

Gezonde gemeenten: slimme verbindingen

Een beschouwing naar aanleiding van het

VNG Jaarcongres 2011, 7 en 8 juni in de Achterhoek

Bas Denters

Herman Kaiser

Inleiding

Gezondheid verwijst naar een toestand van geestelijk of fysiek welbevinden. Deze term wordt niet alleen gehanteerd om de gesteldheid van levende organismen (mensen, dieren en planten) te karakteriseren. Gezondheid en ziekte zijn ook woorden die men gebruikt ter beschrijving van sociale en politiek-bestuurlijke verhoudingen. In die overdrachtelijke zin vormen “Gezonde gemeenten” het centrale thema van het VNG Jaarcongres 2011 dat op 7 en 8 juni 2011 wordt georganiseerd door de elf gemeenten die deel uitmaken van de Regio Achterhoek.

Er is alle reden op dit moment stil te staan bij de constitutie van het lokaal bestuur. In zijn regeringsverklaring spreekt premier Mark Rutte over “bestuursobesitas” en stelt hij: “het is hoog tijd dat we de overheid op dieet zetten”. Daarbij pleit hij voor een “kleine en krachtige overheid die toe kan met minder belastinggeld, minder regels en minder ambtenaren en bestuurders”. Tegelijkertijd beklemtoont de premier de noodzaak van meer armslag voor het decentraal bestuur, omdat: “het democratisch en vaak ook het effectiefst [is] om zoveel mogelijk over te laten aan het bestuur dat het dichtste bij de mensen staat”. Ook moet er meer ruimte komen voor het eigen initiatief van burgers: “De kracht van Nederland zit in ieder van ons, in elke inwoner. En het is die kracht die we als kabinet willen mobiliseren”.

Uiteraard bestaan er binnen de Nederlandse politiek en samenleving fundamentele verschillen van inzicht over de vraag in welk tempo, in welke mate en hoe die kleinere en krachtigere overheid vorm moet krijgen. Dat neemt niet weg dat de noodzaak van een heroverweging van

de omvang van de overheid door partijen over de volle breedte van het politieke spectrum wordt onderschreven. Daarbij is ook duidelijk dat de remedie voor de “bestuursobesitas” in belangrijke mate wordt gezocht in nieuwe politiek-bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen.

Zowel bij de medeoverheden – gemeenten, provincies, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen – als in de samenleving wordt de voorgestelde therapie met argwaan gezien. Bij de medeoverheden vraagt men zich af of aangekondigde decentralisatieplannen geen tamelijk doorzichtige poging zijn om eigen “pijn” op het rijksniveau te verzachten of te ontlopen door bezuinigingen “over de heg te mikken”. Tegelijkertijd hebben overheden, nationaal maar zeker ook decentraal, in hun relatie naar burgers en maatschappelijke organisaties een vergelijkbaar geloofwaardigheidsprobleem. Nu er bezuinigd moet worden, wordt er alom gepleit voor het teruggeven van de samenleving aan de burger en moet de kracht van burgers – in het kader van mantelzorg, burgerinitiatieven, vrijwilligerswerk en het anderszins nemen van eigen verantwoordelijkheid – worden gemobiliseerd. De vraag is echter of burgers hierop zitten te wachten en of ze – gegeven hun toenemend schaarse vrije tijd en een verstoorde balans tussen werk en privé – bereid of zelfs maar in staat zijn om zich extra in te zetten in het publieke domein. Bovendien: is de eertijds nog lijdzame en lijdelijke burger (Daalder) – mede vanwege door de overheid zelf gevoede verwachtingen – niet alleen geëmancipeerd tot een mondig en actief lid van de samenleving, maar ook geworden tot een kieskeurige “consument” en zijn recht opeisende partij?

Dit brengt gemeenten in een precare positie. Aan de ene zijde staan gemeenten onder druk van een centrale overheid die van hen een belangrijke bijdrage vraagt aan de nodig geachte afslanking van een overgewichtig bestuur. Aan de andere zijde ondervinden de gemeenten de weerstand van burgers en maatschappelijke organisaties wanneer deze “maatschappelijke partners” moet worden gevraagd om financieel of in natura een eigen bijdrage te leveren. Net zoals gemeenten met enig wantrouwen kijken naar het Rijk, zo ook kijkt menig burger met argwaan naar het eigen gemeentebestuur als er verantwoordelijkheden worden overgedragen. Het is met moderne overheden als met de oude Grieken: men wantrouwt ze, zelfs (of juist?) als ze met geschenken komen.

Tegen deze achtergrond is het terecht dat het VNG-congresthema “De gezonde gemeente” in een adem wordt gerelateerd aan het leggen van “slimme verbindingen”. In de geschetste context is het zaak dat een gezonde gemeente op een adequate manier – slim, maar meer nog:

geloofwaardig en betrouwbaar – verbindingen legt. Die verbindingen betreffen uiteraard het Rijk en andere overheden. Maar, die geloofwaardigheid en betrouwbaarheid zijn ook en vooral van belang in de voor de eerste overheid cruciale verbindingen met burgers en de partnerorganisaties in de lokale samenleving. Onze overtuiging is dat deze slimme verbindingen, gebaseerd op geloofwaardigheid en betrouwbaarheid, staan en vallen met een overtuigende heldere visie op de rol van het gemeentebestuur in de lokale samenleving. In dit essay wagen we een poging tot het schetsen van de contouren van een dergelijke visie.

“Standing on the shoulders of giants” (Google Scholar)

De pretentie van het formuleren van een dergelijke visie is stellig vermetel. Dat we ons toch wagen aan een dergelijk poging heeft alles te maken met onze overtuiging dat de basisbestanddelen van een dergelijke visie reeds eerder door anderen zijn geformuleerd. Onze bijdrage bestaat er dan ook in hoofdzaak uit deze denkbeelden in de eigentijdse context nog eens in een min of meer samenhangend geheel – hopelijk ook slim – te verbinden.

In deze beschouwing wordt om te beginnen geschetst hoe in de hoofdstromen van het hedendaagse staatkundige wordt aangekeken tegen de verhouding samenleving en staat. In het kort gaan we in op de visie van liberalen, christendemocraten en sociaaldemocraten. Vervolgens schetsen we kort hoe in de periode van na de Tweede Wereldoorlog de staatkundige verhoudingen en met name de relatie burger lokaal – bestuur zijn geëvolueerd en hoe dit zich heeft vertaald naar een verstoorde balans. Ten slotte formuleren we aansluitend bij twee rapporten van de Raad van Maatschappelijk Ontwikkeling een aantal uitgangspunten voor een meer evenwichtige, gezonde verbinding van gemeentebestuur en lokale gemeenschap.

Visies op samenleving en bestuur

Liberalisme: Thorbecke

Men hoeft geen groot kenner te zijn van onze staatkundige geschiedenis om te begrijpen waarom het gepast is deze korte historische schets te beginnen met enige woorden over Thorbecke. De bijdrage van de liberaal Thorbecke aan de Grondwet van 1848 en de

gemeentewet van 1851 zijn genoegzaam bekend. Daar komt bij dat Thorbecke, als hoogleraar, in zijn rechtstheoretisch werk het organische karakter van de staat heeft beklemtoond. De staat – als een geordende politieke samenleving met een bepaald gebiedsterritorium, een bevolking en een gezagsapparaat (Denters & De Jong 1996, p. 15) – ontleent zijn dynamiek aan het feit *“de staat uiteindelijk is samengesteld uit individuele mensen. Individuen en uit individuen samengestelde delen zijn de dragers van de organische ontwikkeling [...] Het geheel plant zich voort en ontwikkelt zich via de uit de individuen samengestelde delen. Bij dit alles geldt echter steeds dat het individuen geen vrij zwevende elementen zijn. Een individu is enkel een individu omdat het zich bevindt temidden van andere individuen.”* (Toonen, 1987, p. 55-56).

Een evenwichtige, “gezonde” ontwikkeling van de staat is in de visie van Thorbecke gebaat bij “relatief zelfstandige staatsorganismen” en een “eenheid die dient te berusten op instemming en overeenstemming tussen betrokken delen” (Toonen, 1987, p. 58). Deze relaties gebaseerd op “instemming en overeenstemming” betreffen de betrekkingen tussen de verschillende staatsorganismen (de intergouvernementele verhoudingen), maar ook de relatie tussen de staat en het individu (temidden van andere individuen). In beide domeinen geldt dat de kracht van het geheel staat en valt met de zelfstandige kracht van de delen (Toonen, 1987, p. 60). Daartoe dienen binnen het staatsbestel gemeenten in staat te zijn om eigen initiatieven te ontwikkelen die zijn gericht op de formulering en behartiging van eigen belangen en zich met alle inventiviteit en kracht daarvoor in te zetten in de relatie naar hogere overheden. Tegelijkertijd geldt dat deze lokale besturen op hun beurt het belang van het eigen initiatief van burgers en burgerorganisaties moeten onderkennen en dit initiatief de ruimte moeten geven, zodat de zelfstandige kracht van delen zich ook kan manifesteren in de verhouding tussen staat en samenleving. Niet voor niets merkt Thorbecke hierover op: *“In zovele gevallen moet men, gelijk de verstandige arts, die niet bij iedere ongesteldheid dadelijk met een drankje of poeder bij de hand is, een maatschappelijke kwaal door de natuur laten genezen. De staat late de maatschappij, waar het recht niet in gebreke is, zichzelf helpen”* (als geciteerd in Swart, 2007, p. 41).

Hieruit blijkt dat in de visie van Thorbecke een **gezond, krachtig, vitaal bestuur** niet kan bestaan zonder dat er adequate **verbindingen** worden gelegd tussen overheden onderling en tussen de overheid en individuele burgers en hun organisaties. Bij die laatste verbinding

tussen het de organen die gezamenlijk het staatsgezag vormen en de burgerij is het lokaal bestuur – dat op de kortste afstand staat van de burgers – uiteraard van cruciaal belang.

Christendemocratie

Kenmerkend voor het christendemocratische denken, zowel in de katholieke als in de calvinistische staatsleer, is de gedachte dat “individuele mensen in hun levenssituaties primair verantwoordelijk zijn voor de manier waarop zij aan hun relaties vorm geven en dat de staat vervolgens eventueel helpend kan optreden” (Woldring, 1996, p. 220). Centraal in die gedachtegang staat de idee van een samenleving die van onderop is opgebouwd op basis van een veelheid aan samenlevingsverbanden (sociaal pluralisme; Woldring, 1996, p. 220) .

Die grondidee kan reeds zonder veel moeite worden herkend in het werk van Althusius (1557-1638). Deze Noord-Duitse calvinist beschouwt de staatsgemeenschap als een conglomeraat van onderscheiden maatschappelijke verbanden. Hij onderscheidt een aantal steeds meeromvattende associaties: gezinnen, gilden, de lokale gemeenschap, de provincie en uiteindelijk de staat. Elk van deze verbanden is gerechtigd in overeenstemming met de eigen aard wetten en regels uit te vaardigen (Woldring, 1996, p. 116). In de staatstheorie van deze theoreticus berust elk meeromvattend verband op een contract tussen de naast-lagere verbanden (Denters & De Jong 1996, p. 28) . Op die manier is de staat een federatief opgebouwde structuur die zijn gezag uiteindelijk ontleend aan in samenlevingsverbanden geïncorporeerde volk.

In dit soort gedachten zijn nadrukkelijk de fundamentele uitgangspunten van de katholieke en de calvinistische staatsleer van de twintigste eeuw herkenbaar. In de katholieke staatsleer staat het zelforganiserend vermogen van de samenleving middels verenigingen, instellingen en bedrijfs- en beroepsgemeenschappen centraal. In een vrije samenleving konden dergelijke corporaties zich autonoom ontwikkelen en bezaten zij de vrijheid tot eigen initiatief en de competentie om eigen zaken te regelen (Woldring, 1996, pp. 183-184). Het staatsgezag is gebaseerd op de kleinere samenlevingsverbanden. Voor het opereren van de staat in relatie tot de samenlevingsverbanden is het subsidiariteitsbeginsel richtinggevend. Krachtens dit principe respecteert de staat de eigen verantwoordelijkheid van individuen en gemeenschappen en treedt deze alleen aanvullend of corrigerend op indien deze te kort schieten (Woldring 1996, p. 185).

De calvinistische staatsleer kent vergelijkbare uitgangspunten. De idee van de soevereiniteit in eigen kring – zoals die is verwoord door Kuyper – impliceert dat maatschappelijke sectoren en instellingen op basis van eigen verantwoordelijkheden in eerste instantie gerechtigd zijn om eigenstandig de eigen belangen te behartigen. De rol van het overheidsgezag is “op te treden tussen burgers, tussen burgers en maatschappelijke organisaties en ter bestrijding van conflicten” (Woldring, 1996, p. 193). Ook bij een andere calvinistische theoreticus staan de maatschappelijke verbanden of kringen centraal. Specifieke kringen kennen een eigen gemeenschapsgevoel, en eigen interne gezags- en rechtsbetrekkingen. Deze eigen signatuur van de kringen dient ten principale te worden gerespecteerd (Denters & De Jong 1996, pp. 26-30).

Sociaaldemocratie

Banning (1964, p. 191) wijst erop dat het klassieke socialisme van oudsher een afwijzende houding heeft ingenomen tegenover de staat. In de presocialistische fase werd deze beschouwd als een verwerpelijk instrument ter verdediging van de heersende klasse, en nadat de arbeidersklasse de staatsmacht overneemt sterft, na een overgangsfase, de staat af. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat een met het liberalisme of de christendemocratie vergelijkbare socialistische staatsleer ontbreekt. Daar komt bij dat in Nederland een sterke socialistische beweging pas relatief laat tot wasdom kwam (Banning, 1954, p. 186). In het interbellum evolueerde de Nederlandse sociaaldemocratie steeds meer tot een democratische hervormingsbeweging. Na de Tweede Wereldoorlog culmineerde deze ontwikkeling in de oprichting van de PvdA die zich richtte op een door de overheid te realiseren bevordering van een behoorlijk levenspeil van andere en een herverdeling van inkomen, kennis en macht. Vanuit deze doelstellingen werkten Nederlandse sociaaldemocraten, in het lokaal bestuur en af en toe ook als regeringspartij in het landsbestuur, mee aan de ontwikkeling en uitbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat.

De controle op de machtsoefening door de in omvang en interventiemacht steeds machtiger staat zou – naar de binnen de PvdA dominante opvatting – met name gestalte moeten krijgen via een versterking van de politieke democratie (Woldring 1996, pp. 347-351). Deze gedachte is pas in de jaren tachtig van de vorige eeuw door Paul Kalma fundamenteel ter discussie gesteld in zijn *“De illusie van de democratische staat”*. Kalma bepleit in dit boek een sterke democratische samenleving. Het is een taak van de overheid om de voorwaarden te scheppen voor een dergelijke samenleving (Kalma 1982). De noodzaak hiertoe wordt nog versterkt

door de “shift from government naar governance” (o.m. Van Kersbergen en van Waarden 2001; zie ook Denters & Rose 2005; Denters & Klok 2005). Onder invloed hiervan is sprake van een “verplaatsing van de politiek”. In reactie op deze verplaatsing bepleiten prominente sociaaldemocraten onder wie Kalma een democratische hervormingsagenda (Bovens et al. 1995). Die agenda is gebaseerd op een versterking van de parlementaire democratie en op een neo-democratische strategie (gebaseerd op een meer participatieve democratie). Maar daarnaast wordt ook uitdrukkelijk gepleit voor de noodzaak van een versterking van de maatschappelijke democratie. In deze strategie verlegt men verantwoordelijkheden “van de overheid naar maatschappelijke organisaties en buurten, bevordert zelforganisatie van burgers en stimuleert maatschappelijke participatie” (Bovens et al. 1995, p. 56) . De staat dient voorwaarden te scheppen voor deze vormen van “zelf-regulering van de samenleving” (Bovens et al. 1995, p. 56).

Overigens is de idee van een maatschappelijke democratie elders al eerder – bijvoorbeeld in het interbellum in het Verenigd Koninkrijk door G.D.H. Cole – systematisch uitgewerkt. In de visie van Cole zijn visie bestaat een samenleving eerst en vooral uit associaties, waarin burgers zich hebben georganiseerd rond een bepaald gedeeld belang. In de visie van Cole is het van vitaal belang dat in een samenleving de vrijheid voor burgers om zich te verenigen is geborgd en dat hun associaties de maximale ruimte krijgen om eigen initiatieven te ontwikkelen. Democratie krijgt ook eerste en vooral gestalte middels de actieve betrokkenheid van burgers bij deze associaties: “Democracy implies active, and not merely passive, citizenship, and implies for everybody at least the opportunity to be an active citizen, not only in the state, but of every association with which his personality or circumstances cause him to be concerned” (Cole, 1993, p. 88). Pas op het moment dat een associatie deze vrijheid misbruikt, kan het nodig zijn dat een meer omvattende organisatie intervenueert. Daarbij ziet Cole die meer omvattende organisatie niet als “*the state, a single unique entity existing alone in a circumambient void*” (Cole, 1993, p. 68), maar als een polycentrisch bestel “of ‘states’ existing in many different communities” (Cole, 1993, p. 68).

Tussenbalans

Op basis van deze tour d’ horizon kunnen we constateren dat in het denken over de verhouding samenleving – staat binnen de drie hoofdstromingen in de Nederlandse politiek consensus lijkt te bestaan over de wenselijkheid van een sterke maatschappelijke verankering van het bestuur. De eigen kracht van maatschappelijke verbanden dient hierbij centraal te

staan. De vraag is natuurlijk wat de praktische betekenis is van deze constatering. In hoeverre hebben deze uitgangspunten doorgewerkt in de ontwikkeling van het Nederlandse staatsbestel? En: wat betekenen deze principes voor de actuele discussie over de afslanking van het “obesitasbestuur”? Met die twee vragen houden we ons in het vervolg van deze beschouwing bezig.

De Nederlandse verzorgingsstaat als kind van de verzuijing

De verzorgingsstaat is wel getypeerd als een compromis tussen een socialistische en een liberale ideologie. Voor de Nederlandse situatie moet deze uitspraak worden genuanceerd (Van der Veen 1994). Van der Veen (1994) constateert terecht dat ook de Nederlandse christendemocratie een belangrijk stempel heeft gedrukt op de vormgeving van de Nederlandse verzorgingsstaat. Mede onder invloed hiervan zijn in de inrichting van de Nederlandse verzorgingsstaat de beginselen van soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit richtinggevend geweest. De uitvoering van verzorgingstaken werd niet in handen gelegd van gemeentebesturen (zoals in de Scandinavische welvaartsstaten) maar werden toevertrouwd aan vanuit de collectieve middelen bekostigde lokaal werkzame private organisaties van het maatschappelijk middenveld. Dat maatschappelijk middenveld was gesegmenteerd in aansluiting bij de sociale en religieuze scheidslijnen die kenmerkend waren voor de verzuilde samenleving (Denters 2010). De middenveldorganisaties waren in deze constellaties stevig ingebed in de sterk verzuilde samenleving. Daardoor was de bestuurlijke afstand tussen middenveldorganisaties en hun verzuilde achterban, ondanks een politieke cultuur die zich kenmerkte door lijdzaamheid en lijdelijkheid, relatief gering (Denters & Klok 2005).

Met de ontzuiling werden de banden van burgers met deze middenveldorganisaties allengs losser. Dit leidde tot identiteitsverlies en een grotere bestuurlijke afstand tussen burgers en deze organisaties; een tendens die werd versterkt door deels van staatswege gestimuleerde of afgedwongen fusies en door een steeds verdere professionalisering en differentiatie van de diverse werkvelden. Bovendien trad een gedeeltelijke verstatelijking van het middenveld op waarbij naast financiële banden, door de (lokale) overheid via planningssystemen, richtlijnen en vormen van prestatiesturing en – management ook werd getracht inhoudelijk sturing te geven aan het middenveld (Denters & Klok 2005). Onder invloed van dergelijke ontwikkelingen werd de middenveldorganisatie als een vorm van maatschappelijke bestuur in een eigen, voor burgers herkenbare en betekenisvolle kring steeds meer een fictie. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat ook allerlei vormen om van overheidswege –

namens de samenleving en de burgers – richting te geven aan de organisaties die werkzaam zijn in dit middenveld niet het gewenste effect lijken te sorteren en veelal zelfs contraproductief zijn. Dit leidt tot een roep om de “professionals hun autonomie te hergeven” en om de “vraag van burgers weer centraal te stellen”.

Terug naar af?

Daarmee komen we bij de kernvragen waarvoor gemeenten zich op dit moment zien gesteld. De nationale overheid heeft om moverende redenen de beantwoording van deze kernvragen op het bord van de gemeenten gelegd en ook de bijbehorende rekening in belangrijke mate vast naar de medeoverheden doorgeschoven. Maar om dat laatste gaat het ons nu niet. Waar het wel om gaat is met welk geloofwaardig en betrouwbaar verhaal gemeentebesturen hun lokale en regionale partners en burgers tegemoet kunnen treden.

We zijn ervan overtuigd dat de kern van dit verhaal is gelegen in het hervestigen van het primaat van de maatschappelijke democratie. We hebben reeds geconstateerd dat dit primaat een gedeeld uitgangspunt vormt in het staatkundige denken van de belangrijkste politieke stromingen in ons land. We constateren tevens dat dit idee van de maatschappelijke democratie ook richtinggevend is geweest voor een aantal adviezen die de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling inmiddels als (bijna) tien jaar geleden heeft geformuleerd in zijn rapporten *Aansprekend Burgerschap* (2000) en *Bevrijdende Kadern* (2002).

In het laatstgenoemde rapport formuleert de raad een aantal opdrachten voor bestuurders. Die opdrachten hebben een tweeledig doel:


1. De oriëntatie van bestuurders en professionals bij gemeente en instellingen te richten op burger en samenleving en hun organisatie en functioneren af te stemmen op wat vanuit burger en samenleving wordt gevraagd (horizontalisering).
2. De gemeente zicht te laten concentreren op het aangeven van essentiële kadern en ruimte te geven aan burgers, instellingen en professionals (ruimte laten, ruimte scheppen, maar ook ruimtes afbakenen en bewaken).

De kern van de idee van de maatschappelijke democratie is **horizontalisering**: het versterken van het besef dat de eigen verantwoordelijkheid en het eigen initiatief van burgers en hun organisaties bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken meer ruimte verdient. Dit besef manifesteert zich op een groot aantal terreinen en in diverse gedaanten, onder meer in de

vorm van mantelzorg, vrijwilligerswerk, zelfregulering, burgerinitiatieven (derde generatie burgerparticipatie), persoonsgebonden budgetten en allerlei andere vormen van zelfredzaamheid en vraagsturing. Al deze arrangementen – hoe verschillend ook – impliceren een andere rol van burgers, instellingen en overheden en vragen om bijbehorende nieuwe omgangsvormen.

Bij die andere omgangsvormen gaat het eerst en vooral om *wederzijds vertrouwen*. De belangrijkste voorwaarde voor een gezonde verstandhouding tussen samenleving en gemeente is dat er vertrouwen over en weer moet zijn. In de relatie tussen burger en overheid treedt evenwel herhaaldelijk kortsluiting op (zie bijvoorbeeld: Nationale Ombudsman 2011). Als de gemeente haar burgers met wantrouwen en achterdocht benadert, mensen betuttelend en bevoogdend tegemoet treedt en regels formalistisch uitvoert zonder gevoel voor de persoonlijke context van mensen, dan groeit er bij de inwoners onbehagen. Zij ervaren hun gemeente dan als afstandelijk, belerend, niet benaderbaar, halsstarrig en bureaucratisch. Omgekeerd kunnen ook inwoners zich wantrouwend, onredelijk, zelfzuchtig en star opstellen naar hun gemeentebestuur. Zo ontstaat in de context van ontmoetingen tussen burgers en bestuur al snel een negatieve spiraal die makkelijk resulteert in ongezonde verhoudingen (zie figuur). Voor gezonde verhoudingen is het zaak dat bestuur en burgers het uitgangspunt “Vertrouwen moet van twee kanten komen” serieus nemen. Overigens dient dit principe ook in de relatie tussen gemeenten en lokale maatschappelijke organisaties richtinggevend te zijn.

Figuur: Vertrouwen moet van twee kanten komen.

	Redelijke opstelling van burger in rol van meedenker	Wantrouwende opstelling van burger in rol van recht op eisende klant
Open benadering door gemeente op basis van vertrouwen en meedenken	Gezond	Ongezond 
Risicomidend en formalistisch gedrag gemeente op basis van wantrouwen	Ongezond 	Ongezond

Het meer ruimte bieden aan maatschappelijke democratie en actief burgerschap impliceert ook dat men **ruimte laat en ruimte schept** voor zelfsturing en zelfredzaamheid. Dit houdt in de eerste plaats in dat overheden en instellingen in hun relatie naar burgers hun professionele reflexen (“wij weten wat goed voor u is” en “dat regelen wij voor u”) onderdrukken. Dit hoeft overigens geenszins te betekenen dat men de eigen professionaliteit dient te verloochenen. Moderne professionaliteit impliceert een open dialoog waarin met de burger serieus neemt: zowel door authentiek te luisteren, maar ook door vervolgens op basis van het gehoorde en de eigen deskundigheid een echt gesprek aan te gaan! Het verstaan van de kunst van het “loslaten” is dus niet voldoende. Dat geldt ook in nog een ander opzicht. Niet vergeten moet worden dat maatschappelijke initiatieven veelal kansloos zijn als ze – in de context van wetten en praktische bezwaren – onvoldoende ruimte en soms ook actieve ondersteuning krijgen (zie bijvoorbeeld: Hurenkamp et al. 2006). Belangrijk is ook dat wordt onderkend dat actief burgerschap en zelfredzaamheid in een steeds complexer samenleving hoge eisen stelt aan de burger: zowel voor wat betreft diens houdingen (burgerzin, besef van eigen en maatschappelijke verantwoordelijkheden) als in de ontwikkeling van burgerschapscompetenties. In dat kader wijst de RMO in een meer recent advies onder meer op het belang om van het scheppen van ruimtes om democratische gezindheid te praktiseren en tot uitdrukking te brengen (RMO 2007).

Ruimte scheppen veronderstelt in veel gevallen ook dat overheden en instellingen kritisch kijken naar hun eigen organisatie. De ondersteunende rol die veelal is gevraagd vereist een andere werkwijze en organisatie van instellingen. Niet het aanbod aan diensten en voorzieningen door naast elkaar opererende afdelingen, diensten en instellingen vormt het referentiekader, maar de ambities, wensen en mogelijkheden van (groepen) burgers. De RMO (2002) spreekt in dit kader over de noodzaak om te dereguleren en te de-organiseren, maar flexibiliteit en het vermogen om over organisatiegrenzen heen verbindingen te leggen zijn evenzeer gevraagd. Ruimtes scheppen is onvoldoende als gecreëerde mogelijkheden niet of onvoldoende worden benut. Bij het scheppen van ruimtes hoort dat allerlei bewerkelijke verantwoordingsritueel (veelal gebaseerd op wantrouwen) die verantwoord professioneel handelen in de weg staan uit de weg worden geruimd. Maar uiteraard is de uitoefening van taken en bevoegdheden en de besteding van publieke middelen onlosmakelijk verbonden met het afleggen van verantwoording. Daarbij gaat het uiteraard om een combinatie van horizontale vormen van verantwoording (via feedback van burgers en verantwoording aan burgers), intercollegiale verantwoording en de traditionele verticale verantwoording (als

voorziening “in last resort”). Daarbij is verantwoording gericht op het verbeteren van kwaliteit en het stimuleren van leerprocessen en niet op “afrekenen”.

Tot besluit

Van Thorbecke kan worden geleerd dat de gezondheid van de staat wordt bepaald door de ruimte die het biedt aan het eigen initiatief en de eigen kracht van zijn burgers en hun organisaties. Voor de gemeente als statelijke gebiedscorporatie en als eerste overheid, op korte afstand van de burger, geldt dit a fortiori. De huidige economische crisis dwingt gemeenten om zich te herbezinnen op de ter plaatse aanwezige kracht: de kracht van de eigen burgers en de eigen instellingen. Ook de Amerikaanse politicoloog Putnam (1993) heeft gewezen op het cruciaal belang van deze vormen van maatschappelijk kapitaal.

In de actuele situatie is het zaak dat gemeenten zich herbezinnen op deze kracht en zoeken naar een geloofwaardige en perspectiefrijke strategie om de maatschappelijke democratie op lokaal niveau nieuwe impulsen te geven. Daarbij is de conclusie dat dit er eerst en vooral om vraagt dat gemeenten en publieke instellingen meer ruimte en vertrouwen geven aan de samenleving (net zo als overigens ook burgers vertrouwen en respect zouden moeten hebben voor bestuurders en professionals).

Uiteraard kan men de vraag stellen of de geboden ruimte ook zal worden benut. Zijn burgers en organisaties bereid en in staat om verantwoordelijkheden op te pakken. Het is op dit moment onmogelijk om die vraag met stelligheid te beantwoorden. We kunnen enkel wijzen op een aantal veelbelovende initiatieven binnen het lokaal bestuur. De lezer vergeeft ons hopelijk dat we hierbij vooral putten uit onze eigen Oost-Nederlandse ondervinding.

Interessant zijn bijvoorbeeld initiatieven waarin gemeenten bij de ontwikkeling en implementatie van toekomstvisies de samenleving een hoofdrol geven. Zo ontwikkelt in de gemeente Borne een stuurgroep van een twintigtal maatschappelijke organisaties en verenigingen een toekomstvisie (Mijn Borne 2030). De gemeente Borne is één van de leden van die stuurgroep. In april 2011 heeft de stuurgroep vier scenario's voor de toekomst gepresenteerd en vervolgens is aan alle ingezetenen van de gemeente van vijftien jaar en ouder de gelegenheid geboden om zijn voorkeur uit te spreken voor één van deze scenario's. Het winnende scenario zal vervolgens worden uitgewerkt tot een

definitieve toekomstvisie die door de gemeenteraad zal worden vastgesteld. Een enigszins vergelijkbaar initiatief is Coöperatie Achterhoek, waarbij uitgaande van het idee "besturen van de Achterhoek doe je met z'n allen" overheden, ondernemers en organisaties de handen in een slaan om samen de uitdagingen waarvoor de Achterhoek staat aan te gaan.

Interessant zijn ook voorbeelden van initiatieven die rechtstreeks komen uit de koker van maatschappelijke organisaties. Zo heeft sinds 2004 FC Twente – in het kader van zijn programma Scoren in de Wijk – zowel in Hengelo als in Enschede een belangrijke rol bij de aanpak van sociale achterstanden in probleemwijken. Daarbij richten de activiteiten zich op veel meer dan alleen projecten die zijn gericht op het stimuleren van gezond gedrag (bewegen en voedingsgewoonten). Zo ontwikkelde FC Twente samen met onderwijskundigen van de Universiteit Twente met succes een interactieve taalgame die is gericht op het wegwerken van taalachterstanden van kinderen in het basisonderwijs. Ten slotte experimenteren tal van gemeenten in het land – deels onder de vlag van het programma 'In actie met burgers' van VNG en BZK -- met (informele) burgerinitiatieven. Men spreekt hierbij zelfs al van "derde generatie burgerparticipatie" (Vander Heijden 2007). Daarbij biedt de gemeente burgers de ruimte om zelf met het oog op bijvoorbeeld problemen in de eigen buurt actie te ondernemen. De rol van gemeenten is dan hoogstens ondersteunend en faciliterend.

Het is uiteraard zaak om inspiratie op te doen uit dergelijke projecten: goede voorbeelden, doen goed volgen. Het is echter ook zaak te leren van minder geslaagde experimenten. We leren ten slotte het meest van onze fouten. De RMO wijst daarom op het belang van risico's en mislukkingen. Uiteindelijk menen we echter dat dit de weg is die we moeten gaan. Die idee is gebaseerd op de overtuiging dat – in de woorden van de regeringsverklaring – "[d]e kracht van Nederland in ieder van ons [zit], in elke inwoner". Gemeenten kunnen een sleutelrol spelen bij het mobiliseren van die kracht. Het zou geen kwaad kunnen indien de rijksoverheid – indachtig de eigen uitgangspunten – de gemeente als het "bestuur dat het dichtste bij de mensen staat" daartoe ook daadwerkelijk de benodigde financiële en beleidsruimte zou bieden.

Referenties

- Banning, W. *Hedendaagse Sociale Bewegingen: Achtergronden En Beginselen*. Arnhem [1938] (8e druk): Van Loghum Slaterus, 1964
- Bovens, M., e.a. *De Verplaatsing Van De Politiek: Een Agenda Voor Democratische Vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1995
- Cole, G.D.H. "The Social Theory." In *The Pluralist Theory of the State. Selected Writings of G.D.H. Cole, J.N. Figgis and H.J. Laski*, edited by Paul Q. Hirst, 51-108. London etc.: Routledge, 1993.
- Denters, Bas, and Pieter-Jan Klok. "The Netherlands: In Search of Responsiveness." In *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, edited by Bas Denters and Larry E. Rose, 65-82. Houndmills etc.: Palgrave, 2005.
- Denters, Bas. "Local Governance." In *The Sage Handbook of Governance*, edited by Mark Bevir. London: Sage, 2010.
- Denters, S. A. H., and Lawrence E. Rose. *Comparing Local Governance : Trends and Developments*, Government Beyond the Centre. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, England New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong, and W.G.M. Salet. "De Staatsvorm Van Het Koninkrijk." In *Bouwen Aan Het Binnenlands Bestuur*, edited by W. Derksen, 15-48. Den Haag: Sdu Uitgevers, 1996
- Heijden, Jurgen van der, André Meiresonne, and Jornt van Zuylen. 2007. *Help! een burgerinitiatief*. The Hague: InAxis, Commissie Innovatie Openbaar Bestuur.
- Hurenkamp, Menno, Evelien Tonkens, and Jan Willem Duyvendak. *Wat Burgers Bezielt: Een Onderzoek Naar Burgerinitiatieven*. Amsterdam / Den Haag: Universiteit van Amsterdam / NICIS Kenniscentrum Grote Steden, 2006.
- Kalma, Paul. *De Illusie Van De "Democratische Staat". Kanttekeningen Bij Het Sociaal-Democratisch Staats- En Democratiebegrip*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1982.
- Kersbergen, K. van, and F. van Waarden. *Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability*. MAGW Social Science Research Council, The Hague, 2001
- Nationale Ombudsman. *Wat vindt u ervan? Verslag van de Nationale Ombudsman over 2010*. Den Haag: Bureau Nationale Ombudsman, 2011
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. *Aansprekend Burgerschap: De Relatie Tussen De Organisatie Van Het Publieke Domein En De Verantwoordelijkheid Van Burgers (Advies 10)*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling/Sdu Uitgevers, 2000
- . *Bevrijdende Kaders. Sturen Op Verantwoordelijkheid(Advies 24)* . Den Haag: Sdu Uitgevers, 2002.
- . *Vormen Van Democratie. Een Advies over Democratische Gezindheid (Advies 42)*. Amsterdam: Uitgeverij SWP, 2007.
- Putnam, R.D. , R. Leonardi, and R.Y. Nanetti. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993
- Swart, Erik, ed. *De Scheppende Kracht Van De Natie. Het Liberalisme Van J.R. Thorbecke*. Amsterdam: Van Gennep, 2007.
- Toonen, Th.A.J. *Denken over Binnenlands Bestuur: Theorieën Van De Gedecentraliseerde Eenheidsstaat Bestuurskundig Beschouwd*. 's-Gravenhage: VUGA, 1987
- Veen, Romke van der. "De Ontwikkeling Van De Nederlandse Verzorgingsstaat." In *De Verdeelde Samenleving. Een Inleiding in De Ontwikkelingen Van De Nederlandse Verzorgingsstaat*, edited by C.J.M. Schuyt and R. van der Veen, 1-22 Houten: Stenfert Kroese, 1994.

Woldring, H.E.S. *De Christen-Democratie: Een Kritisch Onderzoek Naar Haar Politieke
Filosofie*. Utrecht: Het Spectrum, 1996.