

ESSAY



POLITIEK TOE AAN EMANCIPATIE

Vorige week nam Jacques Wallage na acht jaar afscheid van de Raad voor het openbaar bestuur, de Rob. Een goed moment om de vraag te beantwoorden: hoe verhoudt het openbaar bestuur zich tot de burger? Langzaam maar zeker dringt voor bestuurders een simpele werkelijkheid door: als je gekozen bent leef je op geleende macht. Besturen is steeds meer het activeren van andermans verantwoordelijkheid.

Met de twee woorden 'openbaar bestuur' worden twee misverstanden in één keer geïntroduceerd. Veel is helemaal niet openbaar. En besturen, dan denk je toch meer aan een auto.

Over de noodzaak van actieve openbaarheid rapporteerde al in 2001 een staatscommissie, de commissie toekomst overheidscommunicatie. En de Raad voor het openbaar bestuur bracht in 2012 een advies uit dat aan duidelijkheid ook niets te wensen over liet: "Gij zult openbaar maken". Het trof hetzelfde lot als de eerdere Tien Geboden; veel aandacht op zondag, weinig door de week. Politieke bestuurders delen graag informatie, vooral als het ze uitkomt. De Raad voor het openbaar bestuur noemde dat: functionele omgang met informatie. Daarom is naast scherpe parlementaire controle onafhankelijk

ke journalistiek zo cruciaal in een democratie. Transparantie is te belangrijk om alleen aan de bestuurders over te laten.

Maar het is dat tweede misverstand, verscholen in het begrip 'bestuur', dat me vooral is blijven fascineren. Toen ik op mijn zesentwintigste wethouder van Groningen werd, vond ik dat de besluiten van B&W openbaar gemaakt moesten worden. Een ambtenaar zei: "Daar schiet je als bestuurder niets mee op". Ik zei: "Maar de democratie misschien wel." In dat antwoord lag de kernvraag besloten: hoe is eigenlijk de verhouding tussen bestuur en democratie?

In theorie zit het goed in elkaar. Het openbaar bestuur ontleent zijn legitimiteit aan het mandaat dat politieke bestuurders van de volksvertegenwoordiging krijgen. Daar, in het parlement, de Staten en de gemeenteraad, leggen zij verantwoording af. Ontbreekt het daarna aan vertrouwen dan is het voor de bestuurder 'einde oefening'. Het bestuurlijk handelen moet zich bewegen binnen de wettelijke kaders. Wie zich daarbuiten begeeft ontmoet de harde hand van parlementair toezicht of, als de grensoverschrijding daar aanleiding toe geeft, de onbuigzame rechter.

RICHTING GEVEN

Maar openbaar bestuur is meer dan verantwoording alleen, meer dan de toepassing van formele, wettelijke kaders. En daar begint dat begrip 'bestuur' mij dwars te zitten. Wie zijn auto bestuurt krijgt geen weerwoord. Hoewel... De navigatiesystemen van tegenwoordig zijn al behoorlijk mondig: 'Keer terug naar de aangegeven route.' Maar ook voor de zelfdenkende auto, die af en toe remt, kleine correcties in het stuur geeft als je niet het midden van de weg houdt, geldt dat het voertuig wordt gestuurd en wel door jou. En vooral: over het doel van de reis gaat niet het voertuig, maar de bestuurder.

Wie land of stad bestuurt koestert de illusie richting te geven, democratisch gelegitimeerd te bepalen waar het heen moet. Hoezeer ook gekoesterd, een illusie blijft het. Want een land is geen auto, een provincie geen scooter, de stad geen fiets. De overheid is slechts één van de actoren in een complex samenstel van invloeden. Internationale verdragen, de wereldwijze conjunctuur, de omvang van regionale conflicten, de olieprijs bepalen mede hoeveel ruimte er in de nationale economie zit voor publieke taken. De conjunctuur begint noch eindigt aan de landsgrenzen. Maar zelfs binnenslands doet het begrip 'besturen' onrecht aan de beperkte reikwijdte van wet en budget.

EINDELOOS OVERLEG

Nieuwe ministers hebben meestal een tijdje nodig om te ontdekken dat ze het land niet aan een touwtje hebben. Zodra overheidsbeleid complexer wordt blijkt al snel dat er andere actoren bij nodig zijn: werkgevers en werknemers, maar ook velerlei pressiegroepen of naastbetrokkenen. Het vraagt eindeloos overleg om iets van de grond te krijgen. Om over gewenste gedragsverandering van burgers nog maar te zwijgen. Besturen is steeds meer het activeren van andermans verantwoordelijkheid. Dan is de bestuurder niet de baas in een bolwerk, maar verbindt de relevante knooppunten in een netwerk. Wat ik 'de verticale wereld' ben gaan noemen, de wereld van de instituties, van de departementen en stadhuisen, die wereld kan het niet alleen af. Daarvoor is de dynamiek in de horizontale wereld te groot; die samenleving met steeds meer autonome burgers, al dan niet toegerust met smartphone en iPad. De verticale en de horizontale wereld moeten steeds opnieuw met elkaar worden verbonden. En daar past het woord 'besturen' eigenlijk helemaal niet meer bij. Want in dat

woord zit iets eenzijdigs; de één bestuurt, de ander wordt bestuurd.

Een wezenskenmerk van die horizontale netwerksamenleving is de behoefte aan dialoog, aan betekenisvolle dialoog. Men hoeft niet altijd zijn zin te krijgen, maar men wil ten minste worden gehoord en bij een verschil van inzicht serieus worden genomen.

De cultuurverschillen tussen wat ook wel de systeemwereld en de leefwereld wordt genoemd, zijn zo groot dat ze een politieke factor in zichzelf zijn geworden.

Zo werd Donald Trump president en Hillary Clinton niet.

Een belangrijk deel van de maatschappelijke dynamiek zit in de publieke ruimte. Politieke partijen vormen in ons systeem een belangrijke verbinding tussen bevolking en bestuur. Maar ze bundelen steeds minder het toekomstperspectief van vastomlijnde electoraten. Feitelijk zijn ze de zwakke schakel geworden. Slechts iets meer dan 2 procent van de bevolking is lid van een politieke partij en daarvan is slechts 10 procent actief. In een verzuilde samenleving was die geringe participatie niet zo'n probleem. Mensen wáren in zekere zin hun zuil, hoorden ook zonder lidmaatschap ergens bij. Identificeerden zich met de leiders van hun zuil. Maar die wereld van vaste verbanden is verdwenen.

HOUDBAARHEIDSDATUM

Ondertussen blijven mensen, waaronder veel jongeren, maatschappelijk betrokken. Maar in losse verbanden, vooral via sociale media. Tijdelijk georganiseerd rond thema's, die hen raken. Noem het de consequentie van individualisering of het ultieme gevolg van de emancipatie van de burger: kiezers geven geen mandaat meer. Ze geven richting met hun stem, maar behouden zich hun oordeel voor. Ze stemmen woensdag op een partij, ze spreken zich uit, maar voelen zich op donderdag ongebonden.

Politieke bestuurders die vanuit hun verticale kantoortorens denken dat zij na de verkiezingen vier jaar vooruit kunnen, onderschatten hoezeer de cultuur binnen de horizontale wereld is veranderd. Die dynamische werkelijkheid is te fluïde om te vangen in één uitspraak, eens in de vier jaar. De houdbaarheidsdatum van politici en hun opvattingen staat daarmee permanent onder druk.

De tekentafels van het bestuur krijgen pas aan de keukentafels bij de mensen thuis betekenis. Die verbinding moet steeds opnieuw worden gezocht en georganiseerd. Dat zou het Nieuwe Besturen moeten zijn.

Besturen als eenzijdige, formeel gelegitimeerde, verticale handeling, is inadequaet geworden. Het beklijft niet, de werkelijkheid laat zich door wet en budget niet ringeloren. En dus wordt het steeds moeilijker de koers voor de langere termijn uit te zetten én vast te houden. Dan wordt regeren reageren. ▶

‘Wie land of stad bestuurt, koestert de illusie richting te geven’



**JACQUES WALLAGE**

WAS TOT 1 JULI VOORZITTER VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR. DAARVOOR WAS HIJ ONDER ANDERE RAADSLID, WETHOUDER, BURGEMEESTER, TWEDE KAMERLID EN STAATSECRETARIS (PVDA).

Dan volgen politieke partijen de angsten en verlangens in de samenleving meer dan dat ze er vorm aan geven. In plaats van een denkraam te bieden dat houvast geeft, vergroten ze de instabiliteit. Zo is de belangrijkste verbinding tussen bevolking en bestuur eerder een deel van het probleem dan van de oplossing geworden.

Het openbaar bestuur kenmerkt zich nog te vaak door bolwerkdenken in een netwerk-samenleving. In het lokaal bestuur wordt die spanning het scherpst zichtbaar. De helft van alle raadsleden maakt niet eens de vier jaar vol waarvoor zij zijn gekozen. Partijen hebben steeds meer moeite nieuwe raadsleden en wethouders te rekruteren. In het gat tussen de verticale en de horizontale wereld springen steeds vaker lokale partijen, al dan niet duidelijk gekoppeld aan één of meer lokale issues. De dagelijkse bestuurders worden door de decentralisatie en de grote mobiliteit van hun inwoners gedwongen in steeds grotere verbanden samen te werken. Raadsleden kijken dan vaak aan tegen de achterlichtjes van die bovengemeentelijke samenwerking. Ze raken er simpelweg de greep op kwijt. Hun toerusting is vaak beperkt, de beloning voor hun werkzaamheden – met name in de kleinere gemeenten – beschaamd laag.

Veel van hun tijd wordt opgeslokt door vergaderen: de fractie, raadscommissies, raad, de partij. Van de 15,9 uur die raadsleden wekelijks gemiddeld aan hun raadswerk besteden slokt die vergadercultuur veel op. Het werk is verschriftelijkt, de agenda wordt bepaald door de beroepsbestuurders. Hun verbindende taak als volksvertegenwoordiger komt onder druk te staan.

VERLIES CONTROLE

Het goede nieuws is dat in veel gemeenten bestuurders en volksvertegenwoordigers begrijpen dat het anders moet. Er is een forse zoektocht gaande naar bestuurlijke werkvormen, die eigenlijk experimenten in verbinding zijn. Dat is hoopvol. Burgers die opeens echt wat wordt gevraagd, wethouders die niet roepen 'ik vind', maar serieus het gesprek zoeken met de mensen waarvoor ze dit werk doen. Natuurlijk voelen politieke partijen de hitte van de dag, ze zijn bang de controle te verliezen. Maar ze ontdekken dat niet de zetels in de gemeenteraad hun invloed representeren. Gezag, respect, vertrouwen, legitimiteit, het moet worden verdiend in het proces. Door de bereidheid bondgenoten te zoeken buiten het gemeentehuis. In het besef dat de spelregels van de verticale wereld, van nota's, regelingen, formele besluiten, de werkelijkheid niet dekken. Dat betrokkenheid moet worden georganiseerd en dat de politiek daar ruimte voor moet maken. Langzaam maar zeker dringt een simpele werkelijkheid door: als je gekozen bent leef je op geleende macht. In de manier van werken moet vervolgens duidelijk worden dat de politiek het bord niet alleen vol kan en mag schrijven. Het is geleende macht en er moet rente worden betaald, steeds opnieuw. Het hoopgevende is dat waar de cultuur van de horizontale wereld de verticale binnendringt lokaal mooie initiatieven ontstaan. Buurten blijken zelf een onderhoudsbudget te kunnen beheren. Burgers zijn prima in

'Het Nieuwe Besturen vraagt om bescheiden politici'

staat te oordelen over plannen in wording en daar zelf een bijdrage aan te leveren. Burgerpeilingen leveren veel informatie op. Goed georganiseerde referenda zorgen voor oplevende betrokkenheid, al blijkt steeds meer van belang dat de politiek vooraf duidelijkheid verschaft over de consequenties van een 'ja' of 'nee'. Er is een heel scala ontstaan van zelfbeheer als het om wonen, energie en zorg gaat. In coöperaties oefenen burgers directe zeggenschap uit. Er wordt van onderop aan duurzaamheid gewerkt.

PLANNEN VERKOPEN

Nieuw burgerschap vraagt om nieuw bestuur. Officiële bestuurders nemen geheel verschillende posities in. Soms voelen burgers dat ze toch maar franje zijn aan het formele bouwwerk van het verticale bestuur. Maar soms is daar die burgemeester of wethouder, die ruimte schept en begrijpt dat het proces waarlangs besluiten worden genomen zeker zo belangrijk is als de uitkomst. Dan worden ambtelijke diensten van productorganisaties omgebouwd tot ondersteuners van externe processen. Wethouders zijn dan niet meer primair bezig met het verkopen van hun plannen. Ze laten zien dat communicatie thuis hoort in het hart van het beleid. Het Nieuwe Besturen vraagt om bescheiden politici, nieuwsgierige ambtenaren en voor betrokken burgers: ruimte voor zelfbestuur. Dan wordt democratie méér dan politiek alleen. ●