

(dit artikel is verschenen in De Helling 2010/3)

Democratie en middenbestuur: een groene visie

De klok kan er nog niet op worden gelijkgezet, maar het lijkt haast onvermijdelijk dat eens in de zoveel jaar de discussie over het middenbestuur oplaait. Meestal gebeurt dit zo rond de verkiezingen voor Provinciale Staten, wanneer commentatoren elkaar beconcurreren in het schrijven van zo zuur mogelijke stukjes over deze "overbodige" bestuurslaag. In het afgelopen jaar klonk naast deze geringe waardering ook de klacht over de (vermeende) rijkdommen van de provincies. Vanuit het landelijke perspectief van miljardenbezuinigingen lijkt het middenbestuur een interessant doelwit. Gretig hadden bijna alle politieke partijen honderden miljoenen uit het Provinciefonds als bezuiniging in hun verkiezingsprogramma's ingeboekt.

Overdreven gesteld wordt de discussie over het nut en toegevoegde waarde van het middenbestuur al gevoerd sinds de Grondwetsherziening van 1848. Het huis van Thorbecke is vele malen definitief achterhaald verklaard en even zo vaak vurig verdedigd. Een rijke stoet aan commissies heeft zich gebogen over het middenbestuur of regionale ontwikkeling: Geelhoed, Toonen, Kok, Ladders, Oosting, Mans, Noordanus.¹ Dat zijn ze nog lang niet allemaal, de rapporten die taken willen toevoegen aan het middenbestuur of ze juist weghalen, die willen splitsen en specialiseren of juist saneren en samenvoegen.

Omstreden middenbestuur

Wat opvalt, is dat de discussie over het bestuurlijk stelsel in Nederland nogal rommelig wordt gevoerd, waarbij allerlei zaken die als zodanig weinig met elkaar te maken hebben, op één hoop worden gegooid. Soms gaat het over democratie en legitimiteit, een andere keer over herkenbaarheid en gemeenschap en dan weer over prestaties en efficiency. Bovendien hebben de oplossingen die worden gepresenteerd vaak weinig relatie met de feitelijke problematiek van het middenbestuur.

Recente veranderingen in het bestuurlijk stelsel laten een merkwaardige omgang met het Huis van Thorbecke zien. Aan de ene kant wordt de

driedeling gemeente-provincie-Rijk bijkans heilig verklaard. Dit overigens met een misplaatst beroep op Thorbecke, die juist vanuit een organische staatsleer deze indeling niet voor de eeuwigheid had bedoeld en zorgde dat provincies kunnen ontstaan en verdwijnen bij (gewone) wet. Aan de andere kant wordt er vrijelijk met taken heen en weer geschoven – voornamelijk van boven naar beneden in de vorm van decentralisatie – en worden nieuwe tussenlagen en bestuurlijke hulpconstructies in het leven geroepen.

Opvallend is dat deze herschikking en herinrichting een grote mate van (politieke) willekeur kent. Wie verwacht dat achter deze bewegingen een visie schuilgaat op het vraagstuk van de gewenste schaalgrootte en het juiste niveau waarop problemen aangepakt dienen te worden, komt bedrogen uit. De argumentatie komt meestal niet verder dan vage noties als 'dichter bij de burger' of 'betere uitvoering'. Ook het GroenLinks programma maakt in het pleidooi voor een krachtig en slank bestuur, noodzaak en doel onvoldoende duidelijk. Die onduidelijkheid geldt met name voor de criteria die worden gehanteerd bij het veranderen of verplaatsen van taken. De concrete uitvoering wordt wel genoemd: verkleining van het aantal ministeries, samenvoeging van provincies en waterschappen tot maximaal zeven landsdelen en verdere verschuiving van taken naar gemeenten (die op hun beurt bij voorkeur groter moeten worden).

Groen en het middenbestuur

Hoe zou een groene visie op het middenbestuur eruit kunnen zien? Voor ik aan die vraag toe ben, eerst iets over de soms wat gespannen verhouding met democratie. Verschillende groene denkers prefereren een 'autoritair' of een 'anarchistisch' alternatief voor democratie, omdat daarmee een duurzame en solidaire samenleving dichterbij zou komen dan via democratische weg.² Het eerste perspectief stelt dat veel burgers uit zichzelf niet voor een ecologisch verantwoorde inrichting van de samenleving zorgen en dat daarom sterk optreden van bovenaf nodig is om de noodzakelijke maatregelen te nemen. Het tweede perspectief wil juist de rol van de (centrale) staat terugdringen en op een zo laag mogelijk niveau burgers zelf de verantwoordelijkheid geven voor hun omgeving.

In de praktijk blijkt de verhouding met democratie wat minder spanningsvol en is het "radicale alternatief" inmiddels vervangen door de ambitie tot *vergroening* van de bestaande liberale democratie. Allereerst betekent dit een nadruk op meer elementen van directe democratie, als aanvulling op de vertegenwoordigende democratie, vooral in de vorm van referenda. Bovendien wordt gepleit voor meer deliberatieve vormen van besluitvorming, waarmee ook aan de groene wens tot gelijkwaardige, niet-hiërarchische communicatie over en weer tegemoet wordt gekomen.³

Dit leidt niet direct tot een antwoord op de vraag naar welke taken op welk niveau thuishoren en hoe de verhouding tussen overheid, markt en individu zou moeten zijn. Het is een thema waar in het groene denken nauwelijks aandacht aan wordt besteed, vanuit de neiging om de (politieke) inhoud voorop te stellen en structuren daaraan ondergeschikt te maken. Idealen voor de samenleving als pacifisme, gelijkheid van man en vrouw en milieubewustzijn laten zich niet zo eenvoudig in een staatsvorm of bestuurlijke indeling vertalen. Maar het is wel de moeite waard na te gaan hoe een groene visie een alternatief kan zijn voor het discours van bestuurlijke drukte en efficiëntie.

Burger en samenleving

In mijn ogen kan een groene visie in twee opzichten een duidelijke meerwaarde hebben. In zo'n visie heeft democratie namelijk niet alleen betrekking op hoe een land wordt bestuurd, maar ook op hoe de samenleving is ingericht. Het gaat om meer dan de (grond)rechten van de burger ten opzichte van de overheid, maar ook om vraagstukken van rechtvaardigheid, eerlijke verdeling van de welvaart en duurzaamheid. Met andere woorden, een samenleving waarin grote sociaaleconomische ongelijkheid is en die ecologisch onverantwoord is, vertoont daarmee ook democratisch gebrek.

Verder legt een groene visie de nadruk op democratie als *rule by the people*, waar het in de praktijk vooral *rule for the people* is. In plaats van politici en bestuurders die vooral bezig zijn met het 'verkopen' en 'communiceren' van hun beleid, wordt invloed en zeggenschap bij (organisaties) van burgers gelegd. Een visie waarin eigen verantwoordelijkheid geen afschuifmechanisme van de overheid is, maar een manier om burgers op hun eigen omgeving

invloed te laten uitoefenen. Zonder overigens die burger te idealiseren en met het besef dat veel vraagstukken niet in de achtertuin op te lossen zijn.

Ten opzichte van liberalisme, christendemocratie en sociaaldemocratie maakt 'groen' geen uitgesproken keuzes bij wie de primaire verantwoordelijkheid voor een democratische samenleving ligt. De staat, de markt, de gemeenschap, het individu? Er zijn zowel individualistische als collectivistische stromingen herkenbaar, denkbeelden die de overheid of die de burger centraal stellen.⁴ De eerste uitdaging is dan ook om preciezer te bepalen welke taken bij de overheid horen en welke niet. Onlosmakelijk daarmee verbonden is de vraag wie of wat het "vehikel" is om de veranderingen in de samenleving te bewerkstelligen. Meer van bovenaf vanuit een centraal gezag of meer van onderop? Welke overheidstaken lenen zich daar het beste voor? Vervolgens is de vraag aan de orde hoe die taken het beste over de verschillende bestuurslagen worden verdeeld.

Het abstracte groene ideaal van een gedecentraliseerde democratie loopt tegen haar eigen beperkingen op. Want "think globally, act locally", blijkt in de praktijk niet onproblematisch. Ten eerste omdat de relatie tussen die hooggestemde idealen en het handelen in de eigen omgeving niet zo eenvoudig is te leggen. Wat moet je precies doen? Hoe brengt een kleine individuele bijdrage een duurzame en sociale wereld dichterbij? Ten tweede omdat de praktijk van alledag leert dat niet iedereen zich uit eigener beweging gedraagt als solidaire, pacifistische en milieubewuste wereldburger. Ten derde omdat naast mondiaal *denken* vaak ook Europees of mondiaal *handelen* nodig is. Veel problemen, zeker die verbonden zijn met ecologie, vereisen door aard en omvang een aanpak op veel grotere schaal.

De tweede uitdaging is derhalve de discussie over structuren en bestuurslagen niet uit de weg te gaan. Maar dan wel met een hele andere insteek. De kunst zal zijn om tegenover het gangbare discours een perspectief te zetten dat democratie meer is dan de juiste output op het juiste moment voor het juiste bedrag. Te vaak wordt in de discussie over bestuurslagen de indruk gewekt dat het vooral een soort van technische kwestie is. Alsof het mogelijk is waardenvrije criteria te bedenken die leiden

tot een optimale verdeling van taken en de geschikte schaal voor elke probleem. De vraag wat je op welk niveau regelt, is meer dan een kosten-baten afweging, het is bij uitstek een politieke vraag: wat zijn de doelen die ik wil bereiken en hoe zijn mijn idealen het beste te verwezenlijken?

Dit wijst op de spanning tussen *taak* en *territorium*. Er zijn functies of taken die bij de overheid horen. Hoeveel dat zijn en welke dat precies zijn, is mede een kwestie van ideologie, maar in de loop van de tijd heeft zich dit voor een groot aantal taken behoorlijk uitgekristalliseerd. Met recente ervaringen nog vers in het geheugen, is bovendien de neiging tot privatiseren en liberaliseren fors verminderd.

Tegelijk is er de territoriale driedeling van Nederland, waarbij ik het Europese niveau even buiten haakjes zet. De taken van de overheid zijn niet zomaar één-op-één aan een bepaald schaalniveau te koppelen. Dat geeft de taak als zodanig niet aan, zoals ook blijkt het recent vaker klinkend advies om niet meer dan twee bestuurslagen bij een probleem betrokken te laten zijn. Eerder is deze koppeling historisch gegroeid en is zij daarmee veranderlijk. Als voorbeeld de jeugdzorg: nog niet zo heel lang geleden werd dit op landelijk niveau geregeld, vervolgens kregen de provincies de verantwoordelijkheid en nu lijkt het erop dat dit wordt doorgeleid naar de (centrum)gemeenten.

Van efficiency naar democratie

Zeker theoretisch is er een oneindige hoeveelheid combinaties mogelijk van taken en territoria. Maar het moet voor de burger nog wel te volgen zijn. Immers, op de achtergrond speelt onherroepelijk de vraag van democratische legitimatie. Het eerste probleem is dat het vaak nauwelijks nog duidelijk is wie waarop aangesproken kan worden. De kans is groot dat een burger verdwaalt in het bestuurlijke bos, zeker bij beleid dat zich op de grensvlakken afspeelt. Te gemakkelijk verwijzen de verschillende bestuurslagen naar elkaar. Een tweede probleem is dat wat vanuit bestuurlijk opzicht een geschikte en efficiënte combinatie kan zijn van taak en territorium (stadsregio's, regionale uitvoeringsdiensten, intergemeentelijke samenwerking) constellaties oplevert die democratisch gebrekkig zijn, om het mild uit te drukken. In al deze hulpconstructies is immers één constante afwezige: de burger.

Bij alle gemopper en geklaag over bestuurlijke drukte moet bovendien bedacht worden dat het vooral gaat om *anecdotal evidence*. Menig bestuurder kan vertellen over het zoveelste overleg waarbij zij met vrijwel dezelfde personen aan tafel zat; alleen de naam van het overleg en de vergaderzaal waren anders. De suggestie die wordt gewekt is dat het met minder bestuurders, minder volksvertegenwoordigers en minder ambtenaren allemaal beter en doelmatiger zou worden. Maar een degelijke (wetenschappelijke) onderbouwing voor zoveel overlap of dubbel werk ontbreekt ten enen male.

Zowel bij de analyse als bij de oplossing zijn de nodige vraagtekens te zetten. Bovendien wordt te makkelijk vergeten dat betrokkenheid van verschillende partijen of verschillende overheden ook tot doel heeft de machten onderling in balans te houden. Dan is het goed wanneer bijvoorbeeld een provincie gemeenten tot de orde roept die allemaal hun eigen bedrijventerrein willen ontwikkelen. Niet de bestuurlijke drukte als zodanig lijkt mij het probleem, maar de mate waarin wat daar besloten wordt inzichtelijk is en of er democratisch verantwoording wordt afgelegd. Transparantie en borging van een democratisch zouden boven een criterium als efficiëntie moeten staan.

Nauw verbonden met de klaagzang over bestuurlijke drukte is het idee dat door de huidige indeling beleidsdoelen niet gehaald worden of prestaties achterblijven. Illustratief is de reactie wanneer "uit onderzoek blijkt" dat een regio uit een of andere top-5 geduikeld is. Dan klinkt de roep om meer samenwerking, opschaling of fusie en worden ideeën als één noordelijke provincie of een Randstadautoriteit weer uit de la gehaald en afgestoft. Uiteraard is het zorgelijk wanneer wat wenselijk is voor de samenleving niet wordt bereikt danwel vertraagd of verkeerd. Maar wanneer ook hier vooral vanuit efficiency wordt gedacht en fictieve lijstjes in plaats van wat democratisch wenselijk is, schiet de discussie haar doel voorbij.

Provincie als echt middenbestuur

Wat betekenen de groene uitgangspunten van democratie als kenmerk van de samenleving en eigen verantwoordelijkheid van burgers voor het huis van Thorbecke? Allereerst ligt het voor de hand de grote vraagstukken van sociale rechtvaardigheid en duurzaamheid op het nationale niveau te plaatsen.

Weliswaar is dat niet de schaal waarop de (georganiseerde) burger direct verantwoordelijkheid kan nemen, maar het is wel de plek waar professionele burgers dat namens hen doen: politiek als beroep. Aan hen is ook de dure plicht om niet simplistisch te denken vanuit *value for money*, maar de grotere idealen dichterbij te brengen.

Om praktisch invulling te geven aan het democratisch ideaal van volwaardige deelname van iedereen, is de gemeente bij uitstek geschikt. Hier kan de verantwoordelijkheid van de burger voor zijn eigen ontwikkeling en de zorg voor de omgeving invulling krijgen. Wel moet aangetekend worden dat veel gemeenten nu al zuchten onder een groot aantal taken en dat het geen mechanisme van "over de schutting gooien" moet worden. Wanneer gemeenten daadwerkelijk op de zelforganisatie van burgers durven te vertrouwen, is de kans echter groot dat de last eerder lichter dan zwaarder wordt.

Dat betekent in mijn ogen dat de provincie weer echt de rol van tussenlaag, schakel tussen Rijk en gemeenten op zich nemen. In een meer apolitieke setting, meer toezicht en controle, meer beheer: het stellen van kaders en randvoorwaarden. Dit is geen pleidooi voor een gesloten huishouding: juist omdat taken en territoria op zoveel verschillende manieren te koppelen zijn, heeft het geen zin en is het contraproductief dat zogenaamd precies te willen inperken. Maar het betekent wel een einde aan de provincie als ondernemer, als uitvoerder, een eind aan de opeenstapeling van *grands travaux*. In zo'n setting heeft de provincie de mogelijkheid te gaan lijken op het groene idee van een deliberatieve democratie.

Of dat leidt tot minder provincies, grotere gemeenten en meer centralisatie, is niet op voorhand te zeggen. De essentie is dat zeggenschap en uitvoering zo dicht mogelijk bij elkaar liggen. Wie de besluiten neemt, moet ook zelf (mede) verantwoordelijk zijn voor het bereiken van de beoogde doelen. Waar niet de overheid, maar de burger dat kan, moet hem die gelegenheid worden geboden. Niet alleen draagt dat bij aan het plezier en de motivatie tot goede uitvoering, het zou tevens kunnen leiden tot grotere transparantie en sterkere democratische controle. Hopelijk is het ook een remedie voor de al te sterke

fixatie op vermeende efficiëntie en schaalvoordelen en ongenueanceerde pleidooien voor groter en minder.

¹ Een overzicht is te vinden in het rapport van de Commissie-Kalden "18. Openbaar Bestuur"

<http://www.minfin.nl/dsresource?type=pdf&objectid=minfinbeheer:73767&versionid=&subobjectname=>

² Zie bijvoorbeeld Michael Saward (1993), 'Green Democracy' in Andrew Dobson & Paul Lucardie (ed.) *The Politics of Nature: Explorations in Green Political Theory*. London, Routledge.

³ Een fraaie uitwerking van een ecologische democratie als alternatief/opvolger van de liberale democratie is geformuleerd in Robyn Eckersley (2004), *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge, MIT Press.

⁴ Douglas Torgerson (2008), 'Constituting Green Democracy: A Political Project' *The Good Society* 17(2): 18-24.