

Vorbij de pragmacratie

Een lokaal antwoord op nationale verlegenheid

Auteur: Hans Boutellier

De vraag naar een sterke decentrale bestuurslaag doet zich voor in een context waarin de nationale overheid aan kracht verliest. Dit heeft te maken met de Europese Unie die door geopolitieke ontwikkelingen en de klimaatproblematiek sterker moet worden. Maar vooral ook met het legitimiteitsverlies van de nationale overheid in een sociaal fragmenterende samenleving. Zij verlangt naar 'een andere bestuurscultuur' en 'een menselijke maat' in de uitvoering. Maar we zien een grote handelingsverlegenheid om dit op nationaal niveau te realiseren. De vraag is of een sterkere positie van de lokale overheid deze situatie kan verbeteren en welke condities daarvoor nodig zijn.

Een pragmacratie

In het Nederlandse publieke debat wordt vaak gewezen op de ontzuiling als de bron van de hedendaagse verhoudingen. Daar zit wat in, maar wat is er daarna gebeurd? Dan valt al gauw de term 'het neoliberalisme'. Het openbaar bestuur kwam in het teken te staan van het marktdenken, met een grote nadruk op individuele verantwoordelijkheid, een streven naar een kleinere overheid en privatisering van publieke diensten (zoals energie, water, openbaar vervoer, posten, gezondheidszorg). Het deed zich voor tegen de achtergrond van een globaliserende economie van handelsverdragen en verplaatsing van productie naar lagelonenlanden.

Op dit dominante (globale) marktdenken is veel kritiek mogelijk, maar tegelijk moet geconstateerd worden dat velen ervan hebben geprofiteerd, al is het maar via spotgoedkope producten in de massamarkten. Het werd met andere woorden ook gewild. In politiek-morele zin is er dan ook nog iets anders aan de hand. [\[1\]](#) Met de secularisering kwam een einde aan de politiek van 'de grote verhalen', al dan niet religieus geïnspireerd.

Er wordt ook wel gesproken van een postideologische samenleving. Een ideologie opgevat als een levensbeschouwelijk totaalpakket van een mens- en maatschappijvisie, van een partij en een sociale beweging, van verbindingen tussen jong en oud en vooral van massa en elite. In die postideologische context ging een bestuursvorm domineren die we kunnen typeren als een 'pragmacratie': politiek voeren naar bevind van zaken op basis van het criterium 'wat werkt'.

Een pragmacratie staat borg voor een zeker succes, maar biedt tegelijk zicht op de problemen die eruit voortvloeien.

De pragmatische logica

De pragmacratie heeft - als opvolger van het verzuilde politieke systeem - een andere logica. Deze staat borg voor een zeker succes, maar biedt tegelijk zicht op de problemen die eruit voortvloeien. Ik onderscheid vijf kenmerken in de logica van het pragmatisme.

Effectief en efficiënt

Het publieke domein wordt vanuit het adagium 'wat werkt' ingericht op basis van effectiviteit en efficiëntie. Deze bureaucratische criteria (Weber!) komen in de plaats van ideologische termen, afgeleid van mensbeeld en maatschappijvisie. Een meer 'zakelijke' benadering vormde in zekere zin een verademing ten opzichte van de trage processen van de opkomende welvaartsstaat (een telefoonaansluiting kon een half jaar op zich laten wachten). Zij hanteert daarbij de taal van 'de redelijkheid'. Wie kan er nou tegen effectief en efficiënt besturen zijn?

Flexibel

Politiek-bestuurlijk beweegt de pragmacratie mee met de tijdgeest en de economische mogelijkheden. Zo is het opvallend welke zwenkingen in de afgelopen decennia mogelijk zijn geweest, vaak binnen dezelfde partijen: van stringent bezuinigingsbeleid tot miljardenuitgaven; van ongeremde groei tot restrictief milieubeleid; van solidaire principes tot evident onrechtvaardige maatregelen. De argumentaties voor deze zwenkingen waren altijd te vinden in wat 'het beste' voor het land is gegeven de omstandigheden.

Kennisgestuurd

De pragmacratie ontwikkelde zich tot 'een complex' van gerationaliseerd beleid, (kritisch) begeleid door wetenschap en journalistiek. Bij ontstentenis van richtinggevende 'grote verhalen' nam de wetenschap een meer vooraanstaande rol in, terwijl de journalistiek ont-ideologiseerde c.q. professionaliseerde. Het ging gepaard met het meritocratisch ideaal, waarin cognitieve excellentie het hoogste scoort. Vanaf eind jaren zestig groeide vooral het belang van de sociale wetenschappen. Niet als ideologie (zo moet het zijn), maar in termen van opportuniteit (zo zou het kunnen). Zij adviseren over wat 'het beste' is (zie Boutellier, 2015, h. 7). [\[2\]](#)

Dominant marktdenken

De pragmacratie sloot op deze wijze naadloos aan bij de destijds (neoliberale) globalisering van de economie; deze voltrok zich op basis van dezelfde soort termen: goedkoper, sneller, soms ook beter. De facto gaf ze daarmee ruim baan aan 'de markt', meer in het bijzonder aan het grootkapitaal. Het kapitalisme kwam in een versnelling met nauwelijks nog enig ideologisch tegenwicht. De pragmacratie bood een politiek-morele

inbedding voor economische macht die wel degelijk ook 'leverde': vooral de middenklasse profiteerde ervan binnen een breed gespreid consumentisme.

Systemisch wantrouwen

Bij ontstentenis van 'grote verhalen' en door de nadruk op bureaucratische principes als effectiviteit en efficiëntie wordt de werking van 'het systeem' als zodanig steeds belangrijker. Hier past het beeld van de geoliede machine, waarvan het soepele draaien doel op zich wordt. Een machine dat via algoritmes ook nog eens zelfregulerend lijkt te worden. De (politieke) keuzes die eraan ten grondslag liggen worden steeds impliciet of in ieder geval anoniemer voor wie niet bij 'het systeem' betrokken is. De pragmacratie kwam steeds meer in het teken te staan van wantrouwen: van overheid naar burgers - maar ook omgekeerd.

Het pragmatische bestuur piept en kraakt, maar een alternatief daarvoor is niet zomaar gevonden.

Een vastgelopen systeem

Als opvolger van het verzuilde politiek systeem is de pragmacratie tot op zekere hoogte succesvol geweest. Zij heeft pacificerend gewerkt en heeft voor een ongekende economische groei gezorgd. Maar ze loopt als politiek-morele opvolger van de verzuilde maatschappij op haar einde, hetgeen bijvoorbeeld zichtbaar werd in de coronacrisis. Anders gezegd, de pragmacratie liet in die crisis haar ware gezicht zien: besturen zonder verhaal, zonder betekenisgeving, zonder uitleg.

Aanvankelijk werd het 'varen op half zicht' als een redelijke - pragmatische - vorm van bestuur geaccepteerd. Het coronabeleid nam echter steeds meer de vorm aan van consignes vanuit 'het systeem', waarvan de rationale niet anders was dan meer of minder ziekenhuisopnames. De risicoschuif werd een stukje meer of minder opengezet, waarbij de maatschappelijke consequenties nauwelijks een rol leken te spelen in de argumentatie: effectiviteit en efficiëntie zonder toelichting. Het leidde tot een tegenbeweging ('wappies') die op zoek ging naar een eigen waarheid. De 'waarheid' van het pragmatisch complex werd sowieso al minder vanzelfsprekend geaccepteerd.

Het pragmatische bestuur piept en kraakt, maar een alternatief daarvoor is niet zomaar gevonden. Ik zou op drie samenhangende problemen meer in het bijzonder willen wijzen.

1. Groeiende ongelijkheid

De pragmacratie heeft tot op zekere hoogte gewerkt, maar lang niet voor iedereen. De cijfers tonen aan dat de sociaaleconomische ongelijkheid in de afgelopen decennia is toegenomen, waarbij met name burgers met praktijkopleidingen achterblijven. Het

dominante meritocratische model vertaalt zich in de inkomensverdeling. Vooral de verschillen in vermogen zijn groot en worden steeds groter. Volgens het CBS bezit de rijkste 10% meer dan de helft (61%) en de rijkste 1% bijna een kwart (23%) van het totale vermogen in Nederland. In een enquête van de ING lieten vrijwel alle respondenten (94%) weten deze vermogensverschillen te groot te vinden. [3] De ongelijkheid tussen burgers is volgens steeds meer politieke partijen niet langer verdedigbaar.

2. Politiek zonder visie

De pragmacratie heeft geen betekenisvol verhaal. Zij was juist het resultaat van de ontideologisering - er was ook weinig behoefte aan. Aan de top van bestuurlijk Nederland wordt nadrukkelijk gekoketteerd met het ontbreken van visie. Individuele vrijheid in een welvaartsstaat is het hoogste ideaal. De burger staat voor de (neoliberale) opdracht om zelf wat van het leven te maken. Dat lukt velen, maar ook heel veel niet. Voeg daarbij de zwellende groep nieuwkomers, die vanaf de onderkant in de samenleving instroomde. Zonder overtuigend verhaal leidt dat tot problemen, een zondebok is gauw gevonden. De pragmacratie kent alleen bezieling voor belanghebbenden.

3. Een legitimiteitscrisis

Deze wordt geduid in verschillende termen: het belang van transparantie, terugbrengen van de menselijke maat, afnemend institutioneel vertrouwen en groei van illiberaal gedachtengoed (Van Wonderen, 2022). [4] Veel heil wordt verwacht van 'een andere bestuurscultuur' - een enigszins simplistische term, wanneer we ons realiseren hoe diep deze verankerd is in de postideologische pragmacratie. Ze wordt in toenemende mate als sociaal-technocratisch en onneembaar bolwerk ervaren. Het mag duidelijk zijn 'het populisme' in dit legitimiteitsvacuüm tot ontwikkeling kon komen. Het beroept zich op 'de wil van het volk', veelal onder verwijzing naar het pre-pragmatische tijdperk.

De verschuiving in machtsverhouding is geen gunst van het rijk, maar een aanbod van gemeenten om zijn legitimiteitscrisis op te vangen - en daar mag wat tegenover staan.

Een decentraal antwoord?!

Tussen de actuele Europese convergentie en de sociale fragmentering in heeft de nationale overheid een zwakke positie. De pragmatische logica heeft tot een legitimiteitscrisis geleid. In die context ontstaat de vraag of het openbaar bestuur zich decentraal kan versterken. Het gaat hier dus niet om de normatieve vraag of het wenselijk is. Maar om een kwalitatieve vraag: in hoeverre kan een sterke lokale overheid een antwoord zijn op de afnemende legitimiteit van de nationale pragmacratie?

De veronderstelling is dan dat het lokale bestuur meer betekenisvol voor de burgers zou kunnen opereren. Zij moet haar positie dan niet alleen versterken ten opzichte van de

nationale overheid, maar vooral ten opzichte van de eigen bewoners, wil zij de crisis van het nationale bestuur kunnen oplossen. Zij moet een antwoord hebben op 'de ongelijkheid zonder visie'. Wanneer dat niet kan worden waargemaakt is een verschuiving in de machtsverhouding tussen het nationale en lokale niveau vragen om problemen. Een aantal structurele condities zijn noodzakelijk:

Voldoende financiële armslag om in ieder geval de scherpe kanten van de ongelijkheid tussen burgers lokaal te verzachten. Dit zou wellicht kunnen door verschuivingen in het belastingregime. Het vraagt hoe dan ook om gegarandeerde lokale armslag vanuit het rijk. Die is goed te beargumenteren. Gegeven vorenstaande analyse is de in deze bundel onderzochte verschuiving in de machtsverhouding geen gunst van het rijk, maar een aanbod van gemeenten om zijn legitimiteitscrisis op te vangen - en daar mag wat tegenover staan.

Een ontkokerde visie waarin het perspectief van bewoners centraal staat. Nederland mag goed georganiseerd zijn (er zijn veel organisaties), maar dat betekent niet dat iedereen daarvan profiteert. Er is regelmatig sprake van over-organisatie en perverterende verkokering - ook lokaal! Veel burgers voelen zich niet gezien, tenzij ze in aanraking komen met politie en justitie. Actueel stedelijk beleid vraagt om inhoudelijke lading voorbij het denken in termen van effectiviteit en efficiëntie.

Een sterke bestuurlijke en ambtelijke as tussen nationale, provinciale en lokale overheid, inclusief de waterschappen is onontbeerlijk. Een dergelijk bestuurlijk verband maakt afspraken over een domeinverdeling en bevoegdheden mogelijk. Het is de kunst om de nationale en de lokale ambities met elkaar in overeenstemming te brengen. Dat kan door overeenstemming over de overkoepelende doelstellingen, door vertegenwoordiging in elkaars gremia en door gezamenlijke organisatie van begeleidend onderzoek en het leerproces.

Deze onderwerpen komen terug in een aantal andere hoofdstukken in deze bundel. In deze bijdrage gaat het vooral om de verhouding ten opzichte van bewoners en de legitimiteit van een sterkere positie van de lokale overheid. Vandaar de uitwerking van een vierde conditie in de volgende paragraaf.

De kunst zal zijn de lokale samenleving dichter rond de burgers en hun zorgen georganiseerd te krijgen.

Versterking van de lokale democratie

Een sterkere positie van de gemeenten begint bij een gerespecteerde positie onder haar bewoners, waarin hun perspectief daadwerkelijk centraal staat. Als zo'n positie ontbreekt, dan reproduceert het legitimiteitsverlies van de nationale overheid zich in de lokale verhoudingen. Om die reden wil ik tot slot tot een precisering komen van de

vertrouwensrelatie tussen overheid en burgers. De kunst zal zijn de lokale samenleving dichter rond de burgers en hun zorgen georganiseerd te krijgen.

Het Verwey-Jonker deed onderzoek naar de relatie tussen overheid en burgers door uitgebreid te spreken met 'wantrouwende burgers' (Peeters e.a., 2020). [5] In de analyse van de 52 gesprekken kwamen vijf narratieven naar boven, kort gezegd: 'de overheid ziet ons niet'; 'we zien de overheid niet', 'we hebben niets te vertellen', 'de overheid is onrechtvaardig', 'de overheid kan het niet'. In de gesprekken lopen deze verhalen door elkaar; ze laten iets zien van de eerder geschetste legitimiteitscrisis.

Weliswaar laat SCP-onderzoek regelmatig zien dat het grootste deel van de Nederlandse bevolking zich voegt of zich kan vinden in het openbaar bestuur, tegelijk spreekt voormalig directeur Kim Putters ook regelmatig van 'scheidslijnen' en een 'veenbrand'. Zoals de 'Fortuyn-revolte' zich in survey-onderzoek niet had aangekondigd, zo zou ook de huidige legitimiteitscrisis wel eens onder de radar kunnen blijven. Kan de lokale democratie daar een antwoord op geven?

Daarvoor zal ze geloofwaardig moeten optreden, dat wil zeggen zichtbaar, met aandacht voor bewoners, integer en adequaat handelend. Ze zou bovendien een oplossing moeten bieden voor een afkalvend geloof in het huidige politieke systeem. Dat zou naar mijn idee kunnen als gemeenten - begeleid door de VNG - systematisch werken aan een programma waarin nieuwe vormen van participatieve lokale democratie worden ontwikkeld - in aanvulling op representatieve democratie (zie ook Jaarbericht VNG 2014). [6]

Democratisering tegen de keer in

Een sterkere positie van de lokale overheid begint bij versterking van de democratische legitimiteit van die lokale overheid. Alleen dan kan het een antwoord zijn op de aftakeling van de pragmacratie - het bestuursmodel dat na de ontzuiling dominant werd. De lokale overheid is waarschijnlijk beter in staat om het perspectief van burgers centraal te stellen - *indien zij zich daarop ook inricht!* Het vraagt om nieuwe vormen van participatieve democratie in aanvulling op de bestaande representatieve vormen.

Deze ontwikkeling zou zich dan moeten voltrekken tegen de achtergrond van een áfnemende democratische legitimiteit. Deze is met name zichtbaar in de groei van de gemeenschappelijke regelingen, waarop de gemeenteraden slechts indirect invloed hebben. Daarnaast zien we - onder andere door de coronacrisis - een groeiende betekenis van de veiligheidsregio's die steeds meer als overlegorgaan voor de nationale overheid zijn gaan functioneren.

Een verdergaande emancipatie van de lokale overheid - via een versterking van de democratische legitimiteit - betekent onherroepelijk ook dat zij zich moet verhouden tot deze 'informele' bestuurslagen. Het betekent dat ofwel de provincie aan slagkracht zou

moeten winnen ten opzichte van de talloze regionale samenwerkingsverbanden. Ofwel dat nieuwe vormen van participatieve democratie zich ook op regionaal niveau worden gerealiseerd.

Tot besluit

Ik heb willen laten zien dat de lokale overheid opereert in een context van afnemende legitimiteit van het openbaar bestuur. De VNG hoede zich voor een sterkere positie van gemeenten ten opzichte van het rijk, als die de facto een verzwakking betekent van de relatie met haar bewoners. Een sterkere positie van de gemeentelijke bestuurslaag vraagt juist om een versterking van de relatie met de bewoners. Dat vraagt om financiële, bestuurlijke, inhoudelijke én democratische versterking van het eigen functioneren. Er lijkt nog een lange weg te gaan, maar misschien geeft een stap naar voren wel een impuls aan gemeenten om dat ook te gaan doen.

Hans Boutellier is bijzonder hoogleraar Polarisatie & Veerkracht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Literatuur

[1] Deze analyse is gebaseerd op Boutellier, 2015

[2] Hans Boutellier (2015), Het seculiere experiment. Herziene druk 2019, Den Haag: Boom.

[3] https://www.ing.nl/media/4september-ingweekoverzicht_vermogen_tcm162-54752.pdf

[4] Van Wonderen, R. (2022). Democratisch bewustzijn in Nederland. Over de ontvankelijkheid voor illiberaal en antidemocratisch gedachtegoed en de weerbaarheid daartegen. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/Anne Frank Stichting.

[5] Peeters, T., E. Smits van Waesberghe e.a. (2020). Van persoonlijke krenking tot vertrouwensbreuk. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut).

[6] Jaarbericht VNG 2014, [Gewoon, dichtbij \(pdf\)](#)