

## Tussen 2009 en 2017: beschouwing acht jaar Raad voor het openbaar bestuur

www.rob-rfv.nl

**Kenmerk**  
2017-0000320871

**Datum**  
30 juni 2017

In 2009 trad de Raad voor het openbaar bestuur aan in een nieuwe samenstelling en met Jacques Wallage als nieuwe voorzitter. Nu, acht jaar later, is er een volgende wisseling van de wacht en is het tijd voor een tussenbalans. Welke adviezen bracht de Raad uit? Wat is daar sindsdien mee gebeurd? Maar we beginnen met een korte schets over acht jaar.

### **Terug naar 2009.**

De wereld kantelt en Nederland kantelt mee. Wie in 2017 uit het raam kijkt naar maatschappij en bestuur, ziet een heel ander beeld dan acht jaar geleden.

2009 is het jaar waarin Barack Obama wordt ingehuldigd als de 44e president van de Verenigde Staten en Ahmed Aboutaleb als burgemeester van Rotterdam. Slowakije treedt toe tot de euro en Albanië tot de NAVO. Een vliegtuig van Turkish Airlines stort neer op een akker bij Schiphol en een aardbeving treft l'Aquila. Michael Jackson overlijdt en in Apeldoorn vindt op Koninginnedag een mislukte aanslag plaats op de Koninklijke familie. AZ wordt kampioen en Usain Bolt loopt in 9,58 seconde een nieuw wereldrecord op de 100 meter. Windows 7 wordt gelanceerd en Ralf Mackenbach wint het Junior Songfestival.

In 2009 hadden we te maken met het (in 2007 aangetreden) kabinet Balkende IV (CDA, PvdA, CU). Het kabinet moest de stormbal hijsen wegens een ongekende financiële en economische crisis. Ook het beleid van de volgende kabinetten onder leiding van Rutte was erop gericht het begrotingstekort terug te dringen en de overheidsuitgaven (en de schuld) te verminderen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Het kabinet Rutte I (2010-2012) werd door VVD en CDA gevormd na de verkiezingen van 9 juni 2010. Deze partijen sloten een gedoogakkoord met de PVV. Als belangrijke taken zag het kabinet het saneren van de overheidsuitgaven en bestrijden van de gevolgen van de economische crisis en voorts het beperken van de migratie, het vergroten van veiligheid en het verkleinen van de overheid. Het kabinet Rutte II (2012 - ) werd door VVD en PvdA gevormd na de verkiezingen van 12 september 2012. Belangrijkste doelstellingen van het kabinet zijn het op orde brengen van de overheidsfinanciën, het eerlijk verdelen van de

Datum

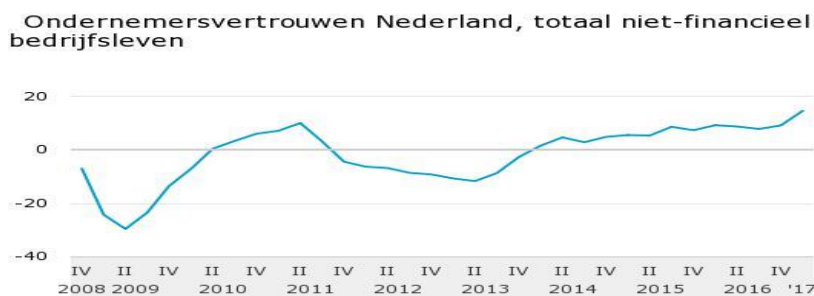
30 juni 2017

Kenmerk

2017-0000320871

### Hoe gaat het met ons?

De gebeurtenissen lijken niet lang geleden maar intussen is er heel veel gebeurd. Tussen 2009 en 2017 groeide de Nederlandse bevolking van ongeveer 16,5 miljoen tot bijna 17 miljoen. Het is tussen 2009 en 2017 – ondanks de economische crisis – ook economisch beter gegaan met ons: het bruto binnenlands product (bbp) steeg van 617 540 mln. euro in 2009 naar 676 531 mln. euro.<sup>2</sup> Het gemiddeld persoonlijk inkomen steeg van 21.800 euro in 2009 naar 23.400 euro in 2014.<sup>3</sup> Ook ondernemers hebben er weer vertrouwen in. Sinds de crisis lag het ondernemersvertrouwen, de stemmingsindicator van ondernemend Nederland, niet zo hoog<sup>4</sup>:



Bron: CBS, EIB, KvK, MKB-Nederland, VNO-NCW

Wat onderwijs betreft is Nederland steeds hoger opgeleid. In 2016 had in Nederland 10,7% van de 15- tot 75-jarigen een masteropleiding (zowel hbo als wo) of doctoraat afgerond, en 18,5% een bacheloropleiding (hbo en wo) afgerond. In 2007 was dat nog 9% en 15,6%, in tien jaar een stijging dus van 1,7 en 2,9 procentpunten.<sup>5</sup> Tussen 2005 en 2015 daalde het aandeel mensen met alleen laag onderwijs<sup>6</sup> van 4,35 miljoen mensen naar 3,823 miljoen mensen. Het aandeel dat

lasten en het zorgen voor duurzame groei van de economie. Daartoe worden op diverse terreinen (woningmarkt, arbeidsmarkt, zorg) hervormingen voorgesteld.

Bron: [https://www.parlement.com/id/vij7e8jky5lw/kabinet\\_rutte\\_i\\_2010\\_2012](https://www.parlement.com/id/vij7e8jky5lw/kabinet_rutte_i_2010_2012) en [https://www.parlement.com/id/vj47glycfix9/kabinet\\_rutte\\_ii\\_2012](https://www.parlement.com/id/vj47glycfix9/kabinet_rutte_ii_2012).

<sup>2</sup> Het *bruto binnenlands product (bbp)* geldt als de belangrijkste graadmeter voor de economische ontwikkeling in ons land. Met behulp van het bbp berekent het CBS de economische groei. Cijfers via CBS Statline.

<sup>3</sup> CBS Statline.

<sup>4</sup> [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/07/ondernemersvertrouwen-op-hoogste-niveau-sinds-2008](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/07/ondernemersvertrouwen-op-hoogste-niveau-sinds-2008).

<sup>5</sup> Bron: [www.onderwijscijfers.nl/kengetallen/sectoroverstijgend/nederlands-onderwijsstelsel/hoogst-behaalde-onderwijsniveau](http://www.onderwijscijfers.nl/kengetallen/sectoroverstijgend/nederlands-onderwijsstelsel/hoogst-behaalde-onderwijsniveau).

<sup>6</sup> Laag onderwijs omvat onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1). Bron: CBS Statline.

**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

havo of vwo of een mbo-opleiding behaalde, is tussen 2005 en 2015 vrijwel niet veranderd en ligt elk jaar rond de 40%.

Tech en sociale media nemen een grote vlucht. In 2009 heeft nog niemand een iPad - die wordt pas geïntroduceerd in 2010 - in 2016 gebruikt 68,3% van de Nederlanders ouder dan 12 een tablet. We hebben ook bijna allemaal een smartphone: tussen 2012 en 2016 is het gebruik gestegen van 56,6% naar 84,6%, onder jongeren van 12 tot 25 jaar heeft 97,7% een smartphone om mee te internetten.<sup>7</sup> Wereldwijd is Facebook met 1,79 miljard maandelijkse actieve gebruikers met afstand het meest gebruikte sociale netwerk ter wereld. Van die 1,79 miljard zijn er 1,18 miljard dagelijks actief. In Nederland maken 9,6 miljoen mensen gebruik van Facebook (2016), van WhatsApp zelfs iets meer: 9,8 miljoen.<sup>8</sup> Negen van de tien Nederlanders is actief op sociale media, Twitter, Google+, LinkedIn, YouTube, Facebook en WhatsApp vormen de zes grootste platforms.

Dat zijn allemaal statistische cijfers, hoe vinden we zelf dat het gaat?<sup>9</sup> Figuur 1.1<sup>10</sup> geeft weer hoe het gesteld is met de tevredenheid van Nederlanders met hun eigen leven (werk, studie, financiële situatie, gezondheid) en de situatie in Nederland: samenleving, gemeentebestuur, economie, Haagse politiek en Europese politiek.

---

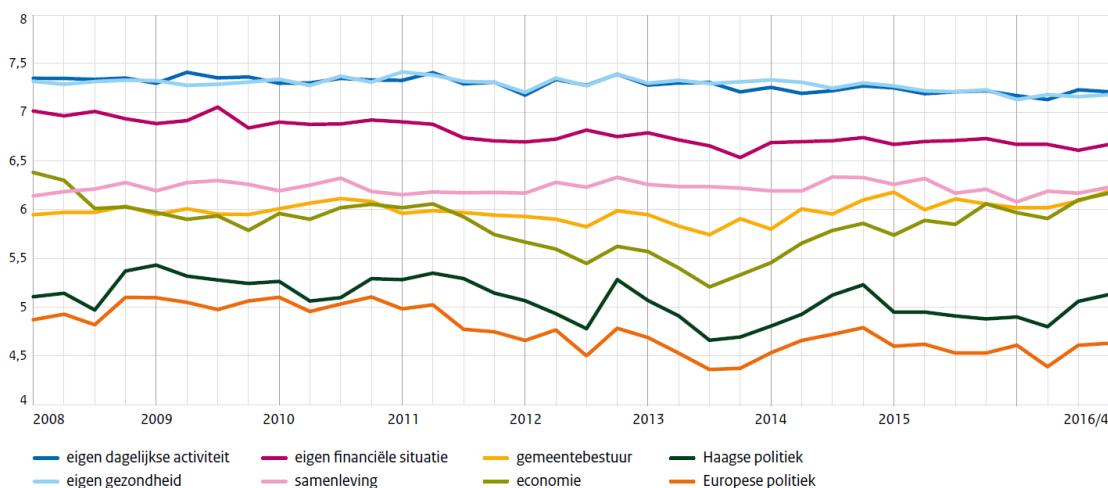
<sup>7</sup> CBS Statline.

<sup>8</sup> Marketingfact.nl.

<sup>9</sup> Met het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) brengt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) de mening van burgers in kaart. Sinds begin 2008 vindt regulier onderzoek plaats onder de Nederlandstalige bevolking van 18 jaar en ouder. Het SCP onderzoekt waarover burgers zich zorgen maken, wat ze belangrijk vinden, hoe het met hen gaat, en met de maatschappij en de politiek. Maar vooral besteedt het COB aandacht aan waarom ze dat vinden. Terugkerende onderwerpen zijn: tevredenheid, verwachtingen over de economie, institutioneel vertrouwen en prioriteiten van burgers.

<sup>10</sup> Burgerperspectieven 2016 | 4, p. 5.

Figuur 1.1 Tevredenheid met aspecten van het leven en de politiek,<sup>a</sup> bevolking van 18+, 2008-2016/4 (rapportcijfers)



- a 'Kunt u op een schaal van 1 tot en met 10 aangeven hoe tevreden u bent met: (1 = zeer ontevreden – 10 = zeer tevreden)'. Daarna volgen afhankelijk van de leeftijd 'Jouw/Uw gezondheid', '... belangrijkste dagelijkse activiteit (werk, studie of andere activiteit)' en '... financiële situatie' respectievelijk 'De Nederlandse samenleving', 'De Nederlandse economie', 'Het bestuur van uw gemeente', 'De politiek in Den Haag' en 'De Europese politiek'.

Bron: COB 2008/1-2016/4

Over onze persoonlijke situatie zijn we redelijk constant positief, zeker ten opzichte van de situatie in Nederland, al is er een heel lichte daling waar te nemen tussen 2008 en 2017. De tevredenheid met de economie wisselde sterk de afgelopen acht, negen jaar. Niet zo vreemd in tijden van economische crisis, het gevoel van de Nederlanders is dat we daar nu eindelijk van herstellen. De waardering voor hoe we samenleven is gemiddeld, op een schaal van 1 tot 10 schommelt dit cijfer constant rond de 6,5. Van bestuur en politiek krijgt de gemeente net aan een voldoende, met de landelijke politiek is het maar matig gesteld (score rond de 5) en voor de Europese politiek ziet het er treurig uit: zij daalt in waardering en scoort amper hoger dan een 4,5. Of, zoals oud-SCP-directeur Paul Schnabel het ooit omschreef: *“met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht”*<sup>11</sup>

Na acht jaar is de ergste economische en financiële pijn geleden en kruipt Nederland weer uit het economische dal. Opvallend is dat in die acht jaar het probleembesef van de Nederlandse burgers redelijk constant is gebleven. De vijf grootste ervaren problemen zijn telkens samenleven, immigratie en integratie, gezondheids- en ouderenzorg, economie en inkomen en politiek en bestuur. Lang werd samenleven door respondenten als het grootste probleem beschouwd, maar sinds midden 2015 is dat immigratie en integratie. Zorgen over economie en inkomen laten een dalende trend zien.

<sup>11</sup> Naar aanleiding van *Nederland in Europa*, het Sociaal Cultureel Rapport, 2000.

**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

De veranderingen tussen 2009 en 2017 staan niet op zichzelf. Er ontstaat een groeiend besef van ongelijkheid tussen segmenten van de bevolking, waaronder het verdwijnen van de middenklasse. Er is sprake van economische globalisering en grote demografische veranderingen. En de publieke ruimte transformeert als gevolg van onder meer internet. Dit brengt voor grote groepen mensen onzekere toekomstverwachtingen met zich mee. Kortom, met een enorme snelheid grijpen maatschappelijke veranderingen om zich heen.

### **Hoe gaat het met het openbaar bestuur?**

Voor het antwoord op de vraag hoe het gaat met het openbaar bestuur, kiezen we eerst het internationale perspectief: hoe staat Nederland er wereldwijd gezien voor? Volgens de *Rule of Law Index* van het World Justice Project staat Nederland wereldwijd vijfde.<sup>12</sup> Het openbaar bestuur in Nederland is relatief klein, goed opgeleid en redelijk effectief. We hebben dus een goed functionerend openbaar bestuur.

Wat niet wil zeggen dat er geen zorgen zijn, we noemen er hier drie.

In de eerste plaats staat de *representatieve democratie onder druk* als gevolg van teruglopende opkomsten bij verkiezingen. Maar ook als we kijken naar cijfers over afspiegeling: meestal zitten in het parlement, provinciale staten of de gemeenteraad hoogopgeleiden, slechts een paar procent van de volksvertegenwoordigers heeft lbo of vmbo genoten. De toegenomen kloof tussen hoog- en laagopgeleiden maakt de verbinding tussen het openbaar bestuur / de politiek aan de ene kant en de samenleving aan de andere kant er niet eenvoudiger op. Ofwel: er is sprake van een diplomademocratie.<sup>13</sup> Laagopgeleiden hebben minder toegang tot de macht (zie bijvoorbeeld de samenstelling van de Tweede Kamer), en denken tegelijkertijd over veel zaken (Europa, globalisering, integratie, migratie, criminaliteit) behoorlijk anders dan hoogopgeleiden. De stem van laagopgeleiden wordt onvoldoende gehoord.<sup>14</sup> 87% van de gemeenteraadsleden is autochtoon, de gemiddelde leeftijd van gemeenteraadsleden is tussen 1998 en 2016 gestegen van 49,2 naar 52,7 jaar en iets meer dan een kwart van de gemeenteraadsleden is vrouw.<sup>15</sup> De cijfers rechtvaardigen de vraag of gekozen volksvertegenwoordigers een afspiegeling vormen van de bevolking, of een politiek-bestuurlijke elite? En de toeloop van kiezers naar partijen die zich afzetten

<sup>12</sup> Na Denemarken, Noorwegen, Finland en Zweden. Bron:

<http://worldjusticeproject.org/publication/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2016>.

<sup>13</sup> Vergelijk Mark Bovens en Anchrit Wille, *Diploma-democratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*, 2014.

<sup>14</sup> De COB-rapportages van het SCP beschrijven deze ontwikkeling, evenals Warna Oosterbaan in NRC van 18 februari 2017: *Hoogopgeleiden hebben de hele wereld. De opvattingen van laagopgeleiden worden in het politiek debat nauwelijks gehoord*.

<sup>15</sup> Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur 2016*, p. 20 e.v., februari 2017.

**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

tegen het establishment, wijst dat op onvrede met de bestaande politieke partijen of op een fundamentele tekort aan democratische representatie? Aan de andere kant zijn er volop voorbeelden van veerkrachtige burgerbetrokkenheid.

Zorgen zijn er ook over het *functioneren van politieke partijen*. Op 1 januari 2016 waren er nog maar 285.851 mensen, 2,2% van de Nederlandse kiesgerechtigden, lid van een politieke partij. Een dieptepunt, het laagste aantal sinds de Tweede Wereldoorlog. De teruggang van het gezamenlijke ledental komt voor een groot deel voor rekening van de traditionele 'grote drie' van de Nederlandse politiek: het CDA, de PvdA en de VVD. Hun ledentallen daalden het afgelopen jaar het sterkst.<sup>16</sup> Van de functies die politieke partijen vervullen, is de kandidaatstellingsfunctie een belangrijke. Politieke partijen hebben nog steeds een monopolie op het rekruteren en selecteren van kandidaten voor ambten in het openbaar bestuur: volksvertegenwoordigers en bestuurders. De meeste mensen die in het openbaar bestuur functioneren zijn lid van een politieke partij, maar de positie van politieke partijen - traditioneel de spil van de representatieve democratie - staat onder druk en de vijver met talent wordt steeds kleiner. Dus: de rekruteringsfunctie van politieke partijen holt (achter)uit, de werving van goede volksvertegenwoordigers en bestuurders is in het geding.

Een derde zorgpunt is het *gebrek aan politieke responsiviteit*. Het SCP onderzocht de houdingen en wensen van de bevolking ten aanzien van de democratie en politiek.<sup>17</sup> Duidelijk is wel dat er in Nederland – net als in andere West-Europese landen – veel steun is voor het idee van democratie: verreweg de meeste Nederlanders zijn van mening dat een democratie de beste manier van besturen is. Men vindt het fijn dat Nederland een democratisch land is, met vrije verkiezingen, gelijke rechten en veel individuele vrijheid. Met de Nederlandse 'democratie' zijn de associaties in ieder geval positiever dan met de Nederlandse 'politiek' (regering, Tweede Kamer). Het politiek vertrouwen ligt stevast lager dan de democratische tevredenheid. Men blijkt bovendien vaker tevreden te zijn met de materiële democratie (de bescherming van rechten en vrijheden) dan met de formele (democratie als besluitvormingsprocedure). Hierbij valt overigens in de open antwoorden op dat mensen weinig tekst hebben als hun gevraagd wordt naar de algemene kenmerken van de democratie, terwijl ze over politiek vaak wel duidelijke en ook gepassioneerde meningen hebben. Als men het functioneren van de Nederlandse democratie bespreekt, dan gaat het vooral over 'de politiek' en het optreden van politici, en niet zozeer over democratische procedures, de voor- of nadelen van representatie of de grenzen aan individuele democratische vrijheden. Het discours over de politiek is vooral negatief. Als mensen echter over politiek

---

<sup>16</sup>

[http://www.parlement.com/id/vk1fh72hnuro/nieuws/gezamenlijk\\_ledenaantal\\_politieke](http://www.parlement.com/id/vk1fh72hnuro/nieuws/gezamenlijk_ledenaantal_politieke).

<sup>17</sup> SCP, *Meer democratie, minder politiek?*, oktober 2015. Deze passage is een bewerking van de belangrijkste bevindingen (p. 95 e.v.).

**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

praten, dan richt men zich vooral op de zaken die fout gaan – ook diegenen die wel vertrouwen hebben doen dat. De onvrede over de politiek betreft voor een klein deel het beleid van de zittende regering, maar is in de meeste gevallen veel breder: de kritiek gaat over de hele politiek en lijkt in zekere zin tijdloos. De klachten van nu verschillen niet wezenlijk van de onvrede uit de jaren dertig of jaren negentig van de vorige eeuw. De kern van de onvrede is dat politici te weinig luisteren naar ‘gewone’ mensen en daarvoor te weinig openstaan, hun eigen zin doordrijven, dat ze te veel aan hun eigen belang of het belang van hun eigen groep denken in plaats van aan het algemeen belang en dat burgers meer inspraak zouden moeten hebben. Er zijn, kortom, vooral zorgen over een gebrek aan politieke responsiviteit: men heeft het gevoel dat de politiek niet openstaat voor de bijdrage van gewone mensen.

### **Democratie in beweging**

In het openbaar bestuur is de afgelopen tien jaar de focus komen te liggen op het lokale bestuur. Taken zijn vanuit het rijk gedecentraliseerd naar gemeenten. “Dicht bij de burger”, maar tegelijkertijd zijn er steeds meer grote steden en minder gemeenten.

We zien dat de democratie volop in beweging is en er tal van vernieuwingen zijn om mensen mee te laten beslissen in het democratisch proces. Toch is de politieke besluitvorming in gemeenteraad of parlement nog veelal op traditionele leest geschoeid: de formele democratie als speelveld van een politiek-bestuurlijke bovenlaag die besluit over maatschappelijke problemen, terugkookt tot een wetsvoorstel of een raadsvoorstel. De deelname van burgers aan de formele democratie is zo beschouwd zeer beperkt. Dit terwijl er bemoedigende initiatieven van burgerparticipatie zijn – al is het toch vooral de hoogopgeleide blanke Nederlandse man van middelbare leeftijd die meedoet.

Uit onderzoek<sup>18</sup> blijkt dat Nederlanders, net als in 2007, de democratie gemiddeld met een 6,2 beoordelen. Daar staat tegenover dat bijna twee derde van de Nederlanders denkt dat politieke partijen enkel geïnteresseerd zijn in hun stem, niet in hun mening. De helft denkt dat zij geen enkele invloed hebben op de regeringspolitiek en de helft vindt dat politici niets begrijpen van wat in de samenleving leeft. Dus: hoewel Nederland nog altijd een *high trust society* is en we nog altijd vertrouwen hebben in onze democratie, verliezen steeds meer mensen hun geloof in het oplossend vermogen van de politiek. Meer democratie, maar minder politiek graag. Ofwel: we willen wel, maar ze kunnen niet.

---

<sup>18</sup> I&O Research, *Jongeren en democratie*, januari 2017.



**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

### **Adviezen van de Raad**

De afgelopen acht jaar bracht de Raad veertig adviezen uit en daarnaast verzorgde de Raad tal van optredens in het land over onderwerpen die in het brandpunt staan van democratie, bestuur, rechtsstaat en de betrokkenheid van burgers bij democratische processen. De rode draad van de adviezen van de Raad de afgelopen acht jaar is dat politiek en bestuur veel meer de verbinding moeten leggen tussen de horizontale leefwereld van mensen en de verticale systeemwereld van de overheid. Steeds benadrukt de Raad het belang van de kwaliteit van het openbaar bestuur en de democratie. Daar hapert de gebrekkige representativiteit en responsiviteit. Of algemener: een haperende verbinding tussen het openbaar bestuur / de politiek aan de ene kant, en de samenleving anderzijds. Niet in de laatste plaats doordat de (traditionele) politieke partijen als essentiële schakel aan betekenis hebben ingeboet. En, zo benadrukt de Raad ook, bij de kwaliteit van de democratie en het openbaar bestuur gaat het uiteindelijk om de kwaliteit van individuele ambtsdragers, de bemensers van onze democratische instituties.

De hiervoor genoemde zorgen over de representatieve democratie, het functioneren van politieke partijen en het gebrek aan politieke responsiviteit staan centraal in adviezen over *het functioneren van de democratie*. Andere vraagstukken waarover de Raad adviseerde hebben betrekking op *de inrichting van het openbaar bestuur*. We gaan hier dieper in op zes adviezen waarin deze aspecten aan de orde zijn gekomen.<sup>19</sup>

#### Vertrouwen op democratie (februari 2010)

In zijn advies *Vertrouwen op democratie* stelde de Raad dat het verticale politieke bestuur los is komen te staan van de horizontale publieke ruimte. Het heeft de grote veranderingen in de samenleving nog niet omgezet naar een verandering in werkwijze, bestuurscultuur en attitudes. De overheid denkt de samenleving nog van bovenaf aan te kunnen sturen. Mensen keren zich daarom van politiek en bestuur af. Dat brengt politieke bestuurders in een isolement. Zij nemen belangrijke besluiten over de toekomst van mensen, maar het draagvlak neemt af. Het beroep op de formele vertegenwoordiging, het mandaat en het politieke primaat is niet meer voldoende. Daarom betoogde de Raad dat het verticale bestuur nieuwe verbindingen tot stand moet brengen met de horizontale publieke ruimte. Daarbij richt hij zijn aandacht op politieke partijen, het parlement, de media en de burgers. De opdracht voor *politieke partijen* is dat willen zij hun democratische ambitie waarmaken, dan moeten zij hun interne structuren en politieke stijl ingrijpend wijzigen.

De opdracht voor het *parlement* is dat het niet de nadruk legt op het politieke primaat, maar per onderwerp bekijkt op welke wijze burgers bij de beleids-

---

<sup>19</sup> Bijlage 1 bevat de complete lijst met uitgebrachte adviezen tussen 2009 en 2017.



**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

besluitvorming kunnen worden betrokken. Ook zou het parlement het belang van de Europese Unie meer duidelijk kunnen maken. Verder zou het parlement zich niet moeten binden aan een gedetailleerd regeerakkoord bij aanvang van een nieuwe regeerperiode, daarmee beperkt het zijn eigen speelruimte. Ook zou het parlement weer een platform kunnen worden van kennisverwerving: de Kamer zou niet het debat dat zich afspeelt in de publieke ruimte moeten volgen, maar er middenin moeten gaan staan. Ten slotte zou het parlement moeten zorgen voor adequate ondersteuning. Als hoogste orgaan in onze democratie zou de Tweede Kamer zichzelf een steviger ondersteuning moeten gunnen.

De opdracht voor de *media* is om zich als machtige speler in onze democratie te verantwoorden over de eigen rol in de publieke ruimte, en dit zelf te organiseren. Ook zou de media te allen tijde moeten streven naar transparantie en verantwoording, naar hoor en wederhoor, naar het scheiden van feiten en meningen, ook op het internet.

De opdracht voor de *burgers* is om meer kennis over het politieke bestel te vergaren, omdat uit onderzoek blijkt dat meer kennis het vertrouwen in de politiek vergroot. Mensen zijn geholpen met veel meer aandacht voor burgerschapsvorming in het onderwijs en daarna. Bij het opzetten van burgerparticipatieve projecten moet ook een plaats worden ingeruimd voor deze meer vormende aspecten van het deelnemen aan politieke besluitvorming.

#### Het einde van het blauwdruk-denken (april 2010)

In *Het einde van het blauwdruk-denken* analyseerde de Raad dat Nederland een lange en indrukwekkende geschiedenis kent van pogingen de inrichting van het binnenlands bestuur te veranderen. Een ding hadden alle plannen gemeen: geen van allen had tot resultaat dat de bestuurlijke indeling van Nederland echt wijzigde. Toch zag de Raad genoeg redenen om de inrichting nog eens tegen het licht te houden, maar dan vanuit tien ontwerpprincipes. De belangrijkste is dat bij een aanpassing van de bestuurlijke organisatie moet gelden dat de structuur slechts een middel is om een bepaalde taakverdeling zo goed mogelijk te ondersteunen; de structuur volgt de inhoud, eerst taak en dan pas schaal. Dan: de Europese Unie is gegeven en uitgangspunt. Of men nu voor- of tegenstander is, Nederland kan wat de Raad betreft voor zijn welvaart en voorspoed niet zonder de Unie. Vervolgens: decentralisatie kan, maar doe het dan wel goed. Parlementariërs en bewindslieden moeten de verleiding weerstaan om na het loslaten van taken zich te blijven bemoeien met de implementatie en vormgeving van die taken door andere overheden. Als vierde principe huldigt de Raad dat differentiatie goed is en moet. Bestaande verschillen in zowel de bestuurlijke verhoudingen als ook de context waarin decentrale overheden moeten opereren verdienen zo erkenning. Ten vijfde: voldoende afstand tussen bestuurslagen. In het verlengde daarvan geldt verder dat afzonderlijke bestuurslagen duidelijk verschillende taken en bevoegdheden moeten hebben. Verder behoren verantwoordelijkheden, bevoegdheden en budgetten in één overheidshand te liggen. Een ander belangrijk principe is dat taken liggen waar

**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

democratische verantwoording mogelijk is. Ook dienen de basisprincipes van de financiële verhoudingen te worden gerespecteerd, de bestuurlijke verhoudingen zijn in principe leidend voor de financiële verhoudingen. En ten slotte moet er ruimte zijn voor dynamiek en flexibiliteit: uit de ontwerpeisen spreekt de wens om te komen tot een organieke structuur die als een lichaam kan anticiperen op nieuwe ontwikkelingen in de directe omgeving, precies zoals Thorbecke het bedoelde.

#### Loslaten in vertrouwen (november 2012)

In zijn advies *Loslaten in vertrouwen* betoogde de Raad dat aan pleidooien om burgers meer taken van de overheid te laten overnemen, doorgaans het impliciete oordeel ten grondslag ligt dat burgers zich nu nog te weinig betrokken tonen of onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen. Maar Nederland kan zich juist verheugen in zeer actieve en betrokken burgers. In de vorm waarin mensen hun betrokkenheid tonen, heeft wel een verschuiving plaatsgehad. Kleinschalige, losse en informele groepen winnen aan belang ten koste van de geformaliseerde organisaties. Nederland heeft internationaal gezien nog steeds bovengemiddeld veel vrijwilligers, die bovendien uitzonderlijk veel werk verzetten. De Nederlandse samenleving bestaat dus eigenlijk uit gedroomde burgers: mensen die actief willen zijn voor hun buurt, wijk of vereniging. De belangrijkste motivatie van de overheid bij het overdragen van publieke taken aan burgers en hun verbanden zou de erkenning moeten zijn dat politiek en bestuur voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng vanuit de samenleving. Kortom, dat de overheid het uiteindelijk niet alleen kan. Dan is het raadzaam als politiek en bestuur de zorg wegnemen dat vermaatschappelijking leidt tot de afwenteling van verantwoordelijkheden. De vitale samenleving bestaat in Nederland. Daarbij past een overheid die de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen. Zo zullen ambtenaren meer de procesbegeleider moeten worden die met betrokkenen en belanghebbenden – waaronder het politieke bestuur – toewerken naar een duidelijk omschreven doel en de daaraan verbonden noodzakelijke interventies. Een andere vereiste voor de omslag naar een voorwaardenscheppende staat is dat politici daadwerkelijk ruimte geven aan particulier initiatief in plaats van te veel te hechten aan formele macht en het politieke primaat. Politici en bestuurders moeten leren loslaten, durven zeggen dat de overheid niet overal over gaat. Om te helpen in het kiezen van de passende rol introduceert de Raad in dit advies de overheidsparticipatietrap met vijf treden: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren, reguleren. Voor de overheid bestaat niet één ideale of beste rol. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen én expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd. Tegelijk betekent de genoemde omslag wel dat politici en bestuurders vaker voor een bescheiden profilering zullen kiezen. Ruimte geven aan de vitaliteit van de

**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

samenleving krijgt meer kans als de overheid de overheidsparticipatietrap zo min mogelijk beklimt.

#### Sturen én verbinden (oktober 2015)

In het rapport *Sturen én verbinden* adviseerde de Raad dat de Rijksoverheid toe is aan groot onderhoud en verbindingen dient te leggen met de burgers en organisaties. De huidige hiërarchische organisatie van de Rijksoverheid zit namelijk de aanpak van veel complexe vraagstukken in de weg. Die vragen om een andere, meer verbindende aanpak. Want vanuit een centraal punt sturen en controleren is niet meer van deze tijd. Immers: door de decentralisatie van veel taken hebben ministeries het steeds minder voor het zeggen. Tegelijk trekken burgers meer initiatief en verantwoordelijkheid naar zich toe, waardoor de relatie tussen overheid, maatschappelijke instellingen en burgers verandert. Daarnaast moeten ministeries voor complexe vraagstukken steeds vaker over de grenzen van de departementen heen samenwerken. Maatschappelijke opgaven zoals in de zorg, jeugd, energie en asielbeleid vragen om vernieuwende processen en vergen betrokkenheid van veel partijen buiten de overheid. Deze ontwikkelingen vragen om een andere organisatie en – vooral – een andere bestuursstijl van de Rijksoverheid, zowel van politici als van ambtenaren. Kleine aanpassingen volstaan niet om ervoor te zorgen dat de Rijksoverheid veranderingen in de samenleving tijdig kan waarnemen en er effectief op in kan spelen, aldus de Raad. De politieke sturing, de ambtelijke ondersteuning en de politiek-ambtelijke verhoudingen moeten met gerichte acties worden aangepakt. Namelijk door meer eenheid in het functioneren van het kabinet. Dit geldt in de eerste plaats voor de ministerraad. Het accent moet minder liggen op ieders individuele opgaven en portefeuille. Om de eenheid te bevorderen adviseert de Raad onder meer om de positie van de minister-president te versterken en de omvang van het kabinet te beperken. Ook is meer kwaliteit nodig, de Raad vindt het nu tijd om de aandacht te richten op verhoging van de kwaliteit van de Rijksdienst. Verder dient er voldoende ruimte te zijn voor ambtenaren om hun opvattingen over beleidsonderwerpen te uiten, ook als hun boodschap een lastige is. Dus: meer tegenspraak. Ten slotte vindt de Raad dat er meer aandacht moet zijn voor de kwaliteit van het veranderproces. Eerdere verbeteringsvoorstellen voor het functioneren van de overheid, gaven geen zekerheid over het uitvoeren ervan. Er is maar weinig echte verandering tot stand gekomen. Daarom vraagt de Raad speciale aandacht voor het veranderproces en voor de verankering ervan in de politiek. Er is politieke wil nodig en een langjarig leerproces om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen.

#### Wisselwerking (december 2015)

In *Wisselwerking* ging de Raad in om de democratische legitimiteit van regionale samenwerking. Veel gemeenteraadsleden hebben het gevoel de greep te verliezen op de taken die samen met andere gemeenten worden uitgeoefend. Ze missen vaak het overzicht van wat er op dat bovengemeentelijk niveau gebeurt. En vaak is

**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

er niet genoeg inhoudelijke betrokkenheid van gemeenteraadsleden bij het werk van het regionale samenwerkingsverband. Gemeenteraadsleden maken zich daarover ongerust. Want als steeds meer taken bovengemeentelijk worden georganiseerd, maar de vertegenwoordigende democratie beperkt blijft tot het gemeentelijk grondvlak, ontstaat vroeger of later een democratisch tekort. De gevolgen kunnen beheersbaar blijven, als er actief ingezet wordt op de wisselwerking tussen de gemeenteraden en de instellingen voor bovengemeentelijke samenwerking. Alle actoren hebben daarin een rol te vervullen. Zo dienen gemeenteraden zich meer te concentreren op het vertalen van vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen. Colleges van B&W kunnen ervoor zorgen dat gemeenteraden tegelijk beschikken over dezelfde informatie over de prestaties van regionale samenwerkingsverbanden. De bestuurlijke en ambtelijke leiding van samenwerkingsverbanden zouden het ook als hun taak kunnen zien dat zij gemeenteraden proactief betrekken bij belangrijke beleidsbeslissingen. Raadsgriffiers kunnen als smeeroilje voor de bestuurscultuur dienen. Zij kunnen zorgen voor een klimaat van aanspreekbaarheid en verantwoording. De provincie mag meer aandacht besteden aan de samenwerkingsverbanden door de rol van bewaker van de kwaliteit van het openbaar bestuur op zich te nemen. De minister van BZK zou ervoor moeten zorgen dat het Rijk passende afstand in acht neemt, en investeert in opleiding en scholing voor gemeenteraadsleden, griffiers, besturen en directies van samenwerkingsverbanden. Bij regering en parlement ten slotte wilde de Raad met dit advies het doordenken van de gevolgen van de decentralisaties stimuleren.

#### 15,9 uur (april 2016)

Met het advies *15,9 uur* richtte de Raad zich tot gemeenteraden en gemeenteraadsleden. Zij staan voor een aantal praktische vraagstukken: bestuur en democratie krijgen steeds meer lokaal en in de regio gestalte en Haagse beslissingen moeten vooral in de decentrale bestuurspraktijk worden gerealiseerd. Burgers laten zich ook horen en laten steeds vaker zien dat democratie bij hen begint. Veel maatschappelijke initiatieven vragen van de gekozen volksvertegenwoordigers een nieuwe plaatsbepaling. Bovendien verandert de rol van de lokale media; sociale media creëren hun eigen werkelijkheid. Tegen de achtergrond van deze forse veranderingen dringt zich de conclusie eenvoudig op: er moet binnen de beschikbare tijd gekozen worden. Daarom pleit de Raad in het advies voor een andere rolinvulling en tijdsbesteding van het gemeenteraadswerk. Het versterken van de contacten met de samenleving staat daarin centraal. Juist wie uitgaat van een gemeenteraadslidmaatschap als parttimefunctie, dwingt zich tot scherpe keuze. Dus, wees meer volksvertegenwoordiger: er is meer tijd en aandacht nodig voor gesprekken en contacten met de lokale samenleving, als basis voor het functioneren in de gemeenteraad. En maak afspraken over samenwerking tussen en binnen fracties. Want door goede afspraken te maken kunnen de beraadslaging en besluitvorming in de gemeenteraad effectiever plaatsvinden,

**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

waardoor meer ruimte ontstaat voor interactie met burgers. Gemeenteraadsleden hoeven dus niet méér tijd te krijgen, maar kunnen hun tijdbesteding aan het gemeenteraadswerk anders indelen. Waardoor ongeveer 50% van de tijd aan besluitvorming en beraadslaging kan worden besteed, en 50 % van de beschikbare tijd aan interactie met de lokale samenleving. Daarbij helpt het als overmatige politisering wordt voorkomen. Immers, juist de lokale democratie wordt traditioneel gekenmerkt door een focus op pragmatische oplossingen. Door diverse oorzaken is deze focus op veel plaatsen onder druk komen te staan, dus voorkom Haagse mores. Want dat ondergraaft het vertrouwen van burgers in het lokaal bestuur. Mensen zien meningsverschillen liever opgelost. Daarvoor is nodig dat wordt gezorgd voor de democratische kwaliteit van besluitvormingsprocessen. Omdat het proces net zo belangrijk is als de inhoud van de besluitvorming. Door burgers waar mogelijk bij de besluitvorming te betrekken, tegelijk oog te houden op democratische en rechtstatelijke waarborgen en telkens opnieuw duidelijkheid te verschaffen over ieders rol kan het draagvlak voor de besluiten worden vergroot. Gemeenten en de Minister van BZK zouden de randvoorwaarden waarbinnen gemeenteraadsleden hun werk doen moeten verbeteren. Bijvoorbeeld door met gerichte maatregelen griffiers te ondersteunen.

### **Hoe zijn de adviezen geland?**

De Raad adviseert regering en parlement. Maar in toenemende mate adviseert de Raad over hun hoofden heen het decentrale bestuur. Zo gek is dat niet: gemeenten gaan over thuiszorg en maatschappelijke ondersteuning, over luchtkwaliteit en milieu, over sociale uitkeringen en participatie, over economische ontwikkelingen en werkgelegenheid, over sociale veiligheid en leefbaarheid, over cultuur en educatie, maar ook over de opvang en integratie van vluchtelingen. Dus: het belang van de gemeente neemt toe.

Kijken we naar de reacties vanuit gemeenten op het werk van de Raad, dan constateren we dat de adviezen *Vertrouwen op democratie*, *Loslaten in vertrouwen*, *Wisselwerking* en *15,9 uur* hebben geleid tot tientallen optredens van de Raad voor gemeenteraden, Colleges van B&W, griffiers en samenwerkingsverbanden. Ook op symposia en VNG-congressen stonden de adviezen centraal. Er is dus sprake van een stevige landing bij decentrale overheden. Steeds meer is er vanuit de Tweede en Eerste Kamer interesse voor de adviezen van de Raad. De kabinetsreacties daarentegen zijn meestal welwillend, maar nog weinig concreet in de uitwerking van het opvolgen van aanbevelingen. Dit, terwijl er toch wel wat aan de hand is met de democratie in Nederland. Zo constateren althans de commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (VNG Commissie Van de Donk) en de Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG Commissie Ollongren) in hun rapporten *Op weg naar meervoudige democratie* en *Maatwerkdemocratie*. Ook de Raad van State vraagt aandacht voor het vraagstuk van democratische legitimering van overheidshandelen. Wil men de oplossing van maatschappelijke problemen dichter

**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

bij de mensen brengen, hen meer bij die oplossing betrekken en hen naar vermogen meer laten bijdragen aan de oplossing ervan, dan kan men niet zonder een sterke democratie die is geworteld in de samenleving, aldus de Raad van State.<sup>20</sup> Verder meent de Studiegroep openbaar bestuur dat – gezien vanuit het economisch perspectief – het vermogen van het openbaar bestuur in Nederland versterking behoeft.<sup>21</sup> Daarbij stelt de Studiegroep – in lijn met de adviezen van de Raad – dat de inhoudelijke opgaven voorop moeten staan (met het regionaal niveau als aangrijpingspunt), waarbij niet moet worden uitgegaan van blauwdrukken en oplossingen die vrijblijvend zijn. Ook is volgens de Studiegroep voldoende adaptief vermogen nodig om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en veranderingen. En moet het openbaar bestuur in staat zijn verbindingen te leggen tussen domeinen en sectoren, maar ook tussen bestuurslagen.

Daar komt nog iets belangrijks bij. De decentralisaties.

Met de decentralisaties in het sociale domein is een onomkeerbare weg ingeslagen: meer taken, bevoegdheden en geld zijn komen te liggen bij het decentrale bestuur. En het stopt niet bij het sociale domein, met de Omgevingswet vindt er verdere decentralisatie van beleid plaats in het fysieke domein. Ook hier weer geldt: het belang van de gemeente neemt toe. Op suggestie van de Eerste Kamer en op verzoek van de Minister van BZK onderzoekt de Raad de komende jaren in zijn volgproject *Gemeenten in 3D* hoe gemeenten omgaan met de nieuwe verantwoordelijkheden in het sociale domein als gevolg van de decentralisaties. De Raad concentreert zich op de vraag wat de betekenis is van de decentralisaties voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en het functioneren van de (lokale) democratie.

### **Slot**

De adviezen van de Raad (en andere gezaghebbende rapporten) wijzen erop dat wanneer we onze internationale koppositie in de ranglijst van goed openbaar bestuur willen behouden het nodig is om blijvend te investeren in onze democratie en het openbaar bestuur, met name op decentraal niveau.

Voor de Raad voor het openbaar bestuur ligt daarbij de opdracht om te investeren in de relatie met en de aandacht voor de rijksoverheid, zonder dat de waardering en positie die de Raad op decentraal niveau heeft opgebouwd, wordt verwaarloosd.

---

<sup>20</sup> Advies Raad van State over vierde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen, *En nu verder!*, september 2016, p. 43.

<sup>21</sup> Studiegroep openbaar bestuur, *Maak verschil. Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*, maart 2016, p. 7-9.



## **Bijlage 1 | Adviezen tussen juli 2009 en juli 2017**

Democratie is méér dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld, 28 juni 2017

Zorg voor samenhangende zorg. Over zorgwetten die door gemeenten worden uitgevoerd, 22 juni 2017

Gemeenten in 3D. Gemeenten reflecteren op hun nieuwe taken in het sociaal domein (e-zine), 26 mei 2017.

Het regeerakkoord als startdocument (signalement), 22 januari 2017

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen, 7 november 2016

Niet alleen een ambt, ook een ambacht. De kwaliteiten van raadsleden, burgemeesters en wethouders, 31 oktober 2016

Politieke versnippering (signalement), 30 juni 2016

Begin bij het begin. Over de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester, 20 juni 2016

15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie, 21 april 2016

Het puberbrein van de overheid. Informatiebeheer in ketensamenwerking, 5 april 2016

Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking, 16 december 2015

Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid, 1 oktober 2015

Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden, 20 januari 2015

Nationaal investeren in lokaal veiligheidsbeleid, bijdrage aan de strategische agenda voor lokale veiligheid, 10 december 2014

Wachtgeldregeling (signalement), 27 oktober 2014



**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

Veiligheid en verantwoordelijkheid in het sociale domein, 11 september 2014

Een blik voorbij afwegingskaders. Over risico's, afwegingskaders en het politieke debat, 26 juni 2014

Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger, 12 juni 2014

Wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht, 28 november 2013

Met Europa verbonden: een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten provincies, 25 november 2013

Beleidscontinuïteit in tijden van discontinuïteit, 5 november 2013

Openbaarmaking van klachten, meldingen en signalen door de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), 14 oktober 2013

Van wie is deze hond? Politieke sturing op dienstverlening en ICT, 12 juni 2013

Reactie op de decentralisatiebrief van de minister van BZK, 7 mei 2013

Regeerakkoord 2012, 11 december 2012

Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving, 22 november 2012

Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en Risicoaanvaarding, 12 november 2012

Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie, 17 september 2012

In gesprek of verkeerd verbonden? Kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie, 2 april 2012

Schaalvergroting in Randstad onvermijdelijk, 8 november 2011

Twee-bestuurslagenprincipe helpt tegen bestuurlijke drukte, 13 april 2011

Veiligheid en vertrouwen. Kernen van een democratische rechtsstaat, 24 januari 2011

**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

Grensoverschrijdende samenwerking, 16 december 2010

Pleidooi voor een kernkabinet en één rijksdienst, 21 juni 2010

Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur, 27 april 2010

Kabinetsformatie 2010, 19 april 2010

Verkiezingen bij gemeentelijke herindeling, 8 april 2010

Vertrouwen op democratie, 17 februari 2010

Ingrijpingsbevoegdheid jeugdzorg, 29 oktober 2009

Concept-Deltawet Waterveiligheid en Zoetwatervoorziening, 31 augustus 2009

**Datum**

30 juni 2017

**Kenmerk**

2017-0000320871

## **Bijlage 2 | Samenstelling van de Raad voor het openbaar bestuur tussen juli 2009 en juli 2017**

### *Voorzitter*

De heer prof. drs. J. Wallage (juli 2009-juli 2017).

### *Vicevoorzitters*

De heer mr. dr. G.D. Dales (juli 2009-juli 2013).

Mevrouw drs. J.W. Möhring MMC (juli 2013-juli 2016).

De heer dr. M. Schoenmaker (vanaf juli 2016).

### *Leden*

De heer prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers (juli 2013-juli 2017).

De heer mr. dr. G.D. Dales (juli 2009-juli 2013).

De heer L.J.P.M. Frissen (april 2011-juli 2016).

Mevrouw prof. dr. S.L. de Lange (vanaf april 2011).

De heer drs. P.A. Lankhorst (maart 1999-maart 2011)

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar (juli 2009-juli 2017).

Mevrouw drs. J.W. Möhring MMC (juli 2006-juli 2016).

De heer prof. mr. dr. E.R. Muller (juli 2002-juli 2011)

De heer prof. mr. dr. R. Nehmelman (juli 2013-juli 2017).

Mevrouw prof. mr. G. Overkleeft-Verburg (juli 2009-juli 2013)

Mevrouw mr. drs. S. Rambaran Mishre (juli 2009-juli 2013)

De heer dr. M. Schoenmaker (vanaf juli 2013).

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper (vanaf juli 2011)

Mevrouw A.G.M. van de Vondervoort (maart 1999-maart 2011)

### *Waarnemend lid*

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma (juli 2007-juli 2017)

### *Tijdelijk lid*

De heer prof. dr. M.A. Allers

De heer dr. M.J.G.J.A. Boogers

De heer mr. H.J.E. Bruins Slot

De heer prof. dr. I. Helsloot

De heer drs. Ch.J. Kalden,

De heer drs. M.G.Th. Pastors

De heer drs. E.F. Stoové

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper

De heer E.J. van Wijngaarden