verticale kolom is losgeraakt van de gehorizontaliseerde samenleving. Een proces van samenballing van macht en invloed (oligarchisering) enerzijds, met tegelijkertijd een proces van vulgarisering van democratie (ochlocratisering) anderzijds, kan niets anders teweegbrengen dan een monopolisering van

macht in kleine, in-telende kring. Elk monopolie corrupteert in de zin van 'bederf'. Dat bederf verzet zich tegen kwaliteit omdat die tegenspraak met zich meebrengt. Al met al leidt het tot voortgaande verwijdering van de invloedrijken (verticalen) ten opzichte van de machtelozen (horizontalen). Maar omdat die machtelozen zich in veel netwerken hecht verbinden, hebben ze voldoende macht om het verticale als niet langer relevant de rug toe te keren. Als deze analyse juist is reddend we het niet met de drie door de Rob voorgestelde punten die de verbinding tussen het verticale en het horizontale moeten herstellen. Dan is een veel principiëlere, en dus noodzakelijkerwijs meer revolutionaire aanpak geboden. Waarom noodzakelijkerwijs? Omdat het verticale systeem niet uit zichzelf verandert. Het beschikt niet over de 'genen' die de noodzaak van verandering herkennen, erkennen en ook nog uitvoeren.

Niet eenduidigheid van begrippen

Er valt mee te leven als een rapport niet teveel pagina's besteedt aan begripsvorming. Dat past wel in een wetenschappelijk domein, hier hoeft dat niet zo nodig. Maar toch. Nu de Raad nadrukkelijk de horizontale samenleving plaatst tegenover de verticale overheid, luistert het nauw wie die verticale overheid dan is. Op de pagina's 8 en 9 passeren de volgende groepen de revue: de politiek, politiek en bestuur, de politiek en de overheid, politieke bestuurders, het politieke bestuur, de overheid en het politieke bestuur. Toegegeven, er bestaat in de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige omschrijving van begrippen als 'de politiek', 'de overheid', 'het bestuur'. Maar had het niet op de weg van de Raad gelegen om de lezer toch even een eigen begripsmatige duiding te bieden? Het is nogal een verschil of men onder die verticale kolom alleen het vertegenwoordigend systeem moeten verstaan, of (ook) de dagelijkse bestuurders, of (ook) de openbare dienst, of (ook) de rechtsprekende macht, en (ook) de politieke partijen, en ook de Hoge Colleges van Staat, of allemaal. Voor wie is de boodschap van de Raad eigenlijk bestemd? Wie moet het zich aantrekken? Wie moet er in beweging komen? In de tekst lijkt het er vaak op dat de boodschap vooral bedoeld is voor de vertegenwoordigende organen, maar dat spoort niet met de regelmaat waarmee het dagelijks bestuur en de politieke partijen worden aangesproken.

Beperkt bronnenmateriaal

De Rob zegt in het Voorwoord dat zijn advies tot stand is gekomen door intensieve discussies in de Raad. Dus de eigen inzichten van de leden, allen respectabele lieden, zijn de maat van het rapport geweest. Uiteraard put de Raad ook uit literatuur, maar die zoekt hij in een toch wat enge kring van vooral politicologen. Het gebruik van bronnenmateriaal uit een ruimere omgeving had niet misstaan. Een bestuurskundige als Klaartje Peters heeft met haar vlijmscherpe analyse van provinciale bestuurlijke folklore duidelijk gemaakt waarom de gehorizontaliseerde samenleving niets meer met provincies opheeft. Een jurist als Twan Tak, die met zijn scherpzinnige analyses van feiten in onze bestuursrechtspraak een andere verklaring aanbiedt waarom het tussen het verticale bestuur en de horizontale samenleving is misgegaan, had ook geciteerd mogen worden. En wat te zeggen van de rapporten van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman die zich vanaf ongeveer 1994 stelselmatig in de meest kritische bewoordingen hebben uitgesproken over de tekortkomingen van de verticale kolom als oorzaak van kortsluitingen met de horizontale samenleving. Waarom niet ingegaan op de Pietje Bellezing 2005 van Hans Goedkoop onder de titel *De vernietigingsdrift van de overheid maakt het weefsel van de samenleving kapot?* Er zijn weinig journalisten die zo accuraat oorzaken en effecten van falen van de verticale kolom in kaart hebben gebracht. En zo zijn er veel meer, die vanuit andere gezichtspunten de overigens juiste zorg van de Rob bevestigen. Het had niet misstaan de kring van bronnen ruimer te trekken.

De Raad is part en deel van het verticale stelsel

Nogmaals wil ik het belang van dit advies onderstrepen. De Rob heeft gelijk met de stelling dat het verticale stelsel onderdeel, zo niet de belangrijkste oorzaak van het probleem is. Maar geldt dat niet ook voor de Raad zelf? Zeer terecht stelt hij (p. 8) dat het een misverstand is te veronderstellen dat alleen politiek en bestuur op zoek moeten naar nieuwe verbindingen met de horizontale netwerksamenleving. “Ook veel andere instituties, zoals kerken, vakbonden, media, bedrijven en maatschappelijke organisaties, zijn verticaal georganiseerd en gaan in hun werkwijze nog uit van een verticale realiteit.” Oei. Wat te zeggen van al die adviesraden die ook na de recente concentratie van het stelsel, in wijze van samenstelling (denk aan die 2,5% die de dienst uitmaakt) en advisering (met het primaat van de eigen inzichten) in niets afwijken van de adviesorganen van de vorige generatie? En hoe kwam dit advies tot stand? Door discussie binnen de Raad en gebruik van bronnen waar de topdown deskundigheid van afspat. Zonder inbreng of invloed vanuit de zo bewierookte horizontale samenleving. Kan het nog verticaler?

Hoe put je uit de wijsheid van de samenleving?

Als de Rob mij dit sarcasme wil vergeven vraag ik aandacht voor wat naar mijn mening de kern van het advies is. De Raad plaatst dat wat ik hier ga opmerken weliswaar in een nevenschikkend verband, in de context van de drie punten die de verbinding moeten herstellen, maar ik geef er de voorkeur aan om het nu te bespreken aspect tot de maat der dingen te zien.

De Raad wijst een aantal malen op het feit dat verbinding tussen verticaal en horizontaal gevonden kan worden door te putten uit de wijsheid van de samenleving. Als ik me mag veroorloven te wijzen op de titel van mijn boek *Beleid begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat. Over de essentie van interactief beleid maken* (2002) dan hoef ik verder niet uit te leggen waarom ik het gloeiend eens ben met die zienswijze van de Raad. Maar...., alle pleidooien van de Raad ten spijt om ten principale te putten uit de wijsheid die nu eenmaal in overvloed in de samenleving aanwezig is, zij schiet tekort in het uitleggen van de vraag HOE je dat dan moet doen. Net zoals de al eerder genoemde Hoge Colleges van Staat in het kielzog van andere adviesorganen vanaf 1994 tot de dag van vandaag niet verder zijn gekomen dan de herhaalde stelling dat burgers en uitvoerders vroegtijdig bij beleidsvorming betrokken moeten worden, teneinde draagvlakloze besluitvorming te voorkomen, houdt ook de Rob op bij WAT er moet gebeuren zonder uit te leggen HOE dat dan moet.

Er bestaan langzamerhand, vooral op gemeentelijk niveau, talloze nieuwe vormen van samenwerking tussen bestuur en samenleving die verder gaan dan informeren of inspreken. Die liggen echter voornamelijk op operationeel terrein. Bijvoorbeeld: meebeslissen over de aanwending van (wijk)budgetten; kiezen over de invulling van een nog onbebouwd terrein; ideeën aanreiken over het beveiligen van een park, speeltuin, of wijk. Dergelijke vormen van burgerparticipatie zijn vaak hartverwarmend. Maar men moet niet de fout maken om dit onder de noemer te vatten van interactief beleid maken. Die vorm van samenwerking tussen verticaal en horizontaal heeft namelijk een strategische connotatie. In dat soort processen gaat het niet om operationele zaken die op korte termijn verwezenlijkt worden, maar om kwesties die op lange termijn tot vaak diepingrijpende omslagen (moeten) leiden. Dergelijke contacten tussen het verticale en het horizontale mislukken echter bijna altijd om de simpele reden dat slechts een paar mensen in Nederland weten welke methodologie vereist is om de door de Rob verlangde verbinding tot stand te brengen. De daarvoor benodigde kennis (gebaseerd op een hecht wetenschappelijk fundament) en ervaring (gebaseerd op een op continue falsifiëring gerichte toepassing van die wetenschap) is maar bij weinigen aanwezig. Waarachtige strategische interactieve processen – zoals bijvoorbeeld het schitterende project ProSes, de Vlaams-Nederlandse samenwerking tot uitdieping van de Westerschelde –

conform een doordacht methodologisch raamwerk zijn er nauwelijks. Men beunhaast doorgaans maar wat.

Het aanbrengen van de vereiste nieuwe verbinding tussen verticaal en horizontaal is zo'n strategisch interactief proces. Zouden de kennis en ervaring daarvoor bij de Rob aanwezig zijn geweest, dan had hij dit advies niet geschreven. Hij had zich dan uit de verticale kolom losgemaakt en een proces georganiseerd om de samenleving zelf aan het woord te laten. Dan zou het advies inhoudelijk uit die samenleving zelf zijn voortgekomen, met de Rob als penvoerder. En aldus zou de Rob zelf hebben gedaan wat hij anderen voorhoudt.

Burger Advies Raad

Externe adviesorganen werken namelijk, net als de verticale kolom, vanuit hun eigen deskundigheid, stellen uitvoerders en burgers niet voorop in hun adviesproces, of betrekken hen er pas in een later stadium bij. Vaak zijn de contouren van het advies dan al geschetst. En als ze er al personen van buiten bij betrekken is dat aantal altijd zeer beperkt. Het komt niet voor dat ze ten principale en in betekenisvolle mate de inhoud van hun adviezen primair putten uit de wijsheid van de samenleving. Ze werken niet van buiten naar binnen en van onderop, niet vanuit de rijke kennis, ervaring en inzichten die men voor elk overheidsonderwerp in de samenleving kan vinden. Ze zeggen wel dat dit moet, zoals ook de genoemde Hoge Colleges van Staat dat steeds zeggen, maar ze doen dat zelf niet.

Dat is een leemte in het adviesstelsel. Daarom hebben Frank Ankersmit en ik besloten een Burger Advies Raad op te richten. Die gaat gevraagd en ongevraagd adviezen uitbrengen over het achterstallige onderhoud dat aan de basis ligt van de kloof tussen het verticale en het horizontale. Daarbij zullen, zoals de Rob zo vurig wenst, het te bestuderen maatschappelijke vraagstuk en de methodologische correctheid van het proces centraal staan. Geen deskundigheid van bovenaf, geen analyse vooraf waar anderen dan op moeten reageren, geen blauwdruk of varianten van een reeds gekozen oplossing, geen controle en beheersing, maar vanaf punt nul beginnen met uitsluitend een vraagstuk, met het verzoek daarover het licht te laten schijnen, in onzekerheid voorwaarts gaande, in de wetenschap dat een goed geleid proces van onderop altijd de beste oplossingen genereert.

Pertinent onjuist

De Raad bepleit, zoals vele andere studies doen, uitbreiding van de ondersteuning van parlementariërs omdat de werklast hen boven het hoofd groeit. Dat meer ondersteuning de kwaliteit van het parlementaire product zou versterken is een populaire misvatting, ook wel te begrijpen als het parkeerplaatssyndroom: als men de volheid van een parkeerterrein bestrijdt met de aanleg van meer parkeerplaatsen, dan trekt dat juist meer auto's aan. Als men de kwaliteit van het parlementaire product wil opschroeven moet men juist alle persoonlijke en fractiemedewerkers eruit gooien – onder versterking van de griffie – omdat die beperking noodzakelijkerwijs leidt tot parlementair werken op hoofdlijnen. Dan pas ontstaat er politiek. Meer ondersteuning jaagt het meebesturen door wereldvreemde specialisten aan: 150 quasi ministers die in zich in de vaste commissies bezighouden met bestuurlijk-ambtelijke werkzaamheden. Ik heb al veertig jaar geen ondersteuning, juist daarom weet ik veel.

Instrumenten voor herstel van de verbinding

De Raad komt met veel voorbeelden die de aanhechting tussen het verticale en het horizontale zouden kunnen realiseren, overigens met de aantekening geen voorkeur te willen uitspreken voor één of meer specifieke maatregelen. Hij praat onder meer over verkiezing van de burgemeester, zelfbinding van de media conform code Tabaksblat, een media-ombudsman, burgerschapsvorming op school, meer ondersteuning parlement,

burgerfora en andere vormen van burgerparticipatie waarbij onder omstandigheden de ultieme besluitvorming bij burgers zou moeten liggen, aanpassing Kieswet in de richting van een districtenstelsel, herinrichting van het Huis van Thorbecke. Ook het loslaten van het (gedetailleerd) regeerakkoord, een idee dat steeds meer veld wint, passeert de revue. Het is grappig dat ik samen met Froukje Idema de XPIN jaarprijs 2004 won voor de beargumenteerde stelling dat het in het belang van de parlementaire democratie zou zijn om het regeerakkoord af te schaffen. Wat in de gerede samenleving allang begrepen is begint nu te dagen binnen het adviesstelsel. We zullen zien of ook 'de politiek' dit na de verkiezingen op 9 juni aandurft.

Gemiste onderwerpen

De idee van rechtstreekse verkiezing van de minister-president heb ik in het rapport gemist. Ik laat dat verder rusten. Ankersmit en ik hebben daarover genoegzaam geschreven in de deelrapporten ten behoeve van de Nationale Conventie.

Wel ga ik in op de stelling van de Rob dat de Tweede Kamer weer platform kan zijn van kennisverwerving (p. 61) Perfect geformuleerd. Ook met "Door ogenschijnlijk blindelings achter het debat in de publieke ruimte aan te lopen, maakt ze geen werkelijke verbinding met die publieke ruimte. De Kamer kan beter midden in de publieke ruimte gaan staan en die binnenhalen." Helemaal mee eens. Dat is exact wat er moet gebeuren: met het gezicht naar de samenleving gaan staan en met de rug naar de regering. Dat vereist een draai van 180 graden, maar dat dit kan is bewezen door de Themacommissie Ouderenbeleid onder leiding van het CDA-Kamerlid Niny van Oerle. Deze commissie heeft zich van 2003 tot 2005 diep in de samenleving genesteld om voor alle relevante aspecten van het toekomstig ouderenbeleid een politiek kader te creëren. Qua proces en inhoudelijke rapportering ongekend goed. Maar net zoals het ging met de rapportage van het Burgerforum en de Nationale Conventie is ook dat document wegens het ontbreken van een geïntegreerde benadering (de vloek van de vaste commissies) binnen de Kamer aan stukken gescheurd. Misschien kan de Raad in vervolgrapporten de idee van de 'Kamer als platform voor kennisverwerving' nader invullen door zijn licht te laten schijnen over de introductie van een stelsel van themacommissies.

Een ander onderwerp dat aan de aandacht van de Raad is ontsnapt is het effect van structurele demografische ontwikkelingen (vergrijzing, ontgroening en vooral bevolkingsdaling) op de maatschappelijke verhoudingen. Sinds ik samen met collega's Wim Derks en Peter Hovens in 2006 dit onderwerp op de politieke agenda wist te krijgen hebben de Tweede Kamer, staatssecretaris Bijsterveld, minister Van der Laan, de provincies Limburg, Zeeland en Groningen, zodanig aan dit thema gewerkt dat er nu een goed beeld is hoe door bevolkingsdaling nagenoeg alle beleidsdossiers in de komende jaren op de schop gaan. Ik wil niet onvermeld laten dat de vorige Rob daar in belangrijke mate aan heeft bijgedragen, maar het is merkwaardig dat de Raad in zijn huidige samenstelling het belang van dit thema binnen de context van de legitimiteitscrisis over het hoofd heeft gezien. Zeker ook waar de Rob enkele uitspraken doet over de herinrichting van het Huis van Thorbecke. Volgens mij hoeft daar nu niets aan te gebeuren, want de langzaam voortschrijdende structurele daling van de omvang van de bevolking zal een spontaan proces van extra gemeentelijke herindelingen oproepen (van 441 gemeenten nu naar zo'n 250 in tien tot twintig jaar), waardoor de legitimiteit van regio's en provincies nog meer onder druk komt te staan dan nu al het geval is. Dat Huis wordt vanzelf verbouwd.

Slot

Mijn kritische kanttekeningen terzijde plaatsend onderstreep ik nogmaals het belang van dit rapport van de Raad voor het openbaar bestuur. Lezen, verinnerlijken en daarnaar handelen.