

Primaat in de polder

Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving

maart 2002

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Politiek primaat in discussie	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Aspecten van het politiek primaat	12
1.3 Legitimatie van het politiek primaat	13
1.4 Doel van het advies	15
1.5 Opzet	15
2. Politiek primaat in verandering	17
2.1 Politiek primaat beperkt en van karakter veranderd	17
2.2 Politiek primaat en interactief bestuur	21
3. Politiek primaat in interactie	25
3.1 Inspraak	25
3.2 Begripsbepaling interactief bestuur	31
3.3 Interactief bestuur waarbij?	32
3.4 Doelstellingen van interactief beleid	36
3.5 Beginselen van goed interactief bestuur	38
3.6 Succesvolle verbinding tussen interactief bestuur en politiek primaat	39
4. Conclusies en aanbevelingen	43
Geraadpleegde literatuur	49
Bijlage I	52
Casuspositie politiek primaat en interactief bestuur	
Bijlage II	61
Adviesaanvraag	
Bijlage III	63
Overzicht van uitgebrachte adviezen	
Bijlage IV	65
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	
Bijlage IV	67
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	

Voorwoord

Met het voorliggend advies beoogt de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) een antwoord te geven op de adviesaanvraag van 15 mei 2001 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over democratische waarborgen van interactief bestuur.

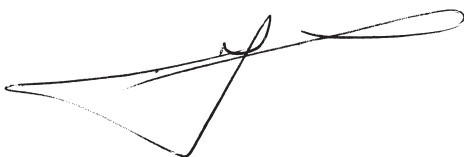
Dit advies is voorbereid door een werkgroep bestaande uit leden en adviesmedewerkers van de Rob:

- de heer prof. dr. J.A. van Kemenade (Voorzitter van de Raad)
- de heer prof. dr. A.F.A. Korsten (Raadslid)
- de heer mr. dr. C.O. Lingbeek (adviesmedewerker)
- de heer drs. B.F. Steur (adviesmedewerker)

Er zijn gesprekken gevoerd met diverse personen die vanwege hun kennis van interactief bestuur en politiek primaat zijn geraadpleegd. De Raad wil de volgende personen bedanken voor hun medewerking bij de totstandkoming van het advies:

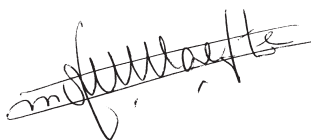
de heer prof. dr. W.J. Witteveen, de heer prof. dr. mr. W. van der Burg, de heer prof. dr. S.A.H. Denters, de heer dr. A.R. Edwards, de heer dr. I.M.A.M. Pröpper, de heer mr. ing. W.G.J.M. van de Camp, mevrouw drs. E.I. Schippers, de heer J.W.H. Dirx en de heer G.J. Schutte.

De voorzitter,



Prof. dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,



drs. M.P.H. van Haften

Den Haag, maart 2002

Samenvatting

In dit advies wordt onder het politiek primaat verstaan het recht en de plicht van de volksvertegenwoordiging en het politiek bestuur om, als organen van de democratische overheid, in zaken van publiek belang besluiten te nemen en (te doen) uitvoeren, en om rechten en plichten in de samenleving vast te stellen.

Dat politieke primaat kent verschillende dimensies. Met name kan worden onderscheiden:

- het primaat van de politieke democratie en de democratische overheid boven dat van individuele of groepsbelangen;
- het primaat van de wetgever boven de uitvoerende en de rechterlijke macht bij het bepalen van beleid en van rechtsregels;
- het primaat van het gekozen bestuur ten opzichte van het ambtelijk apparaat.

In dit advies wil de Raad voor het openbaar bestuur vooral ingaan op de relatie tussen politiek primaat en interactief bestuur.

De Raad wil aangeven dat bij een goed hanteren van het politiek primaat en een wijs gebruik van interactief bestuur adequaat met de spanningsverhouding tussen interactief bestuur en politiek primaat kan worden omgegaan en een aantal democratische waarden waarop de legitimatie van het politiek primaat is gebaseerd kunnen worden versterkt. De Raad onderscheidt voor dit advies als centrale democratische waarden, representativiteit, controle op de macht en deliberatie.

Als centrale vraag voor dit advies heeft de Raad geformuleerd hoe de democratische waarden waarop de legitimatie van het primaat van de politiek is gebaseerd, tot gelding kunnen worden gebracht in veranderde omstandigheden, in het bijzonder door vormen van interactief bestuur.

De betekenis van het primaat van de politiek is beperkt en van karakter veranderd. De politieke besluitvorming heeft zich verplaatst naar de administratie, naar de rechter, Europa, en naar beleidsnetwerken. Door ontideologisering, individualisering en – als gevolg daarvan – het verdwijnen van stabiele communicatiekanalen tussen overheid en samenleving is interactie tussen overheid en samenleving onoverzichtelijker en ingewikkelder geworden. Politieke partijen – c.q. de politiek – hebben zelf minder geprofileerde opvattingen over (onderdelen van) de publieke zaak hebben dan vroeger het geval was. Bestuur en volksvertegenwoordiging definiëren hun opdracht als een gezamenlijke beleidsopdracht. In dit verband wordt dan gesproken over een osmose in de relatie tussen politieke partijen, volksvertegenwoordiging en bestuur.

De Raad acht in deze situatie nieuwe vormen van interactie tussen overheid en samenleving noodzakelijk. Interactief bestuur is een intensieve vorm van communicatie van de overheid met de samenleving en/of groepen burgers, waarbij dezen uitvoerig en in een vroeg stadium betrokken worden bij de ontwikkeling en de uitvoering van beleid. Interactief bestuur heeft evenwel voor- en nadelen voor het politiek primaat. Een belangrijk nadeel acht de Raad dat interactief bestuur het belang van de representatieve democratie zou kunnen relativeren. Eenzijdige aandacht voor de belangen en opvattingen van bepaalde (mondige of goed georganiseerde) groeperingen zou het belang van de representatieve democratie kunnen verminderen. Bovendien kunnen ambtenaren in de directe interactie tussen overheid en burger de betekenis van de representatieve democratie relativeren doordat ze beleidsuitspraken doen. Ambtenaren zijn niet gekozen en behoren ongeschikt te zijn aan het politiek bestuur. De mogelijkheid tot controle op de uitvoerende macht door de volksvertegenwoordiging zou door interactief bestuur kunnen worden beperkt.

De Raad acht het noodzakelijk dat bij interactief bestuur representativiteit van de politieke besluitvorming, een adequate controle op de macht alsmede een aantal deliberatieve waarden worden gewaarborgd; toegankelijkheid, openbaarheid, herkenbaarheid en doorwerking van politieke besluitvorming. De praktijk van het interactief bestuur laat over het algemeen nog te weinig versterking van die democratische waarden zien. Bij de start van processen van interactieve beleidsvorming ontbreekt nog te vaak een duidelijke positionering van het bestuur, een politiek-inhoudelijke inbreng is afwezig en de positie van het ambtelijk apparaat is niet goed geregeld. De speelruimte voor het interactieve planproces is onvoldoende afgekaderd, vooraf wordt niet aangegeven waarbij en waarom interactief bestuur wordt ingezet en achteraf wordt onvoldoende verantwoord hoe met de resultaten van interactief beleid wordt omgegaan. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de realisering van voornoemde politiek-democratische waarden.

Politiek-bestuurlijke kaderstelling

De Raad beveelt ter versterking van die waarden aan dat aan elk proces van interactieve beleidsvorming een politiek gedragen startdocument voorafgaat, opgesteld door het politiek bestuur. Daarin staan 'spel, spelregels en wedstrijd-duur' omschreven. Het gaat hierin over de wijze van met elkaar omgaan en over de mate waarin het politiek bestuur zich wel of niet wil binden. Interactief bestuur is een aanvulling op de besluitvorming van bestaande politiek-democratische instituties. De Raad beveelt daarom aan dat in de kaderstelling heldere verwachtingen worden gewekt bij de deelnemers over hun rol en inbreng. Bovendien moeten in de kaderstelling heldere uitgangspunten van beleid worden geformuleerd, om onzekerheden ten aanzien van tijd en geld zo veel mogelijk te reduceren.

De Raad is van oordeel dat interactief bestuur geen schaamlap moet zijn voor een politiek die geen keuzen kan of wil maken. De Raad acht een politiek-inhoudelijke inbreng van de volksvertegenwoordiging in de kaderstelling daarom van het grootste belang. Dit is ook van wezenlijk belang omdat daarmee de democratische legitimatie van interactief beleid, in de zin van representativiteit van politieke besluitvorming, wordt versterkt. De belangen van derden moeten worden beschermd in de kaderstelling door een inhoudelijke inbreng op basis van een politieke visie op het algemeen belang. De democratische waarden waarop de legitimatie van het politiek primaat is gebaseerd kunnen verder worden versterkt door een zoveel mogelijk representatieve selectie van bij het interactieve proces betrokkenen. De Raad is bovendien van oordeel dat participatie door de gemeenteraad en provinciale staten in de kaderstelling behulpzaam kan zijn volksvertegenwoordigers na de dualisering in hun rol te laten groeien, hetgeen hun herkenbaarheid ten goede kan komen.

De Raad wijst erop dat de relatie tussen het politiek bestuur en het ambtelijk apparaat is veranderd. Ook in de praktijk van het interactief bestuur spelen professionals een belangrijke rol en communiceren daarbij beleidsstandpunten. Wanneer de verhouding tussen het politiek bestuur en ambtelijk apparaat in het interactief bestuur niet helder is omschreven kan dit de mogelijkheid tot controle op de uitvoerende macht door de volksvertegenwoordiging verminderen. De Raad acht het daarom noodzakelijk een helder omschreven mandaat aan het ambtelijk apparaat in de kaderstelling op te nemen. In de kaderstelling moeten bovendien momenten van terugkoppeling tussen politiek bestuur en ambtelijk apparaat worden ingebouwd, waarbij kan worden nagegaan in hoeverre het gegeven mandaat toereikend is.

Spelregels

Als tweede oorzaak voor het gegeven dat interactieve beleidsvorming en politiek primaat nog met elkaar op gespannen voet staan, ziet de Raad in het ontbreken van een adequate procesarchitectuur voor interactieve beleidsvorming. De ervaringen met interactieve beleidsvorming zijn te bundelen in 'beginselen van behoorlijke interactieve beleidsvorming'.

De belangrijkste daarvan zijn de volgende;

1. Een noodzakelijk element van interactief bestuur is de aanwezigheid van politieke speelruimte binnen tevoren vastgestelde politieke kaders: er moet politieke speelruimte zijn voor een discussie. Tegelijkertijd moet het politiek bestuur zo expliciet mogelijk aangeven welk standpunt het ten aanzien van de beleidsproblematiek inneemt.
2. In de kaderstelling dienen de redenen voor de inzet van interactief bestuur geëxpliciteerd te worden.

3. Er dient een bewuste politiek gemotiveerde keuze te worden gemaakt voor interactieve beleidsvorming bij weerbarstige vraagstukken. De Raad concludeert aan de hand van theorie van beleidsvoering dat interactief beleid moet worden ingezet bij een weerbarstig probleem, waarbij sprake is van veel onzekerheid over oorzaken, achtergronden en oplossingen, en veel onenigheid over normen en waarden.
4. Een interactief beleidsvormingsproces behoeft niet alleen politieke legitimatie, zoals bij traditionele inspraak, maar ook erkenning bij betrokkenen qua onderwerp, tijdpad, ondersteuning, organisatie en afsluiting. Geen procedure is mogelijk zonder (representatieve) acteurs, spelregels en speelveld.
5. Politieke interventie gedurende het interactieve proces over het onderwerp van discussie moet worden vermeden. Interventie delegitimeert want geldt als spelbederf.

1. Politiek primaat in discussie

1.1

Inleiding

Het primaat van de politiek bij de ordening van de samenleving door middel van besluitvorming over en regeling van zaken van publiek belang staat door verschillende ontwikkelingen onder spanning¹ en is, mede daardoor, regelmatig voorwerp van politieke, wetenschappelijke en maatschappelijke discussie.² Ontwikkelingen als bijvoorbeeld de toenemende Europese regelgeving, de mondialisering van de economie, de individualisering van en de ontideologisering in de samenleving, de verplaatsing van de politieke besluitvorming naar gremia of instanties buiten de traditionele instituties van de parlementaire democratie, veranderen en beperken het politiek primaat en leiden er volgens sommigen zelfs toe dat van dat primaat niet of nauwelijks meer gesproken kan worden.³ In ieder geval kan worden vastgesteld dat het gezag van de politieke democratie bepaald niet meer vanzelfsprekend is en dat velen de democratische overheid niet meer herkennen of aanvaarden als het orgaan bij uitstek om de publieke zaak te behartigen door verschillende waarden, opvattingen en belangen af te wegen en daarin keuzen te maken. Er is de laatste decennia als het ware een kloof ontstaan tussen de belangstelling van veel burgers voor zaken van collectief belang en het vertrouwen in of de erkenning van de politieke democratie en de democratische overheid om die collectieve belangen te behartigen. Velen voelen zich daardoor niet meer betrokken bij de politieke democratie en aanvaarden de democratische overheid steeds minder als gezaghebbend orgaan voor de regeling van publieke belangen en de bepaling van rechten en plichten van burgers en organisaties in de samenleving. Die ontwikkeling maakt dat de politiek en de overheid meer dan ooit genoodzaakt zijn voor burgers zichtbaar te maken op grond van welke afwegingen, belangen, opvattingen en mogelijkheden ze tot hun keuzes en besluiten komen, hen daarover te informeren en ze waar mogelijk ook zelf bij die afwegingen te betrekken. Die noodzaak is niet nieuw, want het politiek primaat functioneert niet in niemandsland en kon ook vroeger slechts verantwoord en gezaghebbend worden uitgeoefend in communicatie met betrokken burgers in de samenleving. Nieuw is vooral dat de omstandigheden waarin dat nu moet geschieden sterk veranderd zijn, vooral omdat de vanzelfsprekende communicatiekanalen met de samenleving door de ontzuiling verdwenen zijn en veel burgers niet meer verbonden zijn met en dus aanspreekbaar zijn op ideologieën of gedeelde opvattingen en belangen van

¹ Kemenade (2001), pp. 99-113.

² Zie bijvoorbeeld Thijn (2001); Nieuwenkamp (2001); Bovens (1995), pp. 16-18; Bovens (1996).

³ Frissen (1999).

groepen in de samenleving, zodat besturen steeds meer op de tast moet geschieden, zoals de Raad voor het binnenlands bestuur in zijn laatste advies heeft betoogd.⁴ Interactief bestuur is een van de mogelijkheden om de relatie tussen burgers, overheid en politieke democratie opnieuw vorm en inhoud te geven. Over de verhouding tussen het politiek primaat en interactief bestuur gaat dit advies.

1.2

Aspecten van het politiek primaat

Het politiek primaat is het recht en de plicht van de volksvertegenwoordiging en het politiek bestuur, als organen van de democratische overheid, in zaken van publiek belang, besluiten te nemen en uit te (doen) voeren en rechten en plichten in de samenleving vast te stellen.

Dat politieke primaat kent verschillende dimensies. Met name kan worden onderscheiden:

- het primaat van de politieke democratie en de democratische overheid boven dat van individuele of groepsbelangen;
- het primaat van de wetgever boven de uitvoerende en de rechterlijke macht bij het bepalen van beleid en van rechtsregels;
- het primaat van het gekozen bestuur ten opzichte van het ambtelijk apparaat.

In dit advies dat handelt over politiek primaat en interactief bestuur of interactieve beleidsvorming zijn met name de eerste en de derde van de hierboven genoemde dimensies van belang.⁵

De eerste dimensie drukt uit dat de volksvertegenwoordiging en democratisch bestuur de finale eindafweging maken op basis van een politieke visie op het algemeen belang. Die afweging gaat boven de individuele preferenties van burgers. De burgers worden door volksvertegenwoordigende organen gerepresenteerd.

De tweede dimensie drukt uit dat de wetgever zelf – binnen de grenzen van de rechtsstaat – de inhoud van het recht in wettelijke regelingen bepaalt en die niet kan overlaten aan het bestuur en de rechtspraak.

De derde dimensie drukt uit dat het politiek bestuur besluiten neemt en niet het ambtelijk apparaat. Het ambtelijk apparaat dient het politiek bestuur loyaal te volgen.

⁴ Raad voor het binnenlands bestuur (1996).

⁵ Dit betekent niet dat de Raad niet onderkent dat er geen relatie is tussen wetgeving en interactief bestuur. Ook wetgeving kan door interactief bestuur tot stand worden gebracht. De relatie interactief bestuur en wetgeving wordt in dit advies echter niet behandeld.

1.3

De legitimatie van het politiek primaat

De politieke democratie bepaalt de rechtsregels in en de ordening van de samenleving in en door middel van de organen van de democratische overheid. De legitimatie daarvan ontleent die organen aan de mate waarin zij uitdrukking zijn van democratische waarden of beginselen. Een drietal beginselen of waarden is daarbij, naar het oordeel van de Raad, van bijzonder belang, namelijk representatie, controle en deliberatie.

Representativiteit van politieke besluitvorming houdt in dat besluitvorming representatief moet zijn voor wat tenminste de meerderheid van de bevolking wil. De burger kiest een groep vertegenwoordigers waaraan de besluitvormingsmacht over maatschappelijke vraagstukken wordt toevertrouwd. In politieke besluitvorming wordt de wens van de meerderheid van de bevolking uitgedrukt, terwijl er met de belangen van minderheden rekening wordt gehouden.

Een volgende waarde is *controle op de macht*. In een democratische rechtsstaat geldt dat de uitvoerende macht *gecontroleerd* wordt. Aan de volksvertegenwoordiging zijn controlerechten op de ‘uitvoerende macht’ toegekend (budgetrecht, recht van interpellatie en het recht van enquête).

Deliberatie heeft betrekking op het proces van openbare meningsvorming en de wijze waarop die openbare meningsvorming in publieke besluitvorming gestalte krijgt. Een politiek besluit is niet alleen gelegitimeerd doordat het de wil van de meerderheid vertegenwoordigt maar ook door de kwaliteit van de inrichting van het proces van meningsvorming dat aan die politieke besluitvorming ten grondslag ligt. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de groepen die door beleid geraakt worden ook de mogelijkheid hebben over dat beleid mee te praten, dat beleid herkenbaar en transparant is, dat overleg met groepen en individuen uit de samenleving doorwerkt in de politieke besluitvorming, en dat processen van publieke meningsvorming openbaar zijn.⁶

Relatie met het politiek primaat

De legitimatie van het primaat van de politieke democratie ten opzichte van het individuele of groepsbelang is gebaseerd op de democratische waarde van representativiteit van politieke besluitvorming. Groepen of individuen buiten de sfeer van de democratische overheid kunnen wel ten dienste van het algemeen belang handelen, maar alleen de volksvertegenwoordigende organen, dat wil zeggen, organen die de kiezer representeren, hebben de bevoegdheid tot het nemen van voor burgers bindende beslissingen.

⁶ Raad voor het openbaar bestuur (1999b).

De legitimatie van het primaat van de wetgever is op hetzelfde beginsel gegroundvest: aan de wet komt een bijzondere positie toe omdat deze mede op gezag van de gekozen volksvertegenwoordiging tot stand komt. In een politieke democratie is het daarom de wetgever die richting behoort te geven aan de werkzaamheden die door bestuur en rechter worden verricht, binnen de grenzen die de rechtsstaat stelt.

Ook de legitimatie van het primaat van het politiek bestuur ten opzichte van het ambtelijk apparaat houdt met de volksvertegenwoordiging verband. Alle bestuurshandelingen van het politiek bestuur zowel als het bestuursapparaat dienen door de volksvertegenwoordiging gecontroleerd te worden via de verantwoordelijkheid van het politiek bestuur. Door de individuele verantwoordelijkheid van de politiek bestuurder, heeft de volksvertegenwoordiging ingang voor politieke controle.

Uit het voorgaande volgt dat binnen de democratische overheid de volksvertegenwoordiging een belangrijke schakel vormt. Zij representeert de samenleving en controleert de uitvoering. De gekozen volksvertegenwoordiging heeft aldus de mogelijkheid te beslissen in zaken van publiek belang, dat wil zeggen in aangelegenheden waarbij overheidsregeling vereist of gewenst is. Er wordt uitdrukkelijk van mogelijkheid gesproken omdat de volksvertegenwoordiging zelf dient te beslissen daarvan al of niet gebruik te willen maken.

Beperkingen van het politiek primaat

Het primaat van de politiek is niet onbegrensd. Het publiek belang is immers beperkt, omdat niet alles in een samenleving regeling door of vanwege de overheid vereist, en bovendien bestaan er over de grenzen van het publiek belang verschillen in opvatting in de samenleving en in de politiek. De grenzen van de politiek worden bovendien bepaald door de democratische rechtsstaat. Die grenzen worden onder meer tot uitdrukking gebracht in het legaliteitsbeginsel; dit houdt in dat het vaststellen door de overheid van de rechten en plichten van burgers moet zijn gebaseerd op een wettelijke regeling. Bovendien wordt de burger tegen het eenzijdig optreden van de overheid beschermd doordat in de Grondwet en in internationale verdragen grondrechten zijn vastgelegd.

Toespitsing voor dit advies

De discussie over het primaat van de politiek raakt aan verschillende thema's zoals de positie van adviescolleges, de verhouding tussen het democratisch-politiek bestuur en de rechtspraak, alsmede de juridisering van de relatie overheid/burger.

In dit advies wil de Raad voor het openbaar bestuur vooral ingaan op de relatie tussen politiek primaat en interactief bestuur.

1.4

Het omgaan met de spanning tussen politiek primaat en interactief bestuur

Vaak wordt een tegenstelling gevoeld tussen het hanteren van het politiek primaat en het gebruiken van vormen van interactief bestuur.⁷

Zo hebben sommigen geen vertrouwen in interactieve beleidsvorming op het milieuterrein, omdat dit op gespannen voet zou staan met de politieke democratie die politieke verantwoordelijkheid vooropstelt.⁸ Interactieve beleidsvorming zou de verplaatsing van de politiek versterken; politieke macht zakt weg naar de tandem van ambtenaren en maatschappelijke actoren en politieke bestuurders en vertegenwoordigers komen steeds meer met lege handen te staan.⁹

De Raad is van mening dat er een spanning is die te herleiden is op achterliggende democratisch-rechtsstatelijke beginselen, tussen enerzijds het primaat van de politiek en anderzijds het maken van afspraken door de overheid met daaraan inherent het wekken van verwachtingen. Juist bij snelle maatschappelijke veranderingen bestaat er bij de overheid maar ook bij maatschappelijke actoren behoefte aan rechtszekerheid door afspraken, die door snel wijzigende omstandigheden even snel weer moeten worden opengebroken.

De Raad wil in dit advies aangeven dat bij een goed hanteren van het politiek primaat en een wijs gebruik van interactief bestuur adequaat met deze spanningsverhouding kan worden omgegaan. Het uitgangspunt van de Raad daarbij is dat het erom gaat dat de democratische waarden waarop de legitimatie van het primaat van de politiek is gebaseerd, worden gerealiseerd. In het licht van het bovenstaande kan de volgende probleemstelling voor dit advies worden geformuleerd:

Hoe kunnen de democratische waarden, waarop de legitimatie van het primaat van de politiek is gebaseerd, tot gelding worden gebracht in veranderde omstandigheden, in het bijzonder door vormen van interactief bestuur?

1.5

Opzet

Ter behandeling van de probleemstelling worden de volgende thema's nader uitgewerkt. In hoofdstuk 2 wil de Raad verduidelijken dat in voornoemde drie betekenissen het politiek primaat door veranderde maatschappelijke omstandigheden beperkter is geworden en van karakter is veranderd.

⁷ In de tekst worden interactief bestuur en interactieve beleidsvorming door elkaar gebruikt, en wordt daarmee hetzelfde bedoeld.

⁸ Vis (1999).

⁹ Hendriks (2001).

/16/

In hoofdstuk 3 gaat de Raad in op beginselen van behoorlijk en effectief interactief bestuur. In hoofdstuk 4 presenteert de Raad conclusies en aanbevelingen.

2.

Politiek primaat in verandering

In dit hoofdstuk gaat de Raad in op de in het vorige hoofdstuk aangegeven dimensies van het politiek primaat, het primaat van de politieke democratie, het primaat van de wetgever en het primaat van het politiek bestuur. De beperking en verandering van het primaat van de politiek in deze drie betekenissen wordt verduidelijkt in het licht van de verandering van een aantal maatschappelijke omstandigheden(2.1). Dit leidt tot het benoemen van een aantal karakteristieken van de huidige situatie. Vervolgens gaat de Raad in op het hoofdonderwerp: de relatie interactief bestuur en politiek primaat binnen een representatief-democratisch politiek bestel. Dit leidt tot het aangeven van voor- en nadelen van interactief bestuur gezien vanuit de normen en waarden van het politiek primaat binnen dit bestel(2.2).

2.1

Politiek primaat beperkt en van karakter veranderd

In het voorgaande hoofdstuk zijn drie dimensies van het primaat van de politiek omschreven. De normen van het politiek primaat staan als officiële norm van de democratische rechtsstaat nog steeds overeind. Het primaat is echter beperkter geworden en van karakter veranderd.

Primaat van de politieke democratie

De eerste dimensie van het politiek primaat drukt uit dat de volksvertegenwoordiging en het democratisch bestuur een finale afweging maken op basis van een politieke visie op het algemeen belang. De volksvertegenwoordiging maakt doorgaans op grond van ingebrachte beleidsvoorstellen van het dagelijks bestuur een integrale afweging en betreft daarbij een politieke visie. Die integrale belangenafweging gaat in een representatieve parlementaire democratie boven de individuele preferenties van burgers. De burgers worden door volksvertegenwoordigende organen gerepresenteerd.

Het politiek primaat kan niet in het luchtledige worden uitgeoefend. Het wordt gevoed door de opvattingen van politieke partijen en vanuit de samenleving. Communicatie tussen politiek en samenleving is in een democratische samenleving altijd aanwezig geweest in verschillende mate van intensiteit en in verschillende vormen. Ze heeft zich in onze samenleving ontwikkeld van overleg (met de leiding van verzulde organisaties), via inspraak van burgers op beleidsvoornemens tot interactief bestuur, dat wil zeggen uitvoerige communicatie met burgers en organisaties over beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering.

Ten gevolge van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen is de communicatie tussen overheid en samenleving veranderd. De basis hiervoor ligt in de individualisering in en van de samenleving. Individualisering is het proces waarbij de autonomie van het individu ten opzichte van zijn directe

omgeving groeit. Dat proces treedt op in relatie tot de maatschappelijke verbanden waarvan het individu deel uitmaakt en tot de morele orde, waarin het individu, via die verbanden, is ingebed.

De individuele autonomie ten opzichte van sociale verbanden is daardoor steeds groter geworden. De behoefte aan alomvattende levensbeschouwingen en ideologieën is verminderd.¹⁰ Dit raakt aan de mate waarin en de wijze waarop individuen zich willen binden aan traditionele instituties, zoals politieke partijen.

Individualisering en ontideologisering manifesteerden zich in de Nederlandse situatie in het proces van ontzuiling. Tussen 1917 en 1965 kon de Nederlandse samenleving als een verzuilde maatschappij worden beschouwd.¹¹ De verzuilde samenleving werd gekenmerkt door het isolement van de vier zuilen, die slechts op het niveau van de top met elkaar verbonden waren. Deze elites vormden een hechte eenheid, waren intern homogeen en nauw met elkaar verbonden en extern afgescheiden van de andere elites van andere zuilen. De samenhang tussen de leiding van de zuil of tussen de zuilen was het gevolg van formele banden. Het hebben van verschillende functies door één en dezelfde persoon was zeer kenmerkend voor de verzuilde samenleving. Dit betekende dat een persoon in veel gevallen zowel in de politiek actief was als een hoge positie innam binnen een maatschappelijke organisatie.

Het verzuilde middenveld fungeerde als schakel in de verticale relatie, tussen de voormannen van de zuilen, die op gezette tijden topberaad voerden, en de burgers aan de onderkant van de zuilen, die de politiek in sterke mate overlaten aan de boven-hen gestelden.¹² Dit middenveld werd aan de voet gedragen door actieve burgers die op kleinschalige wijze de infrastructuur van die organisaties in stand hielden.

De activiteiten van levensbeschouwelijke organisaties zijn door de ontzuiling afgenomen. Een minder hechte relatie ontstond tussen de politieke partijen en overeenkomstige delen van de samenleving.

Ideologische verschillen in de samenleving verminderden, waardoor ook verschillen tussen politieke partijen in de samenleving verminderden.

Dit resulteerde in minder politieke profilering, waardoor het moeilijker zichtbaar is geworden dat van het politiek primaat gebruik wordt gemaakt.

De functie van politieke partijen ten opzichte van hun maatschappelijke achterban is gewijzigd. Politieke partijen slagen er in veranderde omstandigheden van ontzuiling, individualisering, pluralisering en ontideologisering, onvoldoende in de functie van intermediair tussen overheid en samenleving te

¹⁰ Giddens (1997).

¹¹ Lijphart (1969).

¹² Edelenbos (1998).

vervullen. Dit heeft effect op het functioneren van politieke partijen binnen het politiek systeem. Vertegenwoordigende organen zijn niet meer de vanzelfsprekende poortwachters van het openbaar bestuur. Voor het verkrijgen van draagvlak voor beleid moet daarom hoe langer hoe meer op actieve wijze steun worden gemobiliseerd.

Daarbij komt dat de overheid respectievelijk politieke partijen niet langer beschouwd worden als de enige instituties met een opvatting over het algemeen belang. Burgers, (nieuwe) belangengroepen en maatschappelijke organisaties zijn gericht op het beïnvloeden van de algemene besluitvorming met het oog op hun specifieke belang. Bestuurders zijn daardoor steeds vaker gedwongen over de uitvoering van de publieke taak te onderhandelen.

Door de ontzuiling en de individualisering en de toegenomen welvaart en opleidingen zijn burgers bovendien mondiger geworden. Ze willen betrokken worden bij besluiten die hen raken. De overheid blijkt daardoor verplicht tot bepaalde procedures van beleidsvoorbereiding en kan daarop juridisch worden aangesproken.

Ontideologisering en individualisering hebben de opstelling van de burgers ten opzichte van het openbaar bestuur verder gewijzigd en beïnvloed. Overheden zijn afhankelijk van andere overheden, semi-overheden en andere partners op een beleidsveld. Horizontalisering van bestuur noodzaakt de overheid op basis van gelijkwaardigheid met andere partijen te overleggen en beleid te voeren. Het openbaar bestuur is niet meer vanzelfsprekend soeverein binnen een statelijk verband, maar maakt deel uit van een breed netwerk van organisaties die in de maatschappij bepaalde publieke verantwoordelijkheden en belangen vertegenwoordigen. Politiek-bestuurlijke standpunten worden ingebracht in een gesprek met andere maatschappelijke organisaties. De verschillende overheden moeten invloed uitoefenen op de besluitvorming in specifieke sociale netwerken en zijn daarmee afhankelijk van andere overheden, semi-afhankelijke overheden en ander partners in een beleidsveld.¹³

Voornoemde maatschappelijke ontwikkelingen bevorderen ook dat de samenleving pluriformer is geworden. Oude strijdpunten verdwijnen en *nieuwe* politieke strijdpunten komen op. Kenmerkend voor veel van die nieuwe strijdpunten is dat sprake is van verschillen in probleemperceptie vanuit verschillende waarden en verschillende visies voor het vinden van een oplossing. Vanuit het ene complex is een vraagstuk anders af te wikkelen dan vanuit een ander. Het publieke debat moet deze discussie verhelderen, visies op consequenties doordenken en tot (een zekere mate van) consensus leiden.

¹³ Raad voor het openbaar bestuur (2000); Raad voor het openbaar bestuur (1999b).

Primaat van de wetgever

De wetgever heeft het primaat boven de uitvoerende en de rechterlijke macht bij het bepalen van beleid en van rechtsregels. De formele wetgever heeft in een parlementaire politieke democratie als de onze het primaat van wetgeving in zoverre dat hij het formeel hoogste wetgevende orgaan in de hiërarchie van het staatsbestel is. De betekenis van het primaat van de wetgever is dat aan de wet een bijzondere positie toekomt omdat de wet mede op gezag van de volksvertegenwoordiging tot stand komt.

Een aantal ontwikkelingen heeft een beperktere en verminderde betekenis van het primaat van de wetgever tot gevolg gehad.

De wetgever kreeg te maken met een verplaatsing van regelgevende bevoegdheid naar andere fora. De bevoegdheid tot regelgeving is niet alleen voorbehouden aan de nationale wetgever. De komst van de Europese Unie en andere internationale organisaties hebben een gedeeltelijke overdracht van soevereiniteit tot gevolg gehad die de nationale (wetgevende) speelruimte begrenst.¹⁴

De uitwerking van regelgevende bevoegdheid is veelal gedelegeerd aan democratisch gecontroleerde bestuursorganen. Bij delegatie beperkt de wetgever zich tot de formulering van abstracte doeleinden en vage normen met de opdracht aan bestuursorganen om die verder te concretiseren.¹⁵ Bovendien heeft de notie dat de rechtsvorming primair en bij uitsluiting thuis hoort bij de wetgever aan betekenis ingeboet. Het bestuur en de rechter schieten de wetgever bij de rechtsvorming te hulp.¹⁶

Primaat van het politiek bestuur

De politiek heeft in een politieke democratie het primaat in zoverre het politiek bestuur voor het ambtelijk apparaat gaat en het ambtelijk apparaat loyaal volgt. Het politiek bestuur en de daaraan ondergeschikte administratie zijn veranderd doordat een deel van de vraagstukken waarvoor zij staat complexer en anders zijn dan vroeger. Horizontalisering in de verhouding tussen overheid en burger dwingt het politiek bestuur tot samenwerking voor de oplossing van complexe vraagstukken. Dit is nodig om draagvlak voor beleid te realiseren. Daartoe spreekt het politiek bestuur uitvoerig met betrokken burgers, organisaties en actiegroepen en onderhandelt over mogelijkheden van oplossingen en veranderingen. Steeds vaker komt beleid tot stand door directe interactie tussen bestuur en maatschappelijke partijen.¹⁷ Dit wordt bevorderd door de versterking van technische mogelijkheden (ICT), die de kwantiteit van directe interacties tussen overheid en burger verhogen. In die directe interactie tussen overheid en

¹⁴ Bovens (1995).

¹⁵ Tonnaer (1986), p. 273.

¹⁶ Voermans (1998), pp. 35-40.

¹⁷ Raad voor het openbaar bestuur (1997).

samenleving zijn ambtelijke professionals in plaats van politici representant van de overheid. Burgers, maatschappelijke groeperingen en ambtenaren opereren daarmee dichterbij de politiek aan.¹⁸ Dit heeft consequenties voor politieke controle en democratische verantwoording.

2.2

Politiek primaat en interactief bestuur

In het voorgaande zijn drie dimensies van het primaat van de politiek onderscheiden. De daaruit afgeleide normen staan als officiële norm van de democratische rechtsstaat nog steeds overeind. Het primaat is echter beperkter geworden en van karakter veranderd.

De situatie

1. De politieke besluitvorming heeft zich verplaatst naar de administratie, de rechter, Europa, en beleidsnetwerken. Een deel van de (resterende) vraagstukken is complexer en anders dan vroeger. Burgers, maatschappelijke groeperingen en ambtenaren opereren dichterbij het politiek primaat aan. Dit heeft consequenties voor de politieke verantwoording en de mogelijkheid tot controle daarop door de volksvertegenwoordiging.¹⁹
2. Door het verdwijnen van stabiele communicatiekanalen tussen overheid en samenleving is interactie tussen overheid en samenleving onoverzichtelijker en ingewikkelder geworden. Politieke partijen, c.q. de politiek, hebben zelf minder geprofileerde opvattingen over (onderdelen van) de publieke zaak dan vroeger het geval was. Deliberatie tussen politiek en samenleving is bovendien moeilijker geworden omdat de samenleving meer gefragmenteerd is, waardoor duidelijke gesprekspartners ontbreken.
3. De ontzuiling, die het gevolg is van de onteïdogisering en individualisering, heeft de functie van politieke partijen op het snijvlak tussen politiek-bestuurlijke systeem en de samenleving veranderd. Als kristallisatiepunt voor maatschappelijke bewegingen is de rol van politieke partijen in vergelijking met de verzuiling in sterke mate geërodeerd. Dit proces heeft tot gevolg dat politieke partijen de neiging krijgen zich door het politiek systeem te laten inkapselen.²⁰
4. De functieverandering van politieke partijen heeft consequenties voor de verhouding tussen politiek bestuur en volksvertegenwoordiging. De volksvertegenwoordiging heeft de neiging tot meeregeren op hoofdlijnen van beleid, in plaats van het controleren van het bestuur op basis van politieke visies. Bestuur en volksvertegenwoordiging definiëren hun opdracht als een gezamenlijke beleidsopdracht. In dit verband wordt dan gesproken over een *osmose* in de relatie tussen politieke partijen, volksvertegenwoordiging en bestuur.²¹

¹⁸ Raad voor het openbaar bestuur (1999b).

¹⁹ Raad voor het openbaar bestuur (2000).

²⁰ Raad voor het openbaar bestuur (1998).

²¹ Salet (1994), p. 74.

5. Door de ontzuiling, de individualisering en de toeneming van welvaart en opleidingsniveau zijn de burgers bovendien mondiger geworden. Ze willen betrokken worden bij besluiten die hen rechtstreeks raken. De overheid blijkt daardoor verplicht tot bepaalde procedures van beleidsvoorbereiding en kan daarop juridisch worden aangesproken.

In deze situatie zijn nieuwe vormen van interactie tussen overheid en samenleving noodzakelijk. Het politiek primaat kan niet in het luchtledige worden uitgeoefend. Het wordt gevoed door de opvattingen van politieke partijen en het vereist communicatie en deliberatie tussen politiek en de samenleving ten behoeve van de voor de beslissingen noodzakelijke relevante informatie en ten behoeve van het voor de uitvoering van het beleid noodzakelijke draagvlak. Interactief bestuur is een intensieve vorm van communicatie van de overheid met de samenleving en/of groepen burgers ten behoeve van de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering, waarbij burgers en maatschappelijke organisaties uitvoerig en in een vroeg stadium betrokken worden bij de ontwikkeling en de uitvoering van beleid.²²

Voor- en nadelen

Interactief bestuur heeft voor- en nadelen voor het politiek primaat.

Interactief bestuur kan bijdragen aan wat wel genoemd wordt 'de demontage van weerstand', die het bestuur anders op zijn pad zou vinden en is een goede voorbereiding op latere stappen in een juridische procedure.

Interactief bestuur biedt bovendien een belangrijk voordeel in termen van het verwerven van kennis, met name door contacten met maatschappelijke organisaties, waarmee de voor de uitvoering van het beleid noodzakelijke informatie kan worden verworven en het voor de uitvoering van het beleid noodzakelijke draagvlak kan worden gecreëerd.

Het biedt bovendien de mogelijkheid tot het leveren van bestuurlijk maatwerk in een samenleving die pluriformer, ongekender en individualistischer is.

Interactief bestuur heeft evenwel ook nadelen voor de kwaliteit van de politieke besluitvorming.

Een eerste belangrijk nadeel is dat door interactief bestuur tijd moet worden geïnvesteerd in het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak, hetgeen vertragend werkt op de besluitvorming. De toegenomen mondigheid van burgers noodzaakt de overheid tot intensievere beleidsvoorbereiding in de vorm van interactief bestuur. Burgers willen betrokken zijn bij hun regarderende besluitvorming.

Een tweede belangrijk nadeel is dat interactief bestuur het belang van de representatieve democratie kan relativeren. De overheid realiseert maatschappelijke steun niet via politieke partijen maar betreft maatschappelijke groeperingen voor het verkrijgen van draagvlak.

²² Zie ook de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001).

De doelstellingen van die groepen zijn niet politiek ideologisch gefundeerd. Bovendien zijn ze niet representatief voor de gehele samenleving. Sociaal gedepriveerde bevolkingsgroepen kunnen daardoor minder goede kaarten hebben in de netwerkdemocratie. Wel goed georganiseerde groeperingen hebben een veel betere positie in de netwerkdemocratie. Eenzijdige aandacht voor de belangen en opvattingen van deze bepaalde (mondige of goed georganiseerde) groeperingen zou het belang van de representatieve democratie verminderen. Bovendien kunnen ambtenaren in de directe interactie tussen overheid en burger de betekenis van de representatieve democratie relativeren doordat ze beleidsuitspraken doen. Ambtenaren zijn niet gekozen en ondergeschikt aan het politiek bestuur.

Een derde nadeel is dat de staatsrechtelijke en parlementair-politieke rationaliteit (het politiek bestuur heeft het primaat en is volledig verantwoordelijk) en de rationaliteit van de bestuurspraktijk met elkaar op gespannen voet kunnen komen te staan. Interactief bestuur in een netwerkachtig arrangement suggereert gelijkwaardigheid tussen overheid en maatschappelijke groeperingen. De overheid heeft echter op grond van het politiek primaat een bijzondere positie, waardoor van een gelijkwaardige machtsverhouding tussen overheid enerzijds en maatschappelijke organisaties anderzijds geen sprake kan zijn.

Een vierde nadeel is dat bevoegdheden in het kader van interactief bestuur moeilijk zijn te herleiden tot formele hiërarchische ambtelijke structuren. In het interactief bestuur delen organisaties macht en bevoegdheden, zodat win-win-situaties ontstaan. Ze brengen bevoegdheden in vanuit de gedachte dat geen van de actoren een probleem alleen kan oplossen. Interactief bestuur kan leiden tot onduidelijkheid over de politieke verantwoordelijkheid, wanneer de beslissingsmacht over verschillende organisaties is verdeeld en over die politieke verantwoordelijkheid geen duidelijke afspraken zijn gemaakt.

Vervolg

De waarden waarop de legitimatie van het politiek primaat is gebaseerd – zoals de waarborg voor een evenwichtige belangenafweging door gekozen volksvertegenwoordigers – leiden schade als de nadelen van interactief bestuur onvoldoende worden ondervangen. Er kan een spanning met deze waarden ontstaan wanneer de politiek inhoudelijke inbreng van de volksvertegenwoordiging onvoldoende is, de positie van ambtenaren niet is geregeld, en ook wanneer de bij het interactief bestuur betrokken groeperingen niet of onvoldoende representatief zijn. Het vervolg gaat in op de vraag hoe de democratische waarden achter het politiek primaat door interactief bestuur kunnen worden versterkt.

3.

Politiek primaat in interactie

In dit hoofdstuk volgt eerst een bespreking van de geschiedenis en de achtergrond van het interactief bestuur in de gedaante van aangeboden inspraak. De Raad heeft zich beraden op de vele procedures die in de periode 1970-2002 plaats vonden, en veel onderzoek hiernaar bezien (3.1). Dat is gebeurd omdat er rond inspraak en interactief bestuur misverstanden bestaan en omdat volgens de Raad ten onrechte de indruk kan postvatten dat met interactief bestuur een volledig nieuwe inhoud aan politiek-democratische vernieuwing wordt gegeven. Veel van de positieve en negatieve ervaringen met inspraak zijn van nut voor de opzet van interactief bestuur. Als de oude lessen vergeten worden, zal ‘goed’ interactief bestuur eerst na veel vallen en opstaan weer op het peil van de betere vroegere inspraakprocedures komen. Vervolgens wordt een aantal kenmerken van goed interactief bestuur benoemd, die zijn ontleend aan ervaringen met inspraak. Vervolgens wordt tot een begripsbepaling van interactief bestuur gekomen (3.2). Aan de hand van de theorie van beleidsvoering wordt weergegeven bij welke beleidsproblemen interactief bestuur effectief zou kunnen zijn en wordt aangegeven welke doelstellingen voor interactief bestuur kunnen worden onderscheiden (3.3 en 3.4). Daarna wordt een aantal beginselen van behoorlijk interactief bestuur benoemd (3.5). In paragraaf 3.6 volgt een reflectie op mogelijkheden tot verrijking van het politiek primaat door interactief bestuur.

3.1

Inspraak

Halverwege de jaren zestig ontstond de behoefte aan een andere vorm van interactie tussen overheid en samenleving. Het politiek bestuur en de volksvertegenwoordiging zouden door inspraak van de bevolking tot een zorgvuldiger belangenafweging, effectiever en legitiemer, en dus meer gesteund beleid komen.²³ Door inspraak zou ook de afstand tussen overheid en samenleving verkleind worden, zo was de gedachtengang.²⁴ De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening gaf in 1970 een belangrijke verdere impuls aan inspraak.²⁵ Inspraak werd gedefinieerd als een door de overheid mogelijk gemaakt platform voor meningsuiting over beleidsvoornemens voor burgers.

²³ Dit vinden we bijvoorbeeld terug in nota's van Gedeputeerde Staten van Gelderland ten behoeve van de ontwikkeling van vier streekplannen, zie Korsten (1997).

²⁴ Zie Kallen (1974).

²⁵ Zie Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening (1970) en Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening (1978).

Twee perspectieven

Het bleek mogelijk op meerdere manieren naar inspraak te kijken: vanuit een representatie-democratisch of vanuit een participatie-democratisch perspectief.²⁶ In een representatieve democratie-opvatting geldt inspraak als *aanvulling* op besluitvorming van bestaande politiek-democratische instituties. Deze inspraak is geen medezeggenschap of zelfbestuur. Bestaande bestuurlijke organen beslissen, waarbij deelnemers aan inspraak de verwachting mogen hebben dat een bestuur en volksvertegenwoordiging serieus kijken naar de uitkomsten. Vanuit participatie-democratisch perspectief werd inspraak radicaler gezien als een manier om burgers zelfbestuur te geven. In de praktijk van het Nederlands openbaar bestuur werd in de jaren zestig en zeventig veel nadruk gelegd op inspraak als aanvulling op de representatieve democratie. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) was op dit punt expliciet in zijn gezaghebbend geworden advies over inspraak. Inspraakprocedures op rijks-, provinciaal en lokaal niveau werden meestal geïnitieerd door het dagelijks bestuur en resultaten werd ook aan dat bestuur aangeboden, dus niet aan het parlement, PS of een gemeenteraad. Het waren niet de volksvertegenwoordigers maar steeds b & w, G.S. die of het kabinet dat een oordeel diende(n) te geven over uitkomsten van de inspraak. Denk in dit verband aan procedures bij planologische kernbeslissingen, streek- en structuurplannen. Experimenten met participatiedemocratie waren uitzondering.

Inspraakgedaanten

Achter inspraakbeleid ging dus doorgaans een representatief-democratische opvatting schuil.²⁷ Toch bleek inspraak in verschillende gedaanten te kunnen voorkomen. In een multidimensioneel schema is dat te verduidelijken. Elke procedure is in beginsel te scoren op basis van die dimensies. Een procedure heeft meestal bepaalde kenmerken uit deze lijst wel of in enigerlei mate en andere niet.

Het doel van dit schema is duidelijk te maken dat er verschillen zijn tussen de organisatorische, technische en politieke kenmerken van inspraakprocedures. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het doen van uitspraken over de kwaliteit van inspraak en de toegevoegde waarde ervan voor politiek bestuur. Verderop zal blijken dat hetzelfde geldt voor nieuwere vormen van interactieve beleidsvorming. Bepaalde inspraakprocedures waren decennia terug al zo innovatief dat ze ook in het kader van huidig interactief beleid nog als legitiem ervaren zouden kunnen worden.

²⁶ Korsten (1979b).

²⁷ Ibidem.

Schema: Dimensies om een concrete inspraakprocedure te typeren

Uiterste	.....	Uiterste
Politiek bestuur als initiator	.....	Andere actor als initiator inspraak
Politiek bestuur geeft tevoren kader voor procedure: onderwerp, tijdpad, geadresseerde van uitspraakuitkomsten, enz.	.....	Bestuur geeft geen inspraakkader
Politieke speelruimte expliciet aangegeven	.....	Speelruimte tevoren niet expliciet duidelijk
Bestuur maakt procedure ruim bekend	.....	Beperkt bekend
Wel afzonderlijke informatiebijeenkomsten (vooraf)	.....	Geen informatiebijeenkomsten vooraf
Inspraak open voor ind. burgers	.....	Inspraak niet open voor ind. burgers
Iteratief proces: herhaald beraad tussen burgers met verschillende belangen/ orientaties	.....	Geen iteratief proces
Organisatie discussie in discussiegroepen	.....	Geen discussiegroepen
Resultaten van inspraakprocedure gebundeld	.....	Niet gebundeld
Bundel/verslag inspraak ter beschikking aan alle deelnemers	.....	Bundel niet ter beschikking aan alle deelnemers
Dagelijks bestuur geeft schriftelijke mening over inspraakuitkomsten	.....	Dagelijks bestuur geeft geen schriftelijke mening over
Inspraakuitkomsten en reactie maken deel uit van besluitvorming	.....	Geen deel

Weinig invloed maar veel steun bij procedurele zuiverheid

Naar de wijze van organisatie van inspraakprocedures, gedragscodes, de effecten op besluitvorming, en de oordelen van deelnemers over politieke invloed en de kwaliteit van procedures is uitgebreid onderzoek verricht, onder meer naar planologische kernbeslissingen, streekplanontwikkeling in een aantal provincies en lokale procedures op diverse beleidsterreinen.²⁸

Daaruit bleek onder meer dat naarmate een procedure beter georganiseerd is de kans dat de kwaliteit van de uitkomsten ook beter is, toeneemt en ook de kans dat de aandacht van bestuur voor de uitkomsten groter is sterk stijgt. Dus: een slechte procedure geeft slechte inspraak, zonder doorwerking. Hoe slechter een georganiseerde procedure was, hoe minder inspraak ertoe deed in de bestuurlijke reflectie bij besluitvorming. Inspraak bleek meer toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van de spontane inbreng van andere actoren, zoals van belangengroepen, naarmate de procedure iteratiever was, en dus meer hoor en wederhoor kende. Hoorzittingen bleken al vlug een betrekkelijk zwak inspraakmiddel omdat de uitwisseling van meningen en argumenten niet diep gaat. Na verloop van tijd verdween deze aanpak dan ook, bijvoorbeeld in Gelderland, waar het provinciebestuur in de jaren zeventig honderden bijeenkomsten organiseerde.

Voorts bleek dat participanten in een geval van beperkte politiek invloed van inspraakuitkomsten op de besluitvorming over deze invloed toch tevreden

²⁸ Korsten (1979a); Korsten (1981); Elzinga (1985).

kunnen zijn (en de invloed in meerderheid voldoende achten) als ze een gedetailleerde reactie krijgen van een dagelijks politiek bestuur. Beperkte invloed kan dus samen gaan met een gevoel van ‘procedural justice’ bij burgers en maatschappelijke groepen. Inspraak bleek ook te kunnen leiden tot steun aan gemaakte beleidskeuzen. Het bleek dus juist van althans ‘goede’ inspraak een draagvlakbevorderend effect te mogen verwachten.

Ambtelijke kritiek op rijksprocedures

Ook de inspraak op rijksniveau is doorgelicht. In een door de bestuursraad van Verkeer en Waterstaat vastgestelde nota over inspraak, is inspraak beoordeeld vanuit criteria als zorgvuldigheid, respect voor insprekers, begrijpelijkheid en integriteit. De toepassing van deze criteria op een aantal inspraakprocedures bij grote projecten leidde in 1995 tot een zeer kritische opstelling: de uitwerking schiet vaak ernstig tekort.²⁹ Insprekers kunnen informatie geven, voor dialoog is zeer weinig ruimte. Een hoorzitting betekent ‘praten tegen een opname-apparaat’, aldus Tjalma, voormalig hoofd Rijkswaterstaat Zuid-Holland.³⁰ Inspraak blijkt geen substantieel vertragende factor. Tijdens de inspraakprocedures worden andere projectwerkzaamheden gecontinueerd en de inhoud van voornemens verandert niet of nauwelijks. Na 1995 is overigens gewerkt aan verbeteringen.³¹

Valkuilen en dilemma’s

Er bleken overigens ook diverse valkuilen en dilemma’s rond inspraak die aanleiding gaven tot ‘regels’. Een regel was: het is een noodzaak dat vooraf aan inspraak duidelijk is of en zo ja, welke de *politieke speelruimte* voor discussie is. Een dergelijke duidelijkheid komt overigens ook de discussie tussen bestuur en volksvertegenwoordiging ten goede. Een tweede regel luidt dat het ongewenst is dat het object van inspraak en de daarop betrekking hebbende informatie tijdens de procedure verandert door politiek-bestuurlijke *interventie* of ambtelijke studies. Bestuur, politieke vertegenwoordigers en insprekers dienen zich allen te houden aan het spel en de spelregels. Zo niet, dan moet het spel worden stopgelegd of gestaakt. Een derde aandachtspunt is de vraag of er steeds vooraf een plan moet liggen, waarop vervolgens iedereen commentaar kan geven. Is het ook mogelijk en misschien zelfs beter dat bestuur, burgers en andere actoren vooraf, zonder plan, in gesprek met elkaar komen? Hier is het dat interactief beleid om de hoek komt kijken.

Deze beknopte aanduiding van enkele organisatieaspecten van inspraak betekent – samenvattend – dat inspraakprocedures een professioneel

²⁹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1995).

³⁰ Uitspraak te vinden in Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1995).

³¹ Actuelere beschouwingen over inspraak bij grote projecten is te vinden in enkele studies naar interactieve besluitvorming: zie bijv. over het Grensmaas/ Zandmaas-project: Intomart (6 juli 1999); en over de Betuweroute: Algemene Rekenkamer (2000); Pestman (2001); Edelenbos (2000), pp. 355-375.

georganiseerde activiteit werden met inbreng van communicatiedeskundigen. Succesvolle procedures waren en zijn die inspraakprocedures waarbij aan *beginselen van behoorlijke inspraak* binnen het kader van de representatieve democratie is voldaan. Procedures waarbij niet aan beginselen van behoorlijke inspraak, waarvan er enkele genoemd werden, werd voldaan, waren over het algemeen van geen betekenis.

Beginselen van behoorlijke inspraak

In de jaren na 1975 bleek dat veel bekend geworden valkuilen rond inspraak over collectieve vraagstukken, zoals een streekplan, bij een goede organisatie omzeild konden worden. Inspraak vereist het scheppen van voorwaarden door de inspraakverlener, met name een legitieme procedure in zowel de ogen van bestuurders als potentiële deelnemers. Eerder is in dit verband gesproken van beginselen van behoorlijke inspraak. De navolgende elementen behoren daartoe.

*Beginselen van behoorlijke inspraak*³²:

1. Een *startdocument* waarin procedure, basisinformatie, organisator, begeleider(s), rapporteur(s) en tijdpad worden ontvouwd, bleek nuttig
2. *Openheid van discussie*. Politieke speelruimte is vereist anders kan inspraak beter achterwege blijven omdat het valse verwachtingen wekt.
3. *Zorg voor basisvoorlichting* waarin de kern van de inspraak (wellicht beleidsalternatieven) is aangegeven in niet-technisch jargon. Er bestaat een contactadres voor het krijgen van alle relevante aanvullende informatie.
4. *Vermijd politieke interventie* gedurende het inspraakproces over het onderwerp van discussie. Interventie delegitimeert want dit geldt als spelbederf.
5. Een – bij voorkeur onafhankelijke – *inspraakorganisator* met bevoegdheden dient het proces te begeleiden.
6. In een procedure worden meningen tussen burgers *bij herhaling* uitgewisseld (iteratief proces; geen hoorzittingen). Tijdens een proces rond complexe vraagstukken worden ook schriftelijke stukken uitgewisseld, bestudeerd en van commentaar voorzien. Inspraak is geen louter verbale activiteit.
7. Een inspraakprocedure kent bij voorkeur ‘*gemengd*’ *samengestelde discussiegroepen* en is dus geen replicatie van de belangengroepen-democratie. Meninge van bepaalde maatschappelijke categorieën als o.a. ontgrinders, vissers, boeren, winkeliers maken geen deel uit van de inspraakprocedure omdat inspraak meer moet zijn dan een verzameling meningen van belangengroepen.
8. Inspraakresultaten worden verzameld in een rapport dat wordt opgesteld door onafhankelijke *rapporteurs*.
9. Het rapport met inspraakuitkomsten worden aangeboden aan een (dagelijks) politiek bestuur en maakt zo *onderdeel uit* van de besluitvorming.

³² Deze regels hanteerde GS van Gelderland eind jaren zeventig.

10. Een politiek bestuur geeft een (*beargumenteerde*) mening over de inspraakuitkomsten op de verschillende onderdelen. Met argumenten wordt aangegeven welke uitkomsten niet worden overgenomen.
11. Dit standpunt is openbaar en wordt *teruggekoppeld* naar deelnemers aan het inspraakproces.
12. Aan insprekers wordt duidelijk gemaakt of en hoe de inspraakresultaten plus het oordeel van het bestuur worden *doorgeleid* naar het vertegenwoordigend orgaan (parlement, provinciale staten, gemeenteraad).
13. Als van burgers gevraagd wordt zich aan de spelregels te houden, geldt dit ook voor bestuurders, politieke partijen en fracties. Tijdens het spel worden de regels en het veld niet veranderd. Er bestaat een *praktische inspraakethiek*.

Kritiek op inspraak

Op inspraak is ook kritiek geuit. Een fundamentele kritiek is dat inspraakresultaten niet leiden tot een actieve beoordeling binnen het ambtelijk-bestuurlijk bestel. Er werd niet serieus naar gekeken laat staan dat de inspraak ook daadwerkelijk invloed had. Deze kritiek gold de wijze van omgaan met inspraak bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, zoals die enkele jaren terug plaats vond.³³ Deze kritiek wordt door sommigen verbonden met het sterke standaardkarakter van inspraakprocedures als de planologische kernbeslissingsprocedures: teveel reactieve inspraak, weinig creatief, weinig benutting van informatie- en communicatietechnologie.³⁴

Critici van inspraak wezen ook op het gevaar van de geringe representativiteit van de groep die participeerde bij inspraak en op de vertragende werking van inspraak op de beleidsvorming. Deze bezwaren bleken echter, in enkele onderzochte gevallen, te relativiseren. De selectiviteit in de deelname is althans deels via bepaalde communicatieve technieken te beperken als de initiatiefnemers van inspraak daartoe ook maatregelen nemen (wat overigens vaak niet gebeurt). Bovendien is gebleken dat niet elke burger op grond van verschil in leeftijd, sexe, opleiding en beroep een andere visie heeft op vraagstukken van leefbaarheid. Als de deelname niet te scheef is, vertekent dit de inspraakuitkomsten niet erg. Enkele onderzochte casus tonen dat de meerderheidsvoorkeur van burgers ook bij een meer representatieve deelname dezelfde zou zijn gebleven.³⁵ Selectiviteit wordt zo gezien nogal eens te makkelijk als argument gebruik om uitkomsten uit een inspraakproces aan de kant te schuiven. Inspraak liep bij de ontwikkeling van streekplannen vaak parallel aan verticaal overleg met rijk en gemeenten, en vertraagde zo niet anders of meer dan de periode die voor overleg met medeoverheid was voorzien.³⁶

³³ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1995).

³⁴ Zie bijvoorbeeld Enthoven (1996).

³⁵ Korsten (1978).

³⁶ Kickert (1985).

Het overzicht over de ontwikkelingen rond inspraak bevat diverse lessen voor de kijk van de Raad op interactief bestuur. De Raad is van mening dat veel kennis en ervaring over *beginselen van behoorlijke inspraak* in de loop der jaren bij nieuwe generaties bestuurders en ambtenaren wat in de vergetelheid is geraakt. Daardoor worden fouten uit het verleden herhaald, terwijl in het verleden leergeld is betaald en ervaringen zijn opgedaan over hoe bepaalde fouten te vermijden. Een voorbeeld hiervan is het vraagstuk van de selectieve deelname aan interactieve beleidsvorming.³⁷

3.2

Begripsbepaling interactief bestuur

Een goed voorbeeld van *traditionele* inspraak is de planologische kernbeslissingsprocedure. De meningsuiting is doorgaans een reactie op een beleidsdocument. Het bestuur erkent deze procedure, organiseert die en bepaalt het einde.

Interactief bestuur is meestal *niet reactief* en betreft een door burgers en politiek gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure en tijdspad kent. In dat proces is geregeld hoe de ondersteuning is, of er vooraf politiek bepaalde speelruimte is, hoe gemeenschappelijke beeldvorming en interactie in de vorm van een open wisselwerking plaatsvindt, waarin een resultaat is, dat op zijn minst reflexief doorwerkt in de politieke besluitvorming. Het gaat daarbij om collectieve besluitvorming en niet om besluitvorming in het individuele geval. In zoverre is er in beginsel geen onderscheid met hetgeen eerder over inspraakprocedures is gezegd.

De elementen van deze definitie worden in het vervolg uitgewerkt. Het zijn normatieve elementen, dat wil zeggen dat ze verondersteld worden.

Kenmerken

1. Discussiëren over de toekomst van een wijk op spontaan initiatief van een groep wijkbewoners is een betrekkelijk zweverige activiteit als niet duidelijk is of een dagelijks politiek bestuur naar de uitkomsten wil kijken. Een eerste kenmerk van interactief bestuur is daarom dat het in elk geval een *politiek gelegitimeerd proces* is. Interactief bestuur wordt door het dagelijks politiek bestuur geëntameerd of erkend, en niet slechts door burgers of door de controlerende volksvertegenwoordiging (volgens dualistische verhoudingen). Er wordt overigens ook wel gesproken van een door burgers gelegitimeerd proces. De relevantie hiervan wordt niet ontkend. Bij voorkeur moet een proces van debat zowel politiek als maatschappelijk als legitiem ervaren worden. Dat is een verschil met traditionele inspraak omdat het daarbij meestal gaat om in wet- en

³⁷ Het thema selectieve deelname aan inspraak vinden we al bij Korsten (1977) en Tuuk (1982). Bij interactieve beleidsvorming: Peppel (2000).

regelgeving gefundeerde procedures. Daarbij is de vraag niet meer aan de orde of de procedure in de ogen van burgers deugdelijk is.

2. Een tweede normatief kenmerk is: in een door het politiek bestuur aangegeven *kaderstelling* moet duidelijk zijn welke *randvoorwaarden* gelden en aan welke *spelregels* het bestuur zich bindt.
3. Een volgend kenmerk van interactief bestuur is dat de uitkomsten van het beleid niet moeten vaststaan en dat een zeker speelveld of *politieke ruimte* wordt aangegeven. Ruimte wil zeggen dat er nog keuzen te maken zijn en dat niet alles vast ligt in de vorm van besluiten. Het bestuur moet participanten inzicht geven in het beleidsproces en de momenten waarop de afweging van de besluiten plaats vindt. Ook van de kant van participanten wordt openheid gevraagd.
4. Een vierde kenmerk is dat *interactie* plaats vindt. Het element van de interactie kan worden beschreven door een vergelijking te maken met inspraak. Bij inspraak is de communicatie tussen overheid en burger veelal beperkt. Het uitgangspunt van interactief beleid is dat de communicatie *meerzijdig is en zich moet herhalen*. Een belangrijke verschil tussen interactieve beleidsvorming en traditionele inspraak is dat inspraak veelal ging over een bestaand beleidsvoorstel, terwijl bij interactieve beleidsvorming gepoogd wordt tot gemeenschappelijke beeldvorming over probleem en oplossingsrichting te komen.

Het in de definitie opgenomen element van de interactie duidt er ook op dat een sequentiële aanpak plaats maakt voor een parallelle aanpak van besluitvorming. Bij een sequentiële aanpak wordt eerst getracht overeenstemming te bereiken in bestuurlijke zin (na voorbereiding in het ambtelijke apparaat) en vervolgens wordt politieke steun gezocht en ten slotte wordt gestreefd naar maatschappelijk draagvlak. Bij een parallelle besluitvorming participeren betrokkenen tegelijkertijd vanaf het begin van probleemdefiniëring.

5. Interactief bestuur heeft betrekking op collectieve bestuursvraagstukken en gaat dus niet om besluitvorming in individuele gevallen. Het gaat er daarbij om de burger en zijn maatschappelijke verbanden in een vroeg stadium te betrekken bij het besluitvormingsproces. Burgers en maatschappelijke organisaties worden op deze manier coproducten van beleid.

3.3

Interactief bestuur waarbij?

In veel beschouwingen over interactieve beleidsvorming wordt niet aangegeven waarbij deze aanpak dient plaats te vinden. Toch moet hieraan niet voorbij worden gegaan om het misverstand te voorkomen dat interactief bestuur overal kan plaatsvinden. Interactief bestuur is vooral nodig bij *bepaalde*

beleidsvraagstukken en bij andere in het geheel niet. Het moet vooral niet worden gebruikt als randversiering of als opleukproces. De doelstellingen van interactief bestuur, die verderop aan bod komen, bepalen het al dan niet gebruiken ervan.

In beginsel zijn er verschillende soorten vraagstukken die aanleiding zijn voor overheidsbeleid. In de literatuur over *het leerstuk* van het ontwerpen van beleid keren twee dimensies steeds terug.³⁸ Weet een overheid veel van de oorzaken en achtergronden van een beleidsvraagstuk af of is sprake van grote onzekerheid en dus *gebreekte kennis*? Naast deze dimensie is er een tweede dimensie: is sprake van veel strijd over de *waarden* van waaruit naar een kwestie te kijken valt en daarom ook over de doelstellingen en de in te zetten middelen? Gaat het met andere woorden om een controverser of niet? Combinatie van deze twee dimensies levert vier typen beleid op.³⁹ De centrale stelling is dat *bepaalde beleidsvraagstukken om een andere ontwerpaanpak vragen dan andere*. Bij bepaalde vraagstukken is interactie met de samenleving *bittere noodzaak* en moet die van harte en positief tegemoet getreden worden, bij andere daarentegen is interactie in het geheel geen kwestie van 'moeten'. Van bittere noodzaak is sprake omdat bestuur en ambtenaren samen niet in staat zijn effectief en legitiem beleid te ontwikkelen bij weerbarstige problemen (*wicked problems*) zonder daarbij de kennis en waardenreflectie vanuit de samenleving te betrekken. Het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij beleid rond weerbarstige vraagstukken is niet zozeer te zien als een confrontatie tussen lekenkennis en de superieure kennis van ambtenaren, die bestuurlijk tot een brede belangenafweging moeten leiden. Dat is hier niet de kwestie. Er moet een gemeenschappelijke wilsvorming ontstaan, ook wel *discourscoalitie* genoemd, die een tijd tot een maatschappelijk aanvaarde beleidsroute leidt. Zou die gemeenschappelijke wilsroute er niet zijn, dan wordt het weerstandspotentieel uit de samenleving aangeboord. Hoe ver overheden moeten gaan in het bestrijden van voetbalvandalisme is niet iets dat alleen bediscussieerd kan en mag worden tussen kabinet en parlement omdat de faalkans dan te groot is vanwege te geringe steun. Wie het wel wil proberen, zal binnen de kortste keren voelsprietten willen hebben om te zien of het beleid steun heeft, bijvoorbeeld via opiniepeilingen. Men kan dit beter voor zijn.

Type één zijn de *eenvoudige problemen*. De kennis van deze beleidsproblemen is groot en de controversialiteit gering. Het is zeer goed mogelijk om vanuit een routinematige benadering een dergelijk probleem tegemoet te treden. Het politiek bestuur zal niet veel moeite hebben om overeenstemming te bereiken. Voor nieuwe vormen van interactief bestuur is in deze optiek weinig ruimte. Interactie mag wel maar het moet niet. Denk voor een eenvoudig probleem aan het maken van een straatnamenplan. Zoiets kan eenvoudig door ambtenaren

³⁸ Hoppe (1986); Hisschemöller (1993) en Heffen (1995).

³⁹ Zie vorige noot.

gebeuren. Een eventueel geïnteresseerde heemkundevereniging kan ruimte geboden worden voor meedenken, zelfs voor het leveren van suggesties, maar bittere noodzaak om 'eruit te komen' en weerstand te vermijden, is er niet. Er hoeven geen maatschappelijke voorkeuren gemobiliseerd te worden omdat burgers in wijk a zich niet als inwoners van een bloemenbuurt gemarkeerd willen zien maar wel als inwoners van een muziekbuurt. Eenvoudige problemen zijn niet controversieel.

Type twee zijn *de controversiële, weerbarstige problemen*. Deze problemen worden in de internationale bestuurskundige literatuur ook wel ongestructureerde problemen genoemd omdat onduidelijk is wat het eigenlijke probleem is. Verschillende probleempercepties strijden om de voorrang zonder dat een superieur te wane is. De actuele kennis over wat de oorzaken zijn, is bij deze 'wicked problems' beperkt. Overeenstemming over wat het probleem is en welke oplossing de beste is, is in samenleving en politiek afwezig en moet dus ontwikkeld worden, moet groeien. Denk aan de bestrijding van de te grote automobiliteit of de aanpak van de 'risico-samenleving', in casu de kwetsbaarheid van de nutssector, de problematiek van voedselveiligheid en genetische manipulatie. In geval van deze problemen is een publiek debat de belangrijkste uitweg, uiteraard als aanvulling op studieuze activiteiten van ambtelijke groepen en de inbreng van politieke denkbeelden. Er moeten, al discussiërend, een gedeelde probleemperceptie en een probleemdefinitie ontstaan. Vanuit de samenleving (onder meer vanuit de wetenschap) kan kennis komen die toegevoegde waarde oplevert. Daartoe zijn als onderdeel van interactief bestuur expertpanels te vormen. Of een probleem wordt opgelost is niet zeker, maar er ontstaat een op zijn minst een tijdelijke maatschappelijke voorkeurscoalitie. De brede maatschappelijke discussie over kernenergie zou in deze hoek te plaatsens zijn.

Type drie zijn de meer *ethisch geladen problemen*. Hier geldt dat de kennis van een probleem als abortus wel groot is maar de waarden en normen in de samenleving verschillend liggen. De discussie zal gaan over de doelstellingen (willen we dit en waarom?) en minder over de beleidsmiddelen. De kennis van hoe abortus te plegen is bij artsen bekend. De urgentie voor maatschappelijk debat lijkt in deze gevallen beperkter maar dat is een misvatting als we kijken naar voorbeelden. Moet een pand voor opvang van drugsverslaafden in wijk x komen? Moet een gemeente een prostitutiezone toewijzen, en waar dan wel en onder welke politieke, gezondheids-, justitiële en politievoorwaarden? Gebrek aan discussie hierover wordt gezien als regentesk bestuur, ook al dreigt hier NIMBY-gedrag (niet in mijn achtertuin). De discussie is van belang om te zien wat er, gezien de geschiedenis van wijken, hier wel acceptabel gevonden wordt en wat elders, met een andere bevolking en andere voorkeuren, niet. Van Gunsteren spreekt in dit geval van het DOS-argument. De samenleving is grotendeels ongekend in zoverre ze niet te voorspellen is. Wijk x wenst bij behoorlijk overleg mogelijk wel een drugspan te accepteren terwijl wijk y dat niet wenst omdat die wijk eerder drie keer gepasseerd is voor overleg door een

gemeentebestuur.'Ongekendheid' dwingt tot interactie om juist de context-kennis en preferenties te etaleren.

Type vier zijn de *middel-problemen*. De kennis van een oplossing is beperkt maar er heerst wel brede overeenstemming over de noodzaak het vraagstuk aan te pakken. Tot deze categorie behoren bijvoorbeeld maatregelen op het gebied van verkeersveiligheid. Politiek en maatschappelijk kan er sprake zijn van betrekkelijke eensgezindheid maar willen burgers een remmende wegversmalling (met geluidhinder) of een hobbel voor de deur of een snelheidsbeperking? Beleidsgericht leren in de vorm van een beleidsexperiment of een evaluatie van ervaringen elders, kan hier de aanpak zijn voor het ontwerpen van beleid. Interactief bestuur is in deze gevallen nodig voor de direct betrokkenen maar hoeft wellicht niet breed maatschappelijk te worden aangezet. Een ander voorbeeld in deze categorie vormt het aidsprobleem.

		Zekerheid over kennis	
		+	-
+ Consensus over normen en waarden	Gestructureerde problemen	Matig gestructureerde/ middel-problemen	
	Wegenonderhoud Woningtoewijzing	Verkeersveiligheid	
- Consensus over normen en waarden	Matig gestructureerde/ doel-problemen	Ongestructureerde problemen	
	Abortus Euthanasie	Automobiliteit	

Figuur: typen van beleidsproblemen

Natuurlijk bestaan er tussentypen en is deze indeling wat gestyleerd. De indeling is echter vooral behulpzaam bij het bepalen waarbij interactieve beleidsvorming noodzakelijk is. Dat is bij verschillende typen van beleidsproblemen, maar vooral bij *wicked problems*, dus de brandende kwesties waarbij de probleemstructurering nog gering is, zoals bestuurskundigen het zeggen. Hier kan interactief bestuur verrijkend werkend.

3.4

Doelstellingen van interactief bestuur

Inhoudelijke verrijking

Een eerste oogmerk van interactieve beleidsontwikkeling is het kwaliteitsargument; interactieve beleidsontwikkeling kan leiden tot het verrijken van de kwaliteit van de inhoud van het beleid. Doordat kennis van deelnemers wordt aangeboord over de omgeving waarin ze wonen, maar ook vakkennis waarover deelnemers beschikken, en doordat deelnemers hun voorkeuren, wensen, problemen en angsten naar voren kunnen brengen, zal beleid ontstaan van betere kwaliteit dat meer aansluit bij wat mensen willen en in die zin representatiever is. Het beleid wordt slagvaardiger, effectiever of legitiemer geacht. Het beleid wordt inhoudelijk sterker als het gebouwd is op verschillende rationaliteiten en benaderingswijzen. Ideeën en argumenten, voortvloeiend uit verschillende invalshoeken, kunnen in een interactief beleidsproces tegenover elkaar worden gezet en met elkaar in verband worden gebracht. Het resultaat kan zijn beleid dat beter doorgelicht, beter doordacht en beter beargumenteerd is. Het beleid wordt inhoudelijk sterker als zoveel mogelijk invalshoeken met elkaar worden geconfronteerd.

Het kan gaan om:

- het verkrijgen van informatie over de aard, omvang en ernst van de problematiek;
- het verkrijgen van inzicht in alternatieve probleemdefinities en hiervan afgeleid alternatieve probleemstellingen;
- het zicht krijgen op relevante randvoorwaarden voor het beleid.;
- het toetsen van een gegeven beleidsaanpak;
- het verkrijgen van inzicht in alternatieve middelen;
- het toetsen van alternatieve scenario's.

Beleidsvoorstellen die interactief zijn voorbereid kunnen dus ook meer recht doen aan maatschappelijke voorkeuren, omdat er meer alternatieven zijn onderzocht, zo is de redenering. Meer groeperingen zijn betrokken en voorstellen hebben in een open arena de toets der kritiek doorstaan. Aldus wordt het probleemoplossend vermogen van het bestuur vergroot en de representativiteit van politieke besluitvorming vergroot.

Het gaat er dan om het interactieve proces zo in te richten dat mogelijkheden worden gecreëerd voor de groeperingen om zelf (en niet via gekozen politici) meningen, belangen en perspectieven te articuleren en door te vertalen in besluiten. Als maatschappelijke groepen hun belangen herkennen in besluiten, zullen ze eerder geneigd zijn overheidsbeleid te steunen. Draagvlak wordt zo niet alleen via het proces, maar ook via de inhoud verkregen. Aldus kan een hoger ambitieniveau worden gerealiseerd.

Het vergroten van draagvlak

Een volgende doelstelling die aan interactief bestuur wordt toegeschreven is dat interactief bestuur het draagvlak kan vergroten. De redenering – die veel

weg heeft van de wijze waarop vroeger aangeboden inspraak nog wordt verdedigd – is dan ongeveer als volgt.

De verwachting van interactieve beleidsontwikkeling is dat het kan bijdragen aan vergroting van het draagvlak voor beleid, doordat burgers meer begrip krijgen voor de afwegingen die het bestuur moet maken en eerder geneigd zijn beleid te accepteren dat met hun betrokkenheid tot stand is gekomen. De bereidheid om loyaal aan de implementatie van overheidsbeleid mee te werken kan toenemen, wanneer de overheid zelf eerder bereid is gebleken serieus te luisteren naar geluiden uit brede lagen van de samenleving. Interactieve beleidsvorming beoogt daarmee bij te dragen aan de verbreding van het draagvlak in een situatie waarin maatschappelijke groeperingen van elkaar afhankelijk zijn. Daarbij kan worden gedacht aan het verbeteren van informatie-uitwisseling en communicatie, het versterken van wederzijds begrip en het realiseren van compromissen of consensus.

De eerste en tweede argumentatie sluiten niet goed op elkaar aan. De eerste redenering is er een vanuit burgers en de tweede vanuit bestuur. Hierbij moet worden aangetekend dat burgers zelden deelnemen omdat ze graag het bestuur een draagvlak verschaffen. De draagvlakredenering acht de Raad teveel een bestuurlijk-paternalistische redenering omdat deze ervan uitgaat dat het bestuur met adviserende ambtenaren zelf de oplossing wel kan bedenken. Dat is althans in geval van ongestructureerde problemen (*'wicked problems'*) vaak een misvatting. Rekening rijden is een voorbeeld van een oplossing voor een probleem dat over de hoofden van automobilisten en ANWB bedacht is en dus gedoemd was te falen. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft dit uiteindelijk ook ingezien. Zij wenste niet een systeem op te zetten waarvan later zou blijken dat het ofwel gesaboteerd ofwel omzeild wordt of beide effecten optreden. Het is terecht dat recent ook bij grotere projecten gestreefd wordt naar een meer interactieve aanpak. Enkele successen zijn hier gebleken.⁴⁰

Versterking van democratische waarden

Interactief bestuur wordt dikwijls in verband gebracht met de versterking van democratische waarden van deliberatie: toegankelijkheid, herkenbaarheid en openbaarheid van democratische besluitvorming. Met het minder vanzelfsprekend worden van de rol van traditionele instituties, veroorzaakt door het verminderde vertrouwen in die instituties, is een eigenstandige opdracht voor het politiek bestuur ontstaan om de communicatie tussen overheid en samenleving vorm te geven. Het politiek bestuur moet in een andere maatschappelijke situatie met een radicaal veranderde bevolkingssamenstelling en grillige patronen van sociaal-culturele voorkeur in staat zijn identificatie met het bestuurlijk handelen te realiseren. Interactief bestuur is dan een van mogelijkheden om de kloof tussen politiek en samenleving te dichten.⁴¹

⁴⁰ Bruijn (1998), pp. 284-394; Rijnveld (1997), pp. 94-108.

⁴¹ Hajer (2001), p. 25.

3.5

Beginselen van effectief en behoorlijk interactief bestuur

De Raad noemde eerder beginselen van behoorlijke inspraak als een resultaat van evaluaties van inspraakprocedures. Zo zijn ook *beginselen van interactief bestuur* te formuleren. Deze beginselen versterken positief de kwaliteit van interactief bestuur. Beginselen voor behoorlijk interactief bestuur hebben in sterke mate betrekking op condities voor goed interactief bestuur en het vermijden van valkuilen.

De condities zijn te onderscheiden in aan interactief bestuur inherente condities, technisch-organisatorische en politieke condities. De eerste en de laatste reeks is vooral van belang. Slechts de volgende worden genoemd.

- Waarbij wel of niet interactief bestuur? Interactief bestuur kan bij een weerbarstig probleem worden ingezet (*wicked problem*), waarbij sprake is van veel onzekerheid over oorzaken, achtergronden en oplossingen, en veel onenigheid over normen en waarden. Dan is meerwaarde te verwachten omdat interactieve beleidsvorming zowel onzekerheid reduceert (kennis genereert) als tot een zekere mate van overeenstemming kan leiden. Interactief bestuur behoeft vanuit kennis- en consensusperspectief niet plaats te vinden bij eenvoudige vraagstukken.
- Een interactief proces van beleidsvorming kampt met een paradox. Voorwaarde voor een goed debat is dat je een onderwerp inperkt. Maar bij interactieve beleidsvorming is juist het eerste oogmerk de ware aard van een beleidsprobleem vast te stellen. Dat betekent dat een debat niet vertrekt vanuit een probleemdefinitie maar dat een gedeelde probleemdefinitie de uitkomst is van debat en dan een vervolg moet krijgen.
- Een interactief beleidsvormingsproces behoeft niet alleen politieke legitimatie, zoals bij traditionele inspraak, maar ook erkenning bij betrokkenen qua onderwerp, tijdspad, ondersteuning, organisatie en afsluiting. Geen procedure is mogelijk zonder acteurs, spelregels en speelveld.
- Een onderdeel van het gelegitimeerd politiek kader is: er moet politieke speelruimte zijn voor een discussie. Interactief bestuur moet niet gaan over het een centimeter naar links of rechts verleggen van de Betuweroute, dus over beperkte operationele kwesties.
- Vermijd politieke interventie gedurende het inspraakproces over het onderwerp van discussie. Interventie delegitimeert want geldt als spelbederf. Er moet sprake zijn van een gelegitimeerde organisator met taken, bevoegdheden en middelen. In een procedure worden meningen tussen burgers bij herhaling uitgewisseld (iteratief proces van hoor en wederhoor; geen hoorzittingen).
- Een interactief beleidsvormingsproces kent uitkomsten die doorgeleid worden naar een (dagelijks) politiek bestuur en die maken zo *onderdeel uit* van de besluitvorming.
- Een politiek bestuur geeft een (*beargumenteerde*) mening over de uitkomsten op de verschillende onderdelen. Met argumenten wordt aangegeven welke uitkomsten niet worden overgenomen.

- Dit standpunt is openbaar en wordt *teruggekoppeld* naar deelnemers. Voor deelnemers wordt duidelijk gemaakt of en hoe de inspraakresultaten plus het oordeel van het bestuur worden *doorgeleid* naar het vertegenwoordigend orgaan (parlement, provinciale staten, gemeenteraad).

Als van burgers gevraagd wordt zich aan de spelregels te houden, geldt dit ook voor bestuurders, politieke partijen en fracties. Tijdens het spel worden de regels en het veld niet veranderd. Er bestaat een *praktische ethiek*.

3.6

Verbinding tussen interactief bestuur en politiek primaat

Met de ‘vernieuwingsimpuls lokale democratie’ wordt getracht invulling te geven aan een cultuurverandering in de richting van meer dualistische verhoudingen. In het plan van aanpak van de impuls staat hierover het volgende: *“Het op gang brengen van een cultureel veranderingsproces in de richting van een nieuwe dualistisch opererende gemeente, waarin het raadslid zich meer gaat concentreren op kaderstelling, controle en vertegenwoordiging en het college op het bestuur, zodat de burger zich verzekerd weet van een kwalitatief goed en herkenbaar gemeentebestuur”*.

Uitkomsten van onderzoek onder raadsleden van achttien gemeenten in het kader van het project duale gemeenten blijkt dat raadsleden kiezen voor een bewust afstandelijke houding ten opzichte van interactief bestuur.⁴² Het blijkt dat het belangrijkste knelpunt wordt gevormd door het feit dat in de gemeenten waar men interactief bestuur kent, de helft van de raadsleden zegt dat een vooraf geformuleerd toetsingskader ontbreekt. Verder geeft ongeveer een op de vijf raadsleden aan dat de uitkomsten van interactieve beleidsvorming noch procedureel noch inhoudelijk worden getoetst door de gemeenteraad.

De Raad acht kaderstelling vanwege de scheiding van verhoudingen tussen volksvertegenwoordiging en bestuur van groot belang. Normaal gesproken loopt interactief bestuur langs de lijn van het politiek bestuur. Dit is vanzelfsprekend in een monistisch systeem, waarin het college ondergeschikt is aan de gemeenteraad. In nieuwe duale verhoudingen vervalt de vanzelfsprekendheid van het primaat van het bestuur bij interactieve beleidsvorming, want de raad moet kaders gaan stellen, ook voor interactief bestuur. De Raad acht het echter niet realistisch dat de volksvertegenwoordigende organen zelf interactief bestuur organiseren. In de praktijk blijft de organisatie van het interactief

⁴² Het merendeel van de onderzochte raadsleden geeft aan dat het college (dagelijks bestuur) bij interactief bestuur een ruim mandaat moet krijgen om in samenspraak met burgers en instellingen voorstellen te ontwikkelen. De raad behoort volgens de raadsleden wel tevoren kaders te stellen, waaraan de resultaten van de beleidsvorming vervolgens kunnen worden getoetst. De raadsleden geven daarbij aan dat bij toetsing van de besluitvormingsresultaten de aandacht primair zou moeten gaan naar een toetsing van zuiver gevolgde procedures en niet naar de beleidsinhoud. Bij de controlerende rol zou de nadruk moeten liggen op de zuiverheid van interactieve procedures. Denters (2001).

bestuur via het politiek bestuur lopen. Vertegenwoordigende lichamen kunnen wel hoorzittingen organiseren en onderzoek laten doen, maar zijn niet in staat (op basis van het ontbreken van beschikbare tijd en ambtelijke ondersteuning) om rechtstreeks interactief bestuur te organiseren.

De Raad beveelt daarom aan dat politiek bestuur en volksvertegenwoordiging tezamen een kader voor interactief bestuur stellen. In die kaderstelling moet de speelruimte voor het interactieve beleid worden aangegeven, zowel qua tijd, qua financiën, als inhoudelijke kaders voor het beleid. Op rijksniveau kan dat de Tweede Kamer zijn, na de dualisering op provinciaal niveau provinciale staten en op gemeentelijk niveau de gemeenteraad. Het medeverantwoordelijk zijn voor interactieve beleidsontwikkeling in de kaderstelling ondersteunt een eerder door de Raad bepleite cultuurverandering, omdat het de gemeenteraad in zijn rol van volksvertegenwoordiging bevestigt. Interactief bestuur kan behulpzaam zijn gemeenteraden in hun rol als volksvertegenwoordiging te laten groeien en kan daarmee de politieke herkenbaarheid ten goede komen. Aldus kan interactief beleid de representatiefunctie van de volksvertegenwoordiging versterken en revitaliseren.⁴³

Wicked problems

De praktijk van interactief bestuur laat zien dat de doelstelling van verrijking van beleid en draagvlak onvoldoende worden bereikt. Markant is bovendien dat juist waar interactief beleid goed zou kunnen worden toegepast, omdat er sprake is van veel onzekerheid (gebrek aan kennis) en de samenleving en politiek verdeeld zijn – dus bij *wicked problems* –, geen interactief bestuur gestart wordt. Interactieve beleidsvorming is op rijksniveau beperkt zij het dat er wel gunstige uitzonderingen zijn zoals het debat over genetische manipulatie. Het lijkt er sterk op dat met de instelling van eenmalige adviesraden (commissies als de commissie - Docters van Leeuwen, Franken, Cerfontaine, enz.) deels in dit gat gesprongen wordt maar deze raden organiseren zelf over het algemeen geen maatschappelijk debat. Waar geen interactieve beleidsvorming over plaats vond is een thema als de basisvorming, de NS-problematiek, heden en toekomst in de zorg. Dat betekent dat waar de urgentie voor debat met de samenleving het grootst is die *het minst* van de grond komt. Interactieve beleidsvorming komt teveel voor bij andere onderwerpen dan de echt zware onderwerpen, waarbij interactieve beleidsvorming bittere noodzaak is.⁴⁴ Interactieve beleidsvorming is hier en daar wel prominent aanwezig op lokaal niveau.

De sterke indruk is dat deze conclusie voor alle overheidsniveaus geldt, maar gezien de beleidsthema's zeker ook voor het rijksniveau. Dat is paradoxaal. Als

⁴³ Raad voor het openbaar bestuur (2001); Raad voor het openbaar bestuur (1997); Raad voor het openbaar bestuur (1999a); Raad voor het openbaar bestuur (2000).

⁴⁴ Edelenbos (1998).

deze praktijk doorzet, en er ook door overheden ook onvoldoende geïnvesteerd wordt in de toepassing van beginselen van behoorlijk interactieve beleidsvorming (dus onder meer een gebrekkige ondersteuning van interactieve beleidsvorming), betekent dit dat falen bij overheidsbeleid over *wicked problems* tot de reële mogelijkheden blijft behoren. Er blijft een kans dat beleid omstreden blijft en verzet naderhand leidt tot beleidsfalen of beleidsuitstel. De aanpak van wel of geen gasboringen en waar, en van mestoverschot zijn voorbeelden van gebrekkig beleid dat decennia voortsleepte. Hetzelfde geldt voor de wachtlijstenproblematiek. Meer interactieve beleidsvorming is juist nodig om de faalkans van beleid te verminderen en de succeskans te vergroten.

Natuurlijk is interactief beleid geen panacee voor alle kwalen. En het komt ook voor dat interactieve beleidsvorming ‘matig’ georganiseerd wordt. Maar het zou naar de mening van de Raad jammer zijn wanneer de aanpak voor adequaat ontwerpen van beleid voor bepaalde complexe vraagstukken in de kiem smooit door een naar binnen gekeerde opstelling van politieke fracties die rond *wicked problems* wel zelf de koers willen zetten. Een naar binnen gekeerde politiek mist dan de kans op een versterking van het politiek primaat. Kortom, de ‘Haagse kaasstolp’ is een rem op het ontwikkelen van interactieve beleidsvorming waar die nodig is en dat doet de kans op verdere verzwakking van de democratische waarden waarop het politiek primaat gebaseerd is toenemen. Slimme politici zouden juist het debat over de moeilijkste (controversiële) onderwerpen met kracht moeten steunen en dus faciliteren om zo door en na maatschappelijk debat een versterking van die waarden te bewerkstelligen. Het slothoofdstuk gaat in op de vraag op welke wijze die waarden zouden kunnen worden versterkt.

4. Conclusies en aanbevelingen

De Raad is van oordeel dat het politiek primaat inhoudt dat democratisch gekozen organen de uiteindelijke zeggingsmacht hebben over beslissingen in het kader van het publiek belang. Deze houden in het kader van interactief beleid het primaat en kunnen en mogen dit niet op grond van interactieve afspraken vervreemden, omdat deze organen uiteindelijk de kaders van het interactieve beleid vaststellen. Dat betekent dat ze in principe niet gebonden zijn aan uitkomsten van interactief bestuur die buiten die kaders omgaan. De democratische organen kunnen burgers en maatschappelijke groeperingen echter niet vrijblijvend betrekken. De redenen voor het afwijken van interactief beleid moet worden verantwoord en helder worden gecommuniceerd.

De adviesaanvraag

De adviesaanvraag van de minister van BZK geeft aan dat er behoefte is aan aanvullende democratische waarborgen voor interactief bestuur en duidelijkheid over de spelregels die moeten gelden bij bestuurlijke samenwerking, zodat democratische basiswaarden kunnen worden gerealiseerd. Hoe kan interactief bestuur zo worden ingericht dat die democratische waarden tot hun recht blijven komen? Welke garanties kunnen aan burgers en maatschappelijke partners voor continuïteit van afspraken worden geboden, terwijl tegelijkertijd politiek-democratische waarden worden gerealiseerd? De adviesaanvraag stelt dat dit probleem vooral speelt wanneer het nieuwe volksvertegenwoordigende lichaam na verkiezingen treedt in de soevereiniteit van haar voorganger. De periodieke wisseling van vertegenwoordigende lichamen na verkiezingen en de consequenties daarvan voor lopende processen van interactief bestuur is een juridisch thema, dat bekend staat als een vraagstuk van rechtsopvolging. Dit vraagstuk ligt juridisch helder en verschilt niet van de situatie waarin binnen een bepaalde periode beleid moet worden gewijzigd in afwijking van gemaakte afspraken. Het is naar de mening van de Raad gering in omvang in verhouding tot de problemen die (in het bijzonder op lokaal niveau) spelen in de relatie tussen politiek primaat en interactief bestuur⁴⁵.

Als centrale vraag voor dit advies heeft de Raad geformuleerd hoe de democratische waarden waarop de legitimatie van het primaat van de politiek is gebaseerd, tot gelding kunnen worden gebracht in veranderde omstandigheden, in het bijzonder door vormen van interactief bestuur.

Bij interactief bestuur moeten representativiteit van politieke besluitvorming, een adequate controle op de macht alsmede een aantal deliberatieve waarden zijn gewaarborgd; toegankelijkheid, openbaarheid, herkenbaarheid en doorwerking van politieke besluitvorming.

⁴⁵ Zie hierover Zijlstra (1994), pp. 45-46; Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (1992).

De praktijk van het openbaar bestuur laat over het algemeen nog te weinig versterking van die democratische waarden zien.

Bij de start van het proces van interactieve beleidsvorming ontbreekt naar het oordeel van de Raad te vaak een duidelijke positionering van het bestuur, een politiek-inhoudelijke inbreng is afwezig, de positie van het ambtelijk apparaat is niet goed geregeld en bovendien is de speelruimte voor het interactieve planproces onvoldoende ingekaderd: vooraf wordt niet aangegeven waarbij en waarom interactief bestuur wordt ingezet en achteraf wordt onvoldoende verantwoord hoe met de resultaten van interactief beleid is omgegaan. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de eerder genoemde politiek-democratische waarden, namelijk de representativiteit van de politieke besluitvorming, de controle op de macht en de deliberatie.

Voor het bereiken van de doelstellingen van interactief bestuur is het noodzakelijk dat wordt gezorgd voor een politiek bestuurlijke kaderstelling in de vorm van een startdocument dat vooraf gaat aan het proces van interactieve beleidsvorming.

De Raad ziet interactieve beleidsvorming niet als gestandaardiseerde, voornamelijk reactieve inspraak maar als een *open* proces van gemeenschappelijke beleidsvorming, dat zowel politiek als maatschappelijk gelegitimeerd moet zijn. Die legitimatie wordt sterk bevorderd als sprake is van de aanwezigheid van *kaderstelling door het politiek bestuur*.

In deze kaderstelling moet helder worden gecommuniceerd wat open staat voor discussie en wat niet.

Het aangeven van kaders is nodig omdat relevante termijnen, beleids(on-)zekerheden en financiële (on-)zekerheden die speelruimte kunnen bepalen. Zo kan de ruimte voor het interactieve beleidsvormingstraject zijn beperkt doordat in een ander relevant besluitvormingskader dwingende termijnen, of relevant beleid vastliggen. Dit bepaalt mede de ruimte voor het interactieve proces.

Interactief bestuur kan het draagvlak voor besluitvorming versterken maar ook het proces van besluitvorming onnodig vertragen. Het afspreken van heldere termijnen voorkomt dat interactief bestuur onnodig tijdverlies voor de noodzakelijke besluitvorming veroorzaakt.

Elk proces van interactieve beleidsvorming wordt vooaf gegaan door een politiek gedragen startdocument. Daarin staan waarin 'spel, spelregels en wedstrijdduur' omschreven. Het gaat hierin over de wijze van met elkaar omgaan en over de mate waarin het politiek bestuur zich wil binden. Er moeten heldere verwachtingen worden gewekt bij de deelnemers over hun rol en inbreng. Interactief bestuur is een aanvulling op besluitvorming van bestaande politiek-democratische instituties. Bovendien moeten in de kaderstelling heldere uitgangspunten van beleid worden geformuleerd, die worden bepaald door financiële (on-)zekerheden, tijd en beleids(on-)zekerheden.

De Raad acht interactief bestuur noodzakelijk in een maatschappelijke context waarin verbindingen tussen politiek en samenleving minder vanzelfsprekend zijn. De Raad is echter van oordeel dat interactief bestuur geen schaamlap moet zijn voor een politiek die geen keuzen kan of wil maken. De Raad acht een politiek-inhoudelijke inbreng van de volksvertegenwoordiging in de kaderstelling daarom van het grootste belang. Deze voorkomt dat achteraf blijkt dat de volksvertegenwoordiging niet in de totstandkoming van de resultaten van interactieve beleidsvorming is gekend.

De Raad acht een politiek inhoudelijke inbreng in de kaderstelling ook van wezenlijk belang omdat deze de democratische legitimatie van interactief beleid, in de zin van representativiteit van politieke besluitvorming, versterkt.⁴⁶ De volksvertegenwoordiging representeert op basis van politieke visies het algemeen belang. De deelnemers aan interactief beleid zijn dikwijls groeperingen met sectorale belangen. Een herkenbare politiek inhoudelijke inbreng van de volksvertegenwoordiging voorkomt eenzijdige aandacht voor en eenzijdige beeldvorming door deze belangengroeperingen. De belangen van derden-belanghebbenden moeten in de kaderstelling door een inhoudelijke inbreng op basis van een politieke visie op het algemeen belang worden beschermd.

De democratische waarden van het politiek primaat kunnen verder worden beschermd door een zoveel mogelijk representatieve selectie van bij het interactieve proces te betrekken actoren.

De Raad is bovendien van oordeel dat participatie door de gemeenteraad en provinciale staten in de kaderstelling behulpzaam kan zijn volksvertegenwoordigers na de dualisering in hun rol te laten groeien, hetgeen hun herkenbaarheid ten goede kan komen.

Het is de taak van de volksvertegenwoordiging politieke keuzen die aan de kaderstelling voorafgaan te expliciteren. Interactief bestuur is geen schaamlap voor een politiek die zelf geen keuzen wil maken. Bovendien kan de volksvertegenwoordiging door het (mede) opstellen van de kaderstelling de representatiefunctie van de politieke democratie versterken en revitaliseren. Ter realisering van de eerder genoemde democratische waarden is het noodzakelijk dat zo veel mogelijk verschillende opvattingen en groeperingen bij het interactief bestuur worden betrokken. Een representatieve selectie kan een eventuele spanning tussen politiek primaat en interactief bestuur verminderen en de representativiteit van politieke besluitvorming verder versterken.

In het tweede hoofdstuk wijst de Raad erop dat de relatie tussen politiek bestuur en het ambtelijk apparaat is veranderd. De Raad wijst erop dat in de

⁴⁶ Zie Raad voor het openbaar bestuur (2001), Raad voor het openbaar bestuur (1997); Raad voor het openbaar bestuur (1999a); Raad voor het openbaar bestuur (2000).

interactie tussen overheid en samenleving dikwijls ambtelijke professionals in plaats van politici de overheid vertegenwoordigen. De relatie tussen politiek bestuur en ambtelijk apparaat is daarmee gewijzigd.

Ook in de praktijk van het interactief bestuur spelen professionals een belangrijke rol en communiceren daarbij beleidsstandpunten. Het handelen van het ambtelijk apparaat is voor verantwoording van het politiek bestuur. Wanneer de verhouding tussen politiek bestuur en ambtelijk apparaat in het interactief bestuur niet helder is omschreven kan dit de mogelijkheid tot controle op de uitvoerende macht door de volksvertegenwoordiging verminderen. De Raad acht het daarom noodzakelijk een helder omschreven mandaat aan het ambtelijk apparaat in de kaderstelling op te nemen. Dit mandaat structureert bovendien het optreden van het ambtelijk apparaat. Het geeft aan dit optreden een zekere ruimte, in de zin dat duidelijk is tot welke beleidsuitspraken de ambtenaar in het kader van interactief bestuur wel en tot welke deze niet gemachtigd is. In de kaderstelling moeten bovendien momenten van terugkoppeling tussen politiek bestuur en ambtelijk apparaat, worden ingebouwd, waarbij kan worden nagegaan in hoeverre het gegeven mandaat toereikend is

In de kaderstelling voor het interactief bestuur dient te worden voorzien in een duidelijk mandaat voor het ambtelijk apparaat. Daarmee zijn de ondergeschiktheid van het ambtelijk apparaat aan het politiek bestuur en de mogelijkheid tot controle daarop door de volksvertegenwoordiging, alsmede de flexibiliteit van het ambtelijk apparaat bij het optreden in het kader van interactief bestuur optimaal gegarandeerd.

Als tweede oorzaak voor het gegeven dat interactieve beleidsvorming en politiek primaat nog met elkaar op gespannen voet staan, ziet de Raad in het ontbreken van een adequate procesarchitectuur voor interactieve beleidsvorming. Zoals de meer traditionele inspraak, waarbij burgers reageren op een beleidsvoornemen, geleid heeft tot een schat van ervaringen die te bundelen zijn in 'beginselen van behoorlijke inspraak' zo zijn de ervaringen met interactieve beleidsvorming te bundelen in 'beginselen van behoorlijke interactieve beleidsvorming'.

Er is meer aandacht nodig voor het hanteren van een procesarchitectuur voor interactieve beleidsprocessen in de vorm van spelregels voor interactief bestuur.

Hierbij kan worden gedacht aan de volgende spelregels:

1. Een noodzakelijk element van interactief bestuur is de aanwezigheid van politieke speelruimte binnen tevoren vastgestelde politieke kaders: er moet politieke speelruimte zijn voor discussie. Tegelijkertijd moet het politiek bestuur zo expliciet mogelijk aangeven welk standpunt het ten aanzien van de beleidsproblematiek inneemt.

2. In de kaderstelling dienen de redenen voor de inzet van interactief bestuur geëxpliciteerd te worden.
3. Er dient een bewuste politiek gemotiveerde keuze te worden gemaakt voor interactieve beleidsvorming bij weerbarstige vraagstukken.⁴⁷
4. Een interactief beleidsvormingsproces behoeft niet alleen politieke legitimatie, zoals bij traditionele inspraak, maar ook erkenning bij betrokkenen qua onderwerp, tijdpad, ondersteuning, organisatie en afsluiting. Geen procedure is mogelijk zonder (representatieve) acteurs, spelregels en speelveld.
5. Politieke interventie gedurende het interactieve proces over het onderwerp van discussie moet worden vermeden. Interventie delegitimeert want geldt als spelbederf.
6. Er moet sprake zijn van een gelegitimeerde organisator met taken, bevoegdheden en middelen.
7. Een interactief beleidsvormingsproces kent uitkomsten die doorgeleid worden naar een (dagelijks) politiek bestuur en die maken zo onderdeel uit van de besluitvorming.
8. Een politiek bestuur geeft een (beargumenteerde) mening over de uitkomsten op de verschillende onderdelen. Met argumenten wordt aangegeven welke uitkomsten niet worden overgenomen.
9. Dit standpunt is openbaar en wordt teruggekoppeld naar deelnemers. Voor deelnemers wordt duidelijk gemaakt of en hoe de resultaten plus het oordeel van het bestuur worden doorgeleid naar het vertegenwoordigend orgaan (parlement, provinciale staten, gemeenteraad).

Indien er geen beginselen van behoorlijke interactieve beleidsvorming gelden, noch van een bestuurlijk startdocument sprake is, noch bij beleidsvraagstukken interactieve beleidsvorming plaatsvindt waarbij dit mogelijk is of vereist, dus als aan deze drie voorwaarden niet voldaan is, zal interactieve beleidsvorming het politiek primaat niet kunnen versterken. Positief geformuleerd is het gewenst dat:

- volksvertegenwoordiging en bestuur zich afvragen waarbij interactief beleid wordt ingezet.
- een politiek-bestuurlijk kaderstelling in de vorm van een gedragen startdocument wordt opgesteld, en
- beginselen van behoorlijke interactieve beleidsvorming gelden.

⁴⁷ Dit laat onverlet dat interactief bestuur bij meerdere typen beleidsproblemen ingezet kan worden.

Geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Beleidsinformatie Betuweroute*, Den Haag, 2000.
- Bovens, M. e.a., *De verplaatsing van de politiek*, Amsterdam, 1995.
- Bovens, M., 'De centrumloze democratie en het primaat van de politiek', in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 6, nr. 1, pp. 2-6, 1996.
- Bruijn, J. de, P. de Jong, A. Korsten en W. van Zanten (red.), *Grote projecten. Besluitvorming en management*, Alphen a/d Rijn, 1998.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie*, Den Haag, 2001.
- Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten, *Advies over convenanten*, Den Haag, 1992.
- Commissie wetgevingsvraagstukken, *Orde in de regelgeving*, 's-Gravenhage, 1985.
- Denters, S.A.H. en P.J. Klok, 'Interactief bestuur en de lokale representatieve democratie; enige tussentijdse resultaten uit een onderzoek in 18 gemeenten', (niet gepubliceerd).
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof, *Spanning in interactie*, Utrecht, 1998.
- Edelenbos, J., T. van Hoorn en T. Verbeeten, 'Zeeën van informatie. De rol van informatie in beleidsvorming', *Bestuurswetenschappen*, jrg. 54, nr. 5, pp. 355-375, 2000.
- Elzinga, E., *Politieke participatie in Nederland*, Enschede, 1985.
- Enthoven, G., 'Open dialoog kan 'inspraak' uit het verdomhoekje halen', in: *NRC Handelsblad*, 9 februari 1996.
- Frissen, P.H.A., *De lege staat*, Amsterdam, 1999.
- Giddens, A., *Sociology*, Cambridge, 1997.
- Gunsteren, H. van en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in de ongekende samenleving*, Den Haag, 1995.
- Gunsteren, H. van, *Culturen van besturen*, Meppel, 1994.
- Hajer, M., *Politiek als vormgeving*, Amsterdam, 2001.
- Heffen, O. van, 'Interne besluitvormingsstructuur en het ontwerpen van beleid', *Bestuurskunde*, jrg. 4, nr. 6, pp. 274-284, 1995.
- Hendriks F. en P. Tops, *Politiek en interactief bestuur. Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*, Tilburg, 2001.
- Hisschemöller, M., *De democratie van problemen*, Amsterdam, 1993.
- Hoppe, R., *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*, Amsterdam, 1986.
- Intomart, *Evaluatie gecombineerde informatie- en inspraakavonden*, 6 juli 1999.
- Kallen, L. (red.), *De afstand tussen burgers en hun gemeentelijke overheden*, Deventer, 1974.
- Kemenade J.A. van, 'Sneeuwitje en de zeven dwergen', in: J.A. van Kemenade (red.), *Behoorlijk Bestuur. Een "Ceesstudie" bij het afscheid van C.J.N. Verstedes*, pp. 99-113, Den Haag, 2001.
- Kickert, W., H.A. Aquina en A.F.A. Korsten, *Planning binnen perken*, Zeist, 1985.

- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, 'Beleidsnetwerken als theoretische benadering. Een tussenbalans', *Beleidswetenschap*, jrg. 11, nr. 2, pp. 143-167, 1997.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, 'De politiek en de interactieve besluitvorming - Van institutioneel spelbreker naar spelbepaler', *Beleidswetenschap*, jrg. 13, nr. 1, pp. 47- 68, 1999.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, 'Tussen representatie en directe democratie. Interactieve besluitvorming en de politiek', *Bestuurskunde*, jrg. 7, nr. 7, pp. 302-309, 1998a.
- Klijn, E.H., E. van Bueren en J.F.M. Koppenjan, *Spelen met onzekerheid. Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*, Delft, 2000.
- Klijn, E.H., *Ruimte voor beslissen. De besluitvorming over het plan van aanpak van de K-wijk in de Bijlmermeer geëvalueerd*, Delft, 1998b.
- Koppenjan, J. en F. Joldersma, 'De aanleg van Rijksweg 73-Zuid. Interactief management bij de uitvoering van grote projecten', *Bestuurskunde*, jrg. 6, nr. 8, pp. 384-394, 1997.
- Korsten, A.F.A. en J. Kropman, *Participatie en politiek*, Nijmegen, 1977.
- Korsten, A.F.A. en P. Knoers, 'Inspraak in het ruimtelijk beleid: analyse van inspraakresultaten', *Beleid en Maatschappij*, jrg. 5, pp. 66-76, 1978.
- Korsten, A.F.A., *Effecten van inspraak*, Den Haag, 1979a.
- Korsten, A.F.A., *Het spraakmakende bestuur*, Den Haag, 1979b.
- Korsten, A.F.A., *Regeling en ontregeling in de lokale democratie*, Den Haag, 1981.
- Lijphart, A., *Pacificatie, kentering en de Nederlandse politiek*, Amsterdam, 1969.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Recht doen aan inspraak*, Den Haag, 1995.
- Nieuwenkamp, R., *De prijs van het politiek primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Delft, 2001.
- Peppel, R.A. van de en M.T. Prummel, 'De selectiviteit van interactief beleid', *Bestuurskunde*, jrg. 9, nr. 1, pp. 15-25, 2000.
- Pestman, P., *In het spoor van de Betuweroute*, Amsterdam, 2001.
- Raad voor advies voor de Ruimtelijke Ordening, *Advies inzake het betrekken van de bevolking bij de vorming van het ruimtelijke beleid*, Den Haag, 1970.
- Raad voor advies voor de Ruimtelijke Ordening, *Advies over inspraak op de drie niveaus*, Den Haag, 1978.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Besturen op de tast*, Den Haag, 1996.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, Den Haag, 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur, *De cultuur van dualisering*, Den Haag, 2001.
- Raad voor het openbaar bestuur, *De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999a.

- Raad voor het openbaar bestuur, *Op de grens van monisme en dualisme*, Den Haag, 1997.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Preadvies bij het advies 'De regiefunctie van gemeenten'*, Den Haag, 1999b.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Tussen staat en electoraat; Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag, 1998.
- Rijnveld, M. en J. Koppenjan, 'Draagvlakvorming bij grote projecten. De hogesnelheidslijn-zuid', *Bestuurskunde*, jrg. 6, nr. 3, p.94-108, 1997.
- Salet, W., *Om recht en staat*, Den Haag, 1994.
- Schendelen, M.P.C.M. van, 'Huiswerk als succesfactor van interactieve beleidsvoering', *Bestuurswetenschappen*, jrg. 52, nr. 4/5, pp. 196-210, 1998.
- Thijn, E. van, *Publieke zaken*, Amsterdam, 2001.
- Tonnaer, F.C.P.L., 'Legaal besturen', in: J.G. Steenbeek e.a. (red), *Bestuur en norm. Bundel opstellen aangeboden aan prof. mr. R. Crinice le Roy*, Deventer, 1986.
- Tuuk, B. van der, *De representatieve elite. Een onderzoek naar het effect van selectieve deelname bij inspraak*, Tilburg, 1982.
- Vis, J., 'Groen poldermodel is fata morgana', *Milieudefensie*, jrg. 3, nr. 2, 1999.
- Voermans, W., 'Toekomstperspectieven voor het primaat van de wetgever', *RegelMaat*, jrg. 12, nr. 1, pp. 35-40, 1998.
- Zijlstra, S.E., *Convenanten. Preadvies voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Zwolle, 1994.

Bijlage I

Casuspositie politiek primaat en interactief bestuur

1

Inleiding ⁴⁸

Interactieve beleidsvorming komt veelal voor bij grote infrastructurele projecten omdat dit langdurige processen zijn, er sprake is van pluriformiteit in waardenoriëntaties die doorwerken in een kijk op infrastructuur, en er behoefte bestaat aan consensusvorming in een tijd en plaatsgebonden context.⁴⁹

Daarbij is interactieve beleidsvorming lang ongebruikelijk geweest. De WRR adviseerde in ‘*Besluiten over grote projecten*’ uit 1994 om grote projecten anders te organiseren. De overheid moest een project niet meteen plannen. Verkenning van het probleem en het bedenken van mogelijke oplossingen zonder te praten op basis van een vaststaand plan zou een groter draagvlak opleveren. Door een dergelijke aanpak kunnen allerlei partijen vooraf meningen en ideeën inbrengen *in plaats van* louter achteraf te reageren tijdens een inspraakprocedure, aldus de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Bij grote projecten kiest de overheid recent ook meer voor open planprocessen, of interactieve beleidsvorming, gevolgd door een PKB-procedure, zoals de nut- en noodzaakdiscussies over de mogelijke uitbreiding van de Rotterdamse haven en de luchtvaartinfrastructuur. Burgers, belangengroepen en andere overheden blijken ook behoefte te hebben aan interactieve beleidsvorming getuige het succes van de ROM-projecten en Groene Hart-gesprekken in het midden van de jaren negentig.

De Verkenningfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM) is in 1997 afgerond. Hierop wordt in het vervolg nader ingegaan om zo de spanning tussen politiek primaat en interactieve beleidsvorming nader te illustreren. Eerst volgt een inleiding om duidelijk te maken waarom het ging, welke fasen te onderscheiden waren en wie deelnam. Daarna wordt vanuit een viertal criteria de VERM de maat genomen.

Uit de analyse zal blijken dat de VERM-aanpak geen voorbeeld is voor een succesvolle interactieve beleidsvorming. De spanning tussen politiek primaat en interactieve beleidsvorming kwam tot uiting. Deze spanning wordt geduid en een oplossing wordt aangereikt voor regulering van de spanning bij toekomstige interactieve processen.⁵⁰

⁴⁸ Deze bijlage vormt de weerslag van een onderzoek dat is verricht door prof. dr. A.F.A. Korsten ter voorbereiding op dit advies.

⁴⁹ Schendelen (1998), pp. 196-210.

⁵⁰ Als bronmateriaal is de analyse van de bestuurskundigen dr. Erik-Han Klijn en dr. Joop Koppenjan gebruikt: Klijn (1997), pp. 143-167; Klijn (1999), pp. 47- 68; Klijn (1998a), pp. 302-309; Klijn (2000); Klijn (1998b).

2

Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM)

Ondanks zijn huidige formaat wordt de wereldhaven van Rotterdam op korte termijn geconfronteerd met ruimtegebrek. Om een oplossing te vinden voor dit ruimtegebrek hebben Rijkswaterstaat (directie Zuid-Holland) en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam het project Maasvlakte 2 in 1994 gestart. Onder de verantwoordelijkheid van de ministeries van V&W, VROM, LNV en EZ heeft tussen april 1996 en juli 1997 een nationale discussie plaatsgevonden in het kader van de Verkenning ruimtetekort Mainport Rotterdam. De uitkomst van deze discussie heeft geresulteerd in het besluit van het kabinet de procedure van het planologische kernbeslissing (PKB) te volgen.

De voorbereidende werkzaamheden in het kader van de PKB-procedure worden uitgevoerd door de projectorganisatie Maasvlakte 2: een samenwerkingsverband tussen het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam en Rijkswaterstaat (directie Zuid-Holland). De projectorganisatie functioneert operationeel in Rotterdam en werkt in opdracht van de projectdirectie Tweede Maasvlakte in Den Haag.

Een interdepartementale werkgroep VERM van de ministeries van VROM, V&W, EZ en LNV heeft binnen zeven regio's met havengebonden activiteiten oproepen geplaatst om mee te debatteren. Deze regio's, waaronder Eemshaven/Delfzijl, Moerdijk en Venlo kunnen de ruimtebehoefte van de Rotterdamse haven opvangen. Deze zeven gebieden beschouwen zich als een netwerk, behorend bij de mainport Rotterdam (Ng, 25 april 1997).

Fasen

Aan de PKB-procedure ging het proces van interactieve beleidsvorming vooraf waarom het hier gaat. Het interactief VERM-project kende een onderverdeling in meerdere fasen:⁵¹

- Fase 1: consultatiefase (mei-september 1996). In deze periode werd een aantal belanghebbenden geraadpleegd om het probleem in kaart te brengen. Typisch voor interactieve beleidsvorming: de probleemdefinitie maakt deel uit van het beraad.
- Fase 2: probleemanalyse (juni-september 1996). In deze periode vond nadere probleemverkenning plaats, formulering van aandachtspunten voor oplossingsrichtingen en discussies over nut en noodzaak. In deze fase vonden ronde-tafelgesprekken plaats, expert meetings, enquêtes en interviews.
- Fase 3: oplossingsrichtingen formuleren (september 1996-medio 1997). In werkateliers werden mogelijke oplossingsrichtingen geformuleerd. Er werden ook expert meetings georganiseerd, alsmede bijeenkomsten van een klankbordgroep. Oplossingen werden landelijk gepresenteerd.
- Fase 4: besluitvormingsfase (medio 1997). De projectbeslissing wordt voorbereid. De projectgroep maakt de belangrijkste conclusies openbaar. Binnen de departementen werd het projectvoorstel voorbereid.

⁵¹ Klijn (1998a).

Tegen het einde van het VERM-proces heeft het ministerie van V&W twee procesbestuurders ingeschakeld 'om de bestaande verschillen van inzicht over het ruimteprobleem in de Rotterdamse haven op te lossen'.⁵² Het ging met name om een verschil tussen het Centraal Planbureau en het Havenbedrijf over de omvang van het ruimteprobleem in de Rotterdamse haven.

⁵² Klijn (1999).

3

Deelnemers

De tabel geeft een overzicht van diverse groepen die betrokken waren bij de VERM.

Tabel: Actoren bij de VERM-discussie⁵³

Actoren	Typering	Momenten van participatie
Burgers	Individuele burgers	Vooraf in werkateliers en rondetafelbijeenkomsten; enquêtes
Belangenorganisaties	Landelijk georganiseerde economische belangen-	Vooraf in klankbordgroep, verder in landelijke presentatie en organisaties (CNV, VNO, enz.) de werkateliers
Belangenorganisaties	(milieu) Landelijk en regionaal georganiseerde milieu-organisaties (Stichting Natuur en Milieu, etc.)	Vooraf in klankbordgroep, bescheiden participatie in werkateliers, rondetafelbijeenkomsten
Regionale bestuurders	Burgemeesters/wethouders betrokken gemeenten/gedeputeerden en dir. havenbedrijven	Dominant in de consultatie-gesprekken, ruim vertegenwoordigd in rondetafelbijeenkomsten; bescheidener in werkateliers
Deskundigen/onderzoekers	Deskundig op relevante deelterreinen	Vooraf in expertmeetings, klankbordgroep en – minder intensief – in de werkateliers
Nationale bestuurders	Ministers	Nauwelijks in open-planproces zelf
Departementen (afd. en personen niet in de VERM)	VROM, V&W, Financiën, LNV en EZ	Weinig tot niet in open-planproces zelf, wel in interacties daaromheen
Tweede Kamer		Beperkte participatie in landelijke presentatie-bijeenkomst

⁵³ Klijn (1998a).

4

Ambtenaren, politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers

Departementale ambtenaren en nationale bestuurders waren nauwelijks in het open planproces van de VERM betrokken. Daarmee was een basis gelegd voor een *inadequaat* vervolg, ervan uitgaande dat betrokkenheid van bestuurders een voorwaarde was voor het van de grond laten komen van interactieve beleidsvorming. Dit is een expliciet punt van bestuurlijke reflectie geweest. Op aandringen van de minister van V&W wordt andere ministers en Tweede Kamerleden afgeraden te participeren omdat ze een eigen verantwoordelijkheid hebben. Dat hield in dat ‘de projectbeslissing kan afwijken van de uitkomst van de discussie in de Verkenningsfase’, aldus Klijn en Koppenjan.⁵⁴ Hiermee is de kern van de problematiek aangegeven: interactieve beleidsvorming kan bijna niet lukken als na afloop van de interactieve beleidsvorming een apart besluitvormingstraject volgt. Wie interactieve beleidsvorming wil realiseren moet eigenlijk eerst alle macht afgeven, menen Klijn en Koppenjan. Er is wel regelmatig contact geweest tussen de ambtelijke top van departementen en de projectorganisatie VERM. Maar al tijdens de voorfase bleek dat *‘het ambtelijk draagvlak voor het open-planproces beperkt was’*.⁵⁵

De projectgroep-Maasvlakte 2 bleef bestaan naast de projectgroep VERM. Ambtenaren van verschillende departementen bleven werken aan de ontwikkeling van een tweede Maasvlakte. Er wordt gewoon doorgewerkt aan oplossingen voor het ruimteprobleem terwijl er daarnaast een nut en noodzaakdiscussie plaats vindt over alternatieve oplossingen. Daarmee wordt *de legitimiteit van de nut en noodzaakdiscussie aangetast*. De ambtelijke top heeft steeds duidelijk gemaakt dat ze het recht had de eigen projectbeslissing te nemen, dat wil zeggen voor te leggen aan de bestuurders.⁵⁶

Betrokkenheid van regio's

De betrokkenheid van bestuurders bij de discussie bleek per regio zeer verschillend. Sommige gebieden vonden hun inbreng minder relevant. Uit kringen van de VERM-projectgroep is vernomen dat er weinig nieuwe inzichten of ideeën gehoord zijn. Veel gemengde gevoelens. De discussie ging al snel over locaties. Met name was er sprake van een meningsverschil tussen het Centraal Planbureau en de gemeente Rotterdam over hoe groot de Tweede Maasvlakte zou moeten worden. Dat overheerste de discussie. In een nut- en noodzaakdiscussie moet echter eerst gepraat worden of nieuwe ruimte nodig is en wat investeringen opleveren in plaats van discussie over de locatie.

⁵⁴ Klijn (1998a).

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

5

Evaluatie van het open planproces VERM

Hoe een open planproces te beoordelen?

De VERM is te beoordelen vanuit een aantal criteria:

- 1 was er ambtelijk steun voor het *überhaupt* plaatsvinden van de nut- en noodzaakdiscussie of is die steun in mist gehuld geweest?;
- 2 is zichtbaar geworden dat door ambtenaren naar de uitkomsten van de nut- en noodzaakdiscussie is gekeken, blijkens terugverwijzing naar deze uitkomsten?;
- 3 is er sprake geweest van een goede koppeling tussen open planproces en verdere ambtelijke beleidsvoorbereiding?
- 4 speelde de VERM zich in een politiek isolement af?

Terugblik (1): de legitimatie van het open planproces was beperkt

Een nadere analyse leert dat 'het ambtelijk draagvlak voor het open planproces beperkt was'. Ondanks de nut- en noodzaakdiscussie, dus de discussie over de urgentie van het ruimteprobleem en daarmee verbonden oplossingen, werd ambtelijk gewoon verder gewerkt ervan uitgaande dat er een groot ruimteprobleem was. Dat is tegenstrijdig. In december 1997 discussieert de Tweede Kamer over de start van de PKB-procedure en is de vraag of er voldoende materiaal ligt en hoe zeker de beslissing tot uitbreiding van de Rotterdamse haven is. De minister verklaart ervan uit te gaan dat er ruimtegebrek is en de uitbreiding dus nodig is.

De conclusie die hieruit te trekken is, is dat een bestuurlijk kader voorafgaand aan het open planproces duidelijk had moeten maken welke rol ambtenaren verder vervullen: werken ze wel of niet door en aan wat? De integriteit van de procedure, een criterium dat een ambtelijke V&W-werkgroep voor beoordeling van inspraak in 1995 hanteerde (zie Recht doen aan inspraak) was nu niet voldoende gewaarborgd. De deelnemers aan het open planproces over nut en noodzaak van uitbreiding kregen de indruk dat er meer politieke speelruimte was dan feitelijk aanwezig was. Dit wordt versterkt door andere uitkomsten van de terugblik.

Terugblik (2): beperkte meerwaarde voor verrijking van beleid

Droeg de interactieve beleidsvorming bij aan de politiek-bestuurlijke keuzen die ingebracht werden in de PKB, dus was er sprake van verrijking van beleid, zoals beoogd wordt met interactieve beleidsvorming? Is zichtbaar geworden dat er door ambtenaren naar de uitkomsten van de nut- en noodzaakdiscussie is gekeken, blijkens terugverwijzing naar deze uitkomsten? Het antwoord is negatief. Dat is opnieuw een kritisch punt.

'Het is opvallend dat wanneer men de uiteindelijke projectbeslissing met de aanvankelijke beslissing en de voorstudie van de projectgroep-Maasvlakte 2 vergelijkt, er slechts *geringe verschillen* zijn. De uitbreiding van 1000 ha werd ook al in de voorstudie als eerste fase van de Maasvlakte 2 genoemd. De voorstellen met betrekking tot thema's als economisch beleid (3% groei),

havenuitbreiding (ruimtetekort is een nationaal probleem maar moet in de Rijnmond worden opgelost), vervoer (toename vervoer, knelpunten) en leefklimaat (aanleg extra natuur- en recreatiegebied) verschillen nauwelijks als ze worden vergeleken met de voorstudie', aldus Klijn en Koppenjan.⁵⁷

'De bijdrage van het open planproces aan de inhoudelijke verrijking van het projectvoorstel is beperkt' zeggen ze. En: 'Het planproces levert wel wat nieuwe ideeën op – vooral het verplaatsen van activiteiten naar andere regio's – maar in de loop van de discussie voorgestelde alternatieve oplossingen worden nauwelijks uitgewerkt, noch geëvalueerd'.⁵⁸

Kijkt men naar de argumentatie voor deze projectbeslissing, dan domineren overwegingen en inhoudelijke argumenten die ook al in eerdere stukken van de projectgroep-Maasvlakte 2 te vinden waren. Er wordt slechts weinig naar de uitkomsten uit het open planproces verwezen. De beperkte meerwaarde van het open planproces voor de inhoudelijke verrijking van het oorspronkelijke beleidsvoorstel heeft te maken met de dominantie van de reeds ontwikkelende oplossing: de Tweede Maasvlakte. Het was de oplossing die reeds expliciet in het startbesluit was genoemd, steun kreeg vanuit ambtelijke en politieke hoek en die het meest was uitgewerkt. De discussie ging meer over de randvoorwaarden voor Maasvlakte 2 dan over nut en noodzaak van dezen uitbreiding'.⁵⁹

Opnieuw is een les te trekken. In een bestuurlijke kaderstelling bij het open planproces had de politiek speelruimte duidelijk moeten worden. Er zijn nu bij deelnemers verwachtingen gewekt dat het ging om nut en noodzaak van een uitbreiding terwijl de speelruimte feitelijk beperkt was tot randvoorwaarden. Dat was op te lossen geweest door hetzij de discussie te beperken tot randvoorwaarden hetzij de nut- en noodzaak discussie geheel achterwege te laten.

Terugblik (3): koppeling met vervolg

Het vorige punt leidt als vanzelf naar de vervolgvraag: Is sprake van een goede koppeling tussen open planproces en ambtelijke beleidsvoorbereiding?

De evaluatoren: 'De ambtelijke en politiek steun voor het open planproces is gering. Vanuit de departementen heeft men weinig behoefte aan het proces zoals dat wordt georganiseerd. Men is meer geïnteresseerd in een discussie met belangengroepen en experts. De Tweede Kamer participeert vrijwel niet en zowel de minister als de departementen geven al in een vroeg stadium aan zich niet gebonden te achten aan de uitkomsten van het open planproces'.⁶⁰

Er was 'geen goede koppeling tussen de resultaten van het open planproces en de ambtelijke voorbereiding van het projectvoorstel daarna'. Daarmee is opnieuw een grondregel van goed interactieve beleidsvorming geschonden. De VERM is een geïsoleerd proces geweest.

⁵⁷ Klijn (1999), p. 57.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

Terugblik (4): politieke betrokkenheid

Speelde de VERM zich ook in een politiek isolement af? De politieke betrokkenheid was nagenoeg nihil. Het antwoord van de evaluatoren op de vraag is daarom eenduidig: ja. Het open planproces werd een arena die los stond van de politieke arena waar de beslissingen vallen. Het open planproces is 'nauwelijks ingebed in de lopende besluitvorming en de resultaten vinden maar mondjesmaat hun weg naar de politieke besluitvorming. Een belangrijke oorzaak daarvan kan worden gevonden in de heersende rolopvatting van politici, die ertoe leidt dat zij grote moeite hebben op adequate wijze met interactieve processen om te gaan'.⁶¹ (1999: 58). Dit verschijnsel deed zich ook bij andere interactieve processen voor, zoals de discussie over Schiphol (TNLI-debat). De rolopvatting is te verklaren uit de democratie-opvatting van politieke vertegenwoordigers en hun kijk op het politieke primaat. De volksvertegenwoordigers nemen uiteindelijk de beslissing, volgens hun opvatting van politieke democratie. Klijn en Koppenjan menen dat er sprake is van 'onoverbrugbare tegenstelling tussen het politiek primaat en interactieve besluitvorming'.⁶²

Met de stellingname dat politieke volksvertegenwoordigers een andere rolopvatting moeten tonen, wordt door ons evenwel niet ingestemd. Het is gezien hun taak en verantwoordelijkheid, werkdruk en begrijpelijke rolopvatting van bestuurders en volksvertegenwoordigers onmogelijk van hen te verwachten dat ze gelijktijdig participeren in legio interactieve beleidsvormingsprocessen.

Bestaat er dan toch een oplossing voor het voorkomen van politiek isolement? Klijn en Koppenjan menen dat politici hun rolopvatting moeten aanpassen.⁶³ Dit komt ons voor als een – in de huidige politieke context – doodlopend pad. We menen dat een politiek-bestuurlijke kaderstelling wel een alternatief is. Uit een kaderstelling kan blijken wat onderwerp, spel en spelregels bij interactieve beleidsvorming in een concreet geval zijn. Per geval zou kaderstelling onderwerp van beraad tussen minister en parlement moeten zijn. Minister en Tweede Kamer kunnen inhoudelijke richtlijnen geven en randvoorwaarden stellen aan de opzet van de interactieve beleidsvorming. Ook zijn afspraken te maken over tussentijdse informatieverstrekking door een minister. Bij de opstelling van het '*Integraal inrichtingsplan voor de Veluwe randmeren*', waarbij door Rijkswaterstaat een interactief proces met andere besturen werd gevolgd, is wel iteratie tussen proces en besluitvorming gepleegd (Van der Most, Koppenjan en Bots, 1998).

⁶¹ Ibidem, p. 58.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem, p. 62.

6

Lessen

De grote les van het open planproces of proces van interactieve beleidsvorming dat als VERM te boek stond, is dat bepaalde criteria van behoorlijk interactieve beleidsvorming zijn geschonden. Daar kreeg de dialoog veel van een dialoog tussen doven. Het politiek bestuur moet een bestuurlijke kaderstelling plegen zodat eerder duidelijkheid ontstaat over de ambtelijk-bestuurlijke en politieke legitimatie van de inhoud van en randvoorwaarden voor het interactief beleidsvormingsproces, de politieke speelruimte en de koppeling met verdere besluitvorming. Tevoren moet dus – anders gesteld - nagedacht worden over de structurering van de publieke discussie: wie zijn de spelers, wat zijn de spelregels en wat staat wel of niet open voor discussie? Minister en parlement moeten zelfbinding aangaan. Een van de mogelijke uitkomsten van kaderstelling, en beraad daarover tussen minister en Tweede Kamer, kan dan zijn dat er geen interactieve beleidsvorming op gang moet komen. De volksvertegenwoordiging en/of minister kunnen van mening zijn dat de speelruimte te beperkt is of andere omstandigheden kunnen reden zijn voor het achterwege laten voor het nastreven van verrijking van of draagvlakvorming voor beleid. Wordt die duidelijkheid niet verschaft dan kan interactieve beleidsvorming beter achterwege blijven want burgers, experts en andere overheden zullen het open planproces niet steunen.

Bijlage II

Adviesaanvraag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Aan de Raad voor het openbaar bestuur

Onderwerp
verzoek om een nader advies

Zoals moge blijken uit de u onlangs toegezonden reactie van het kabinet op het advies over "Bestuurlijke samenwerking en democratische controle" heb ik met grote belangstelling kennisgenomen van dit advies. Dat neemt niet weg dat uw advies ook weer, gedeeltelijk nieuwe, vragen oproept waaromtrent ik het op prijs zou stellen indien de Raad voor het openbaar bestuur daar zijn licht ook over zou willen laten schijnen.

Ik doel dan op de rol van de volksvertegenwoordigingen. Een centrale rol in het parlementair democratische bestel is steeds leiding te geven of controle uit te oefenen en daarbij inspeland op de vragen die zich aandienen - uit te maken wat het algemeen belang is. Volksvertegenwoordigingen moeten echter vaak besluiten nemen waarvan de werking zich over vele jaren uitstrekt en die haar dus beperken in haar mogelijkheden om op een later moment het algemeen belang opnieuw te definiëren en die herziene opvatting ook te effectueren. Naar de mate waarin eerdere beslissingen meer aanspraken, rechten en toezeggingen voor anderen (mede-overheden of private partijen) inhouden - en die zijn inherent bij processen van interactief besturen en afspraken over door gezamenlijke inspanningen te bereiken resultaten - wordt die latere afwegingsvrijheid de facto beperkter.

Toch moet een volksvertegenwoordiging van opvatting kunnen veranderen en zij zou dat volgens de theorie ook in volle vrijheid moeten kunnen effectueren, hetzij omdat de omstandigheden ingrijpend zijn veranderd en het algemeen belang dat vereist, hetzij omdat de volksvertegenwoordiging zelf door inmiddels gehouden verkiezingen min of meer ingrijpend van samenstelling is gewijzigd, hetzij beide het geval is.

De Raad voor het openbaar bestuur schrijft in zijn advies terecht dat volksvertegenwoordigingen zich in deze soort gevallen terdege rekenschap moeten geven van wat zij (gaan) doen. Er blijft het probleem - of althans het dilemma - dat de zittende volksvertegenwoordiging treedt in de "soevereiniteit"

Datum
15 mei 2001

Ons kenmerk
Cwo1/U68996

Onderdeel
DGZK/CZW

Inlichtingen
G.R.J. van Wesel
T (070) 426 8302
F (070) 426 7634

Uw kenmerk

Blad
1 van 2

Aantal bijlagen

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
15 mei 2001

Ons kenmerk
Cwo1/U68996

Blad
2 van 2

van zichzelf voor de rest van haar zittingsperiode en van haar opvolger na de volgende verkiezingen.

Dit dilemma wordt in de hedendaagse bestuurspraktijk steeds klemmender naar de mate waarin processen van interactief besturen en horizontalisering van de verhoudingen tussen overheid en andere actoren in de samenleving vaker aan de orde zijn, juist omdat met gebruikmaking daarvan resultaten bereikt kunnen worden die met een traditionele aanpak van een overheid "boven" de samenleving in deze tijd niet altijd (meer) haalbaar zijn.

Graag verzoek ik de Raad voor het openbaar bestuur om over dit specifieke vraagstuk bij vormen van interactief besturen en gedeelde verantwoordelijkheid met anderen zijn licht nog eens nader te laten schijnen en daarover zo mogelijk nog in het kalenderjaar 2001 te adviseren.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,



K.G. de Vries



Bijlage III

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Advies Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grote stedenbeleid november 2001
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999

- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

Bijlage IV

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aan gaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, de uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Verslag symposium, Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998

- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

Bijlage V

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
kroonlid CTG en beleidsadviseur.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- de heer **prof. dr. W.B.H.J. van de Donk**,
hoogleraar Maatschappelijke Bestuurskunde aan de
Katholieke Universiteit Brabant;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van de gemeente Hengelo;
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland
en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden
aan de Universiteit van Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht;
- de heer **drs. C.J.N. Verstedden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior adviseur bij Deloitte & Touche Bakkenist;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haften**,
(geen Raadslid).

