

Diagonaal vertrouwen?

Onder de titel *Vertrouwen op democratie* heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) een rapport uitgebracht over het afnemend vertrouwen van mensen in politieke partijen en politici. Volgens het adviesorgaan is het vertrouwen in democratische organen onverminderd groot, maar verliezen personen en instituties die deze organen bevolken aan legitimiteit.

Raad voor het Openbaar Bestuur,
Vertrouwen op democratie, Den Haag:
Raad voor het Openbaar Bestuur,
2010, ISBN 978 90 5991 055 3



De belangrijkste oorzaak van het verlies aan legitimiteit van personen en instituties in democratische organen ziet de ROB in wat hij 'de andere kloof' noemt, tussen de gehorizontaliseerde samenleving en het verticaal functionerende politieke bestuur. Onder invloed van individualisering, het afnemende belang van ideologieën en de opkomst van het marktdenken is de maatschappij veranderd, terwijl het politieke bedrijf zich daar niet aan heeft aangepast. Om die kloof niet nog breder te laten worden, ziet de raad als gewenste veranderingsrichting dat de politiek meer dan voorheen het accent legt op waarden en beginselen, dat burgers meer invloed op beleid en besluitvorming krijgen en op de keuze van hun politieke bestuurders.

In de eerste persberichten over het rapport lag op dat laatste de nadruk. 'ROB bepleit gekozen burgemeester.' Het zou jammer zijn de aandacht louter op die

oplossingsrichtingen te vestigen. Die vloeien immers, als het goed is, voort uit de analyses. De belangrijkste functie van de raad is ons inzicht te verdiepen door te reflecteren op waargenomen ontwikkelingen. Met dit rapport is dat deels niet gelukt. De ROB analyseert de wijze waarop enkele grote maatschappelijke tendensen in het politieke bestuur doorwerken. Daardoor krijgen we een beeld van de veranderende eisen die aan het bestuur en de spelers daarin, worden gesteld. De analyse is echter niet altijd scherp en consequent, waardoor ze aan betekenis verliest.

De centrale probleemstelling van het rapport luidt: 'Hoe kan de legitimiteit van ons democratisch bestel worden vergroot?' Daarin ligt al besloten, dat er problemen zijn met die legitimiteit. In het rapport wordt dat centrale begrip niet omschreven. In de politicologie is uitvoerig beschreven, dat legitimiteit behoort tot een familie van concepten of begrippen die onmogelijk waardenvrij en neutraal zijn te gebruiken. Dat de raad het laat bij 'de' legitimiteit is daarom een groot gemis dat zich dan ook wreekt in de rest van het rapport. In het rapport gaat het soms over de legitimiteit van het systeem, soms over de legitimiteit van instituties in dat systeem, dan weer over de legitimiteit van bestuurders en van politici of die van hun besluiten. Ook is niet steeds duidelijk vanuit welke actor de legitimiteit kennelijk problematisch is. Legitimiteit is immers een relationeel concept, waarbij de een de ander of iets anders legitiem acht. De aandacht verschuift via het begrip vertrouwen, ook zonder veel nadere duiding, naar de eerder aangeduide kloof tussen de horizontale samenleving en het verticale bestuur. Vertrouwen kan theoretisch worden gezien als een belangrijk onderdeel

van het complexe begrip legitimiteit, maar dan vooral als kenmerk van de samenleving, terwijl legitimiteit van wetten en bestuurders veeleer kenmerken van het systeem zijn.¹ Ook de relatie tussen vertrouwen en legitimiteit werkt de ROB niet uit, hetgeen het de raad vervolgens mogelijk maakt gemakkelijk beide begrippen door elkaar te gebruiken.

Dit lijkt theoretische scherpslijperij, waarmee de raad tekort wordt gedaan, maar het gebruik van 'grote woorden' als legitimiteit luistert nu eenmaal nauw. Wat bijvoorbeeld te denken van een imaginair land, waar bestuurders door en door corrupt zijn en zich uitleven in het maken van kreupele wetten en regels. Als, om welke reden dan ook (dwang, een stelsel van basisvoorzieningen of beide) het vertrouwen onder burgers in het politiek systeem groot is, is er wellicht weinig aan de hand. De heimwee van sommige oudere mensen in Oost-Europa en Rusland naar de hoogtijdagen van het communisme laten zien dat deze situatie niet eens zo imaginair is.

Andere varianten bestaan ook, zoals een systeem dat door onkreukbare politici wordt bemenst, maar die desalniettemin het vertrouwen van de burgers zijn kwijtgeraakt. Lees voor 'onkreukbare politici' de VU-mannenbroeders Balkenende, Bos en Rouvoet en ook dit blijkt geen ondenkbare variant te zijn.

De afzonderlijke beschrijvingen van 'gezagsproblemen' en van problemen in de aansluiting tussen de verticale politiek en de horizontale samenleving (kloof) zijn waardevol. Maar een samenhangende analyse over de vraag waarom dit bij elkaar resulteert in een crisis in de legitimiteit, ontbreekt. De poging daartoe overtuigt niet. Volgens de raad is het dichten van die kloof 'in abstracte zin' het antwoord op de vraag hoe de legitimiteit van het bestel vergroot kan worden. Kennelijk heeft die legitimiteit, volgens het college, ook veel met gezag te maken: 'De opdracht is helder: het verticale politiek bestuur moet worden verbonden met de horizontaal georganiseerde samenleving om weer gezagsvol te kunnen opereren. Die kloof-analyse heeft daarmee een wat tautologisch karakter gekregen: door de kloof is er een gebrek aan legitimiteit, hetgeen blijkt uit het bestaan van de kloof.

Het is jammer dat de raad deze concepten niet analytisch beter heeft omschreven en uit elkaar heeft weten te houden. Want de op zichzelf waardevolle analyses over de kloof blijven toch wat hangen. Want stel dat de kloof er is, wat is daar dan erg aan? Voor het adviescollege is dat volstrekt helder: 'Wat dat be-

treft kan geen misverstand bestaan over de urgentie: het is al vijf voor twaalf geweest, de klokken hebben al enkele malen geslagen ten teken dat het bijna twaalf uur is. Dit wat wonderlijke stijlbloempje – alsof de auteurs op zoek waren naar de overtreffende trap van vijf voor twaalf – maakt niet helder wat er dan om twaalf uur mis gaat. Revolutie? Anarchie? Plunderingen? Opheffing van Nederland? Het is natuurlijk flauw om zo'n karikatuur te schetsen, maar je wordt er als lezer bijna toe verleid doordat de raad wel stelt dat we met hoogst urgente problemen te maken hebben zonder die problemen duidelijk neer te zetten.

De raad stelt dat we met hoogst urgente problemen te maken hebben zonder die problemen duidelijk neer te zetten

Het gebrek aan analytische zuiverheid blijkt ook op andere onderdelen. Zo wordt er moeiteloos heen en weer geschakeld tussen het nationale en het decentrale bestuur. Die situaties zijn echter niet zonder meer vergelijkbaar. De eisen die aan landelijke politici en bestuurders worden gesteld zijn op onderdelen wezenlijk verschillend van de eisen voor provincies en gemeenten en de daar actieve bestuurders en politici. Zo is bijvoorbeeld de afstand tussen burgers en bestuurders en politici op lokaal niveau minimaal. Je spreekt gemakkelijk een raadslid aan, eventueel op het voetbalveld of in de supermarkt, je kunt inspreken en zelfs het meepraten tijdens commissie- of raadsvergaderingen kent nauwelijks drempels. Dat is wezenlijk anders dan op landelijk niveau. Zonder nadere uitwerking is de aard van 'de' legitimiteitscrisis op nationaal niveau niet automatisch dezelfde als die op lokaal niveau.

Bovendien zijn gemeenten met al hun diversiteit in organisatie, aanpak en politiek-bestuurlijke cultuur letterlijk een proeftuin voor allerlei bestuurlijke experimenten. Er is een lange traditie met grote variatie in vormen van meebesturen, meebeslissen of 'co-creatie'. Zo ongeveer alles wat in de afgelopen decennia nationaal en internationaal is bedacht om burgers bij bestuur en beleid te betrekken, is wel ergens in een Nederlandse gemeente uitgeprobeerd,

1 M.S. Weatherford, *Measuring political legitimacy*, American Political Science Review, 1992 (86) 1.

tot en met referenda over burgemeesters. Wat effectief was is behouden en inmiddels in besluitvormingsprocessen ingebed. Het lokaal bestuur heeft in die zin al ruim ingespeeld op de horizontaliserende samenleving. Als al die meer of minder geslaagde pogingen om burgers meer invloed op bestuur en beleid te geven helemaal geen resultaat gehad zouden hebben, roept dat direct ook twijfel op aan de stelligheid waarmee de raad dat als oplossingsrichting poneert.

Ook anderszins blijken manco's doordat bestuurslagen op één hoop worden gegooid. Wellicht dat meer politisering, de algemene oplossingsrichting van de raad, heilzaam werkt op nationaal niveau, op lokaal niveau zijn daar echter vraagtekens bij te plaatsen. De van oudsher bestuurlijk georiënteerde gemeente ervaart al sinds de jaren '70 van de vorige eeuw een geleidelijk groeiende politisering. Die gaat evenwel niet gelijk op met een toenemende politieke ruimte. Het tegendeel is bijna waar: het lokale belastinggebied is gemarginaliseerd, decentralisatie van taken gaat grotendeels in de vorm van medebewind, via intergemeentelijke samenwerking proberen gemeenten taken te vervullen die ze anders niet aankunnen en het veiligheidsbeleid is bij de veiligheidsregio's terechtgekomen. Bovendien is een groot aantal gemeentelijke taken in zichzelf al louter uitvoerend en daarom beleidsarm. De politisering van een te klein politiek speelveld leidt tot verwarring, creëert problemen en resulteert op veel

plaatsen in slechte intermenselijke politiek-bestuurlijke verhoudingen. Verder politiseren, bijvoorbeeld door er met een rechtstreekse gekozen burgemeester nog een politieke speler aan toe te voegen, zonder eerst de politieke ruimte te vergroten, zal de problemen niet oplossen. Hoe daarmee dan de legitimiteit van lokaal bestuur of van de actoren versterkt kan worden, is niet helder. Doordat de betekenis van legitimiteit niet duidelijk is, zou je, gegeven de raadsanalyses ook een omgekeerde oplossing kunnen bedenken. Het lokaal bestuur en de lokale politici lijden aan afnemende legitimiteit, doordat de politisering een keuzeruimte suggereert die er niet is. Steeds minder mensen zijn met het resulterende toneelspel voor de gek te houden. Doe recht aan het karakter van uitvoeringsloket dat gemeenten hebben en maak het juist minder politiek, zodat er meer armslag voor een professionele uitvoerende organisatie ontstaat. Het advies bevat waardevolle deelenalyses en treffende typering van de politiek. Het pleidooi voor een politiek die zichtbaar gebaseerd is op waarden, is bijvoorbeeld een verademing na de afgelopen decennia, waarin waarden-loze politiek de boventoon voerde. Het rapport kan ook een impuls geven aan de discussie over de vraag wat we met onze democratie aanwillen. Door de globale manier van analyseren en het losse gebruik van centrale begrippen, is het rapport over het geheel echter te weinig overtuigend. ■

Portrettist Jan van Goyen

Hij was een virtuoos landschapsschilder en vooraanstaand kunstenaar van de stad Den Haag. Hij kreeg van het stadsbestuur de opdracht de stad te portretteren. Van de vroede vaders moest dat een portret zijn van welvaart en vooral macht, ofschoon Den Haag officieel nog steeds een dorp was – een fraai dorp, weliswaar – en pas in de eerste helft van de zeventiende eeuw de allure van een stad kreeg, vooral omdat er het stadhoudelijk hof van Frederik Hendrik en zijn gemalin Amalia van Solms was gevestigd. Het werd het bijna vijf meter brede *Gezicht op Den Haag vanuit het zuidoosten*. Den Haag in volle

glorie, *citymarketing avant la lettre*. Jan van Goyen schilderde in 1651 het stadsprofiel van Die Haghe zoals het zich majestueus onder de weidse wolkenlucht uitstrekte, met alle belangrijke gebouwen en het torentje van het stadhuis wat groter dan de rest, omdat daar het centrum van de macht – zijn opdrachtgevers: de burgemeesters – zetelde. En kijk eens hoe verguld ze zijn, hoe belangrijk ze zichzelf vinden op dit schilderij dat Cornelis Janssens van Ceulen, *De Haagse magistraat delibererend*, in 1647 schilderde. Alles over de opdracht en de Haagse kunstenaar in een fraai boekwerkje van Herman Rosen-



berg, Jan van Goyen, portrettist van Den Haag, Zwolle: Waanders, 2010, ISBN 978 90 400 8669 4.