



Een andere kijk op de structuur van het binnenlands bestuur

Ook bestuurlijk beleid is primair een zaak van optiek, van veronderstellingen en beelden die het perspectief bepalen. In het recente WRR-rapport *Orde in het binnenlands bestuur*¹ over de structuur en inrichting van het binnenlands bestuur heeft de raad zich hierop geconcentreerd. In deze bijdrage ligt hier eveneens het accent.

Naar een ander evenwicht tussen stabiliteit en dynamiek – Aan veel pogingen tot bestuurlijke reorganisatie ligt de gedachte ten grondslag dat de maatschappelijke dynamiek zonder meer vraagt om een aanpassing van de structuur van het overheidsbestuur. Deze gedachte bevat zeker plausibele elementen. Gekozen wordt immers voor een externe, open benadering die het bestuur niet eenzijdig bekijkt van binnenuit, maar de wisselwerking van maatschappelijke en bestuurlijke processen voorop zet.

In het rapport wordt geconstateerd dat een dergelijke vertaling van maatschappelijke dynamiek gebaseerd is op een te beperkte analyse en essentiële aspecten buiten beschouwing laat.

Allereerst honoreert deze visie onvoldoende de bijzondere, normatieve positie van de overheid: de bestuurlijke structuur is immers een onderdeel van de constitutionele ordening van vrijheid, en de uitoefening van hiërarchisch overheidsgezag en het overheidsbestuur moet mede voldoen aan eisen van democratie en rechtsstatelijkheid. Deze fundamentele waarden leggen geen bepaalde bestuurlijke structuur op, maar stellen condities. Overhaaste aanpassing van de overheidsstructuur aan de maatschappelijke dynamiek kan ten koste gaan van deze waarden.

Ten tweede moet beter onderscheid worden gemaakt tussen de dynamiek van de 'spelsituatie' waarmee de overheid in haar dagelijks functioneren te maken heeft, en de structurele spelregels die dit functione-

ren bepalen. Op dit laatstgenoemde, institutionele, niveau gelden eigen eisen van bestendigheid, zekerheid en, vooral in het extern overheidsfunctioneren naar de burger toe, eisen van herkenbaarheid. Het nieuwe evenwicht tussen stabiliteit en dynamiek moet worden gevonden in een zodanige bijstelling van deze institutionele patronen dat de maatschappelijke dynamiek zoveel mogelijk kan worden opgevangen binnen een structuur die nieuwe zekerheid en bestendigheid biedt. De centrale vraag bij de bestuurlijke reorganisatie dient te zijn hoe de structuur van het binnenlands bestuur *als institutie* aanpassing verdient. Richtpunt voor aanpassing zijn dan niet meer de talloze, directe beleidsuitdagingen op korte termijn waarvoor de overheid wordt gesteld, maar de meer fundamentele, maatschappelijke verschuivingen op langere termijn.

Ten slotte houdt de gedachte dat de bestuurlijke organisatie zelf de maatschappelijke dynamiek moet kopiëren, onvoldoende rekening met fundamentele veranderingen die de schaal van de maatschappelijke problemen en de aard van de betrokkenheid van burgers bij het algemeen bestuur van de overheid betreffen. In de maatschappij waarin het thorbeckiaanse model tot ontwikkeling kwam, werd het binnenlands bestuur gekenmerkt door een grote congruentie tussen de schaal van het bestuur, de schaal van de maatschappelijke problemen en de schaal van de publieke betrokkenheid, de responsiviteit. De pogingen tot bestuurlijke reorganisatie in de afgelopen decennia kunnen grotendeels worden gezien als een streven om deze 'heilige drieëenheid' in schaal (problemen-bestuur-betrokkenheid) in ere te herstellen. Daarbij wordt een aantal zaken over het hoofd gezien. Zo is er bij de schaal van de maatschappelijke problematiek niet alleen sprake van schaalvergroting, maar ook van differentiatie van schaal per maatschappelijke functie en bovendien van een permanente dynamiek in schaalverandering.

Ook aan de kant van de publieke betrokkenheid kan een veelvoud van ontwikkelingen worden waargenomen die noch onderling in dezelfde richting wijzen,

noch corresponderen met de maatschappelijke schaalverschuivingen. Door mobiliteit en pluriformiteit zijn actievelen van burgers steeds meer gaan fragmenteren, zodat functionele gemeenschappen aan betekenis winnen. De moderne communicatietechnologie verzwakt de maatschappelijke binding aan het territoir en dus ook de binding aan de territoriale bestuursseenheden nog verder. Een gemeente is niet meer vanzelfsprekend een sociaal-culturele eenheid. Bovendien is een duidelijke verbreding, vermaatschappelijking van de democratie waar te nemen, waarbij betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak op talloze andere manieren dan de klassieke representatieve democratie gestalte krijgt. Ook de overheid wil zelf meer ruimte bieden aan zelfregulering door mondige burgers.

Gezien deze divergentie leidt de vraag hoe een nieuwe bestuurlijke schaalverdeling te vinden die al deze ontwikkelingen honoreert, per definitie tot een vergeefse zoektocht naar de steen der wijzen. Dit vraagt om een doorbreking van de in het lopende bestuurlijke beleid overheersende fixatie op de schaalproblematiek.

Een nieuw perspectief op het binnenlands bestuur – Het bovenstaande heeft gevolgen voor het gehele conceptuele kader van waaruit de bestuurlijke problematiek moet worden benaderd.

Allereerst honoreert het denken in termen van dilemma's het complexe karakter van de problematiek veel beter dan de meestal overheersende benadering in termen van eenduidige problemen die om een dito oplossing vragen. De bestuurlijke structuur is immers knecht van meerdere meesters, die noch zelf noch gezamenlijk eenduidige signalen afgeven. Eisen van normativiteit, van feitelijke effectiviteit en van betrokkenheid van burgers wijzen nu eenmaal niet in dezelfde richting. Onderkenning van dilemma's hoeft niet per definitie te leiden tot mistige, onwerkbare compromissen, hoewel onze traditionele bestuurscultuur hier wel toe neigt. Evenwichtige hantering van dilemma's vraagt juist om heldere keuzes, waarin de prijs die men voor een bepaalde keuze betaalt, duidelijk verdisconteerd is: *on ne peut pas contenter tout le monde et son père*.

Ten tweede wordt in de hier voorgestane benadering het belang van de bestuurlijke structuur gerespecteerd. Bestuurlijke problemen worden in het gangbare denken te veel gereduceerd tot vragen van bestuurlijke structuur op zich, terwijl deze structuur niet meer dan een randvoorwaarde is voor datgene waar het 'echt' om gaat: de vitaliteit, het leer- en aanpassingsvermogen op het niveau van het dagelijks functioneren van het open-

baar bestuur. Deze vitaliteit dient beoordelingsnorm te zijn voor de diagnose en de remedie. Kernpunt bij de uitwerking in het rapport van deze norm is het begrip 'verantwoordelijkheid'. Vitaliteit vraagt om structurele spelregels die de partijen in het openbaar bestuur een eigen verantwoordelijkheid geven die zij ook feitelijk en financieel kunnen waarmaken, om regels die de partijen ook voor de gevolgen van hun eigen daden verantwoordelijk stellen en om adequate mechanismes voor coördinatie en geschillenbeslechting in het interbestuurlijke verkeer.

Aan deze norm voldoet het bestuur zoals het thans feitelijk functioneert, onvoldoende: bestuurslichamen zijn steeds meer op elkaars stoel gaan zitten, bestuurlijke verhoudingen worden steeds vaker bepaald door feitelijke machtsverschillen dan door heldere verantwoordelijkheden en er is een hoge mate van bestuursintern verkeer dat aanzienlijke kosten meebrengt en dat de interne gerichtheid van het bestuur versterkt. De bestaande coördinatiemechanismen gaan nog te veel uit van verouderde hiërarchische concepties, waar feitelijk de relaties tussen de bestuurslichamen, zoals Rijk en gemeenten, steeds meer een zaak zijn van wederzijdse afhankelijkheid. Heldere ordening van verantwoordelijkheden die leidt tot duurzame conditionering van bestuurlijke verhoudingen, dient uitgangspunt te zijn voor het nieuwe perspectief.

Ontwikkelingsprincipes als richtpunt – Deze gedachte werkt de raad verder uit voor de drie belangrijkste bestuurlijke relaties: de relatie tussen algemene, centrale en decentrale, bestuurslichamen, de verhouding tussen algemeen en functioneel bestuur en de relatie tussen het publieke en private domein.

De eerste relatie vraagt vooral om een scherpere markering van de eigen identiteit van de verschillende bestuurslagen. Bovendien moeten overheden meer verantwoordelijk gemaakt worden voor hun eigen handelen. Het Rijk dient vooral een kaderstellende rol te hebben, de gemeente hoort als schakel tussen overheid en burger samenhang in het beleid aan te brengen, welke samenhang is gericht op maatschappelijke integratie op lokaal niveau, en de provincie dient haar kracht te vinden in bestuurlijke coördinatie en conflictbeslechting. Gedifferentieerde intergemeentelijke samenwerking kan een goed hulpinstrument zijn voor het inspelen op de, per taakgebied verschillende, schaalvereisten tussen provincie en gemeenten.

Voor het functioneel bestuur concludeert de raad tot een koerswijziging ten opzichte van het huidige beleid. Functioneel bestuur moet niet worden gezien als een 'next best' oplossing ten opzichte van algemeen be-

stuur. Functionalisering is een belangrijke maatschappelijke en bestuurlijke lange-termijntrend. Ontkenning hiervan betekent roeien tegen de stroom op.

Waar het om gaat, is dat de verhoudingen tussen algemeen en functioneel bestuur zodanig worden geordend dat de eigen verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur voor het functionele stelsel en voor het algemene belang dat de specifieke taakstelling van het functioneel bestuur overstijgt, goed gestalte krijgt.

Hetzelfde geldt voor de relatie tussen de publieke en private sector: ingrijpende maatschappelijke en bestuurlijke verschuivingen moeten allereerst serieus genomen worden, zoals toenemende horizontalisering van betrekkingen tussen bestuur en maatschappelijke partijen en burgers, bij voorbeeld in de vorm van convenanten, en zoals nieuwe vormen van maatschappelijke democratie, bij voorbeeld meer medezeggenschap van gebruikers bij het besturen van sociale en culturele instellingen. In deze relatie gaat het eveneens om een zodanige conditionering van deze processen dat de ei-

gen verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur voor de kaderstelling en voor het algemeen belang tot uiting komt. Ook hier vraagt de confrontatie van maatschappelijke dynamiek met bestendige waarden nieuwe beelden.

F.J.P.M. Hoefnagel
J.C.I. de Pree

Noot

1. WRR, Rapporten aan de regering nr. 49, Den Haag, Sdu uitgeverij, 1995.

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-3564451.