

Thorbecke 2.0: naar een vernieuwde Nederlandse overheid

Discussienotitie

Twee crises tegelijkertijd nopen tot een fundamentele herbezinning op de manier waarop maatschappij en overheid zich in Nederland tot elkaar verhouden. Waar de gevoelde crisis in de verhouding burger – overheid al langer speelde, is daar het afgelopen jaar de financieel-economische crisis bijgekomen.

Niets doen is ècht geen optie. Als er een moment voor een koerswijziging is, dan is dat nu. Een koerswijziging in de verhouding burger-overheid, én een koerswijziging in de inrichting van het openbaar bestuur. Niet in de laatste plaats omdat bezuinigingen in voorzieningen voor burgers bij diezelfde burgers de vraag oproepen waar en hoe de overheid zèlf de broekriem aantrekt.

1. NIEUWE WAARDEN

Laat meer aan burgers en bedrijven en minder aan de overheid

Het motto van de komende tijd is onvermijdelijk: laat het meer aan de mensen zelf.

Ten eerste omdat we eerlijk moeten zijn: de overheid kan nooit beantwoorden aan de groeiende vraag naar zekerheden die domweg niet geboden kunnen worden. Dit ondanks haar omvang en de professionaliteit van haar ambtenaren.

Bovendien moet de overheid keuzes maken omdat zij – zeker de komende tijd - haar middelen zal zien afnemen. Die keuzes maken de overheid hoe dan ook vatbaar voor kritiek, en dat tegen de achtergrond van toch al grote vertrouwenscrisis. Maar wanneer keuzes uitblijven, wordt die crisis nóg groter.

Het afnemen van middelen voor de overheid is deels een onafwendbaar proces door de economische omstandigheden. Het is echter ook noodzakelijk om het economische herstel niet af te remmen door een (te) hoge belasting- en premiedruk. En tot slot zijn door de vergrijzing de arbeidskrachten juist b́uiten de overheid hard nodig.

Dat alles vereist een nieuw perspectief. Het perspectief van de burgers en bedrijven geldt als vertrekpunt. En dat perspectief is gericht op de maatschappelijke prestaties van de overheid.

Besturen is vertrouwen in de samenleving

Internationaal wordt wel onderscheid gemaakt tussen *high trust* en *low trust societies*. *High trust societies*, waarin burgers elkaar redelijk vertrouwen, hebben een ongekend concurrentievoordeel omdat de bureaucratie beperkt blijft. De overheid hoeft immers niet alles te controleren. Hoewel Nederland in internationaal perspectief behoort tot de *high trust* samenlevingen, is onze overheid georganiseerd als in een *low trust society*.

Nederland moet daarentegen weer de volle vruchten gaan plukken van het feit dat het nog steeds een *high trust society* is. Dat betekent ruimte voor de burger en een bescheiden opstelling van de overheid. Dat gebeurt overigens reeds. In de afgelopen decennia zijn participatie en co-productie van beleid, in elk geval op lokaal niveau, begrippen die inwoners en ondernemers in staat te stellen hun eigen zaken in eigen hand te nemen. Budgetten worden in toenemende mate ter beschikking gesteld van (groepen van) inwoners die

daarmee zelf aan de slag kunnen. Daarmee worden delen van gemeenschapszorg dus 'buiten het huis' geplaatst.

Deze ontwikkeling zou met kracht moeten worden doorgezet. Niet 'de overheid' is verantwoordelijk voor veel zaken in de buurt en straat van de inwoners en ondernemers, maar diegenen moeten zelf het heft in handen nemen. In staat worden gesteld om dat te doen. Zeer veel overheidstaken kunnen de inwoners en ondernemers best zelf uitvoeren. Sterker: dat kunnen ze vaak beter en goedkoper dan de huidige overheid.

Wel moeten uiteraard de basisvoorzieningen voor met name de kansarmen in stand worden gehouden.

Back to basics: de overheid gefocust op haar kerntaken

Een fundamentele herbezinning is nodig op de taken van de overheid. De overheid legt haar rol als 'alleseter' af en ontwikkelt zich tot een sterke speler met een meervoudige missie: Mensen de ruimte geven. Het komt op hen neer. Dat vereist dat ook verantwoordelijkheden worden (terug)gegeven aan mensen om die ruimte te benutten. Zij moeten daar ook aan worden gehouden. En daarin worden tegemoetgekomen. Dus: vraagsturing; klantgericht en efficiënt. Plus de ruimte om – ook collectieve - zaken zélf op te pakken middels particulier initiatief; een eeuwenoud Nederlands fenomeen. Hier wordt niet eenvoudigweg gepleit voor meer marktwerking, maar wel voor een minder versnipperde overheid die de eigen taken goed doet en de burger minder beknelt door middel van allerlei toezicht- en handhavingvormen.

De focus ligt hier juist op ontwikkeling. Als mensen verantwoordelijk zijn, moeten zij sterk genoeg zijn om die verantwoordelijkheid te dragen. Dat betekent een voldoende opleidingsniveau en integratie in de samenleving.

Bied steun als het niet gaat. Sociale voorzieningen en zorg zijn adequaat en garanderen een minimumstandaard die past in een 21^e-eeuwse ontwikkelde samenleving. Ook hier: klantgericht en efficiënt. Betalen, bepalen en genieten van de dienst liggen in één hand: die van de burger zelf.

Straal gezag uit als overheid om een samenleving te creëren waarin het recht geldt en veiligheid wordt geboden. Ook internationaal.

En tot slot: geef gehoor. Democratische legitimatie is fundamenteel. Er is behoefte aan identificatie en herkenbaar leiderschap, aangevuld met vormen van directe democratie.

De nieuwe overheid

Wat vraagt dit van de overheid als organisatie? Essentieel is de aansluiting bij burgers en bedrijven. Dat betekent dat de overheid dichtbij de burgers en bedrijven staat als het gaat om te leveren maatschappelijke prestaties. Hóe die tot stand komen interesseert deze minder dan dát ze tot stand komen.

Waar burgers en bedrijven nu mee worden geconfronteerd, is een veelheid aan overheidsorganisaties die allemaal een beetje en dus geen van alle ècht verantwoordelijk zijn voor hun taakgebied. Dat leidt binnen en tussen deze overheden tot een worsteling op alle niveaus: waar zijn wij van; wat doen wij eigenlijk voor wie, en wie is verantwoordelijk? De versnippering van de overheid leidt tot afstemmingsproblemen en dubbel werk. Als gevolg hiervan blijft de arbeidsproductiviteit van de overheidssector fors achter bij de stijging van de welvaart.

Het spreekt voor zich dat moet worden gestreefd naar een efficiënt overheidsapparaat. Een slank en kwalitatief sterk Openbaar Bestuur biedt ruimte en maakt geen overbodige aanspraak op het economisch potentieel. Om ruimte te bieden maakt controle plaats voor vertrouwen. Richting burgers en bedrijven maar ook tussen bestuurslagen.

Zo kunnen we het dan ook af met minder ambtenaren. Niet onbelangrijk, want Nederland kent inmiddels bijna één miljoen ambtenaren, waardoor 12,7 % van de Nederlandse beroepsbevolking als ambtenaar zijn salaris verdient.

Dè overheid bestaat niet. Toch kan het huidige ondoorzichtige en diffuse conglomeraat worden ontvlochten tot een samenspel van organisaties die ieder ownership tonen en resultaatgericht zijn. Je gaat erover of niet. Daarbij zijn er geen tussenstructuren en dus ook

geen bestuurlijke drukte. Daarbij past ook een sterke afbouw van het huidige overdadige toezicht van en tussen overheden.

Ook hier zijn de voordelen evident. Zo doorbreken we immers de spaghetti van overleggen tussen overheidslagen, interdepartementale vergaderingen en breed samengestelde commissies. Dubbel werk wordt voorkomen en overheden werken niet meer langs elkaar heen. De verantwoordelijkheden zijn duidelijk en bij één overheidslaag belegd.

Een versnelling van besluitvorming is dan het resultaat. En dat is een must, want op dit moment worden geen heldere besluiten genomen en wordt te weinig tempo gemaakt. De nieuwe overheid zal eerdere en betere resultaten leveren.

2. NAAR EEN NIEUW BESTUUR

Doorontwikkeling naar een nieuw bestuur

Thorbecke geloofde in een dynamisch proces van interactie en aanpassing, in een samenspel tussen delen en geheel. Nu is het tijd om daarin door te pakken.

Het perspectief op een nieuw bestuur betekent vooral een herschikking van taken en verbinding tussen bestuurders en inwoners. Daarbij wordt nadrukkelijk het uitgangspunt van de burgers en bedrijven gekozen; de blik gaat van daaruit naar de overheid.

Zeggenschap en organisatie

De relatie tussen de burger en de overheid is op twee manieren te definiëren.

Ten eerste in termen van zeggenschap: hierin is de burger iemand die zijn of haar omgeving mede-bepaalt. Dit kan via of met de overheid, die daarvoor dicht bij de burger moet staan en wordt gestuurd door de (samengestelde) wensen van deze burger. Burgers zien zichzelf in dit verband in de eerste plaats als wijk- en dorpsbewoner. Zij zoeken het vooral in de nabije leefomgeving en ervaren daarbij steeds minder relatie met de overheid. Dus als het gaat om een leefbare en veilige woonomgeving, fietspaden en straten, het schoolplein en dergelijke zijn het de burgers die leidend zijn. Daarvoor is een overheid nodig die als partner dichtbij hen staat.

Daarnaast is er de 'front-office'-functie, waarvan de burger wil dat die gewoon goed geregeld is, hoe het ook is georganiseerd. Dit is een relatie die als een cliëntrelatie kan worden gezien. Hier is de burger vragende partij, maar wel bij een enkele aanbieder. Hier spelen aspecten als klantvriendelijkheid en efficiency een rol. Dit zijn overheidstaken die optimaal en daarmee noodzakelijkerwijs op een grotere schaal moeten worden georganiseerd, zonder daarbij uiteraard de toegankelijkheid uit het oog te verliezen. Op dit moment worden reeds veel diensten op maat, en steeds meer elektronisch, geleverd.

Overwegingen van optimale zeggenschap als het gaat om de directe leefomgeving en optimale organisatie als het gaat om dienstverlening moeten leidend zijn in de gedachtevorming over een nieuw bestuur. De grote uitdaging is dus om op een slimme manier schaalvergroting en schaalverkleining tegelijkertijd te organiseren. De maatschappelijke schaal van problemen en efficiënte oplossingen wordt manifest, en tegelijkertijd krijgt de burger de plaats die hem toekomt.

Organisatorische consequenties

Welke organisatorische consequenties kunnen hieruit worden getrokken, als stip op de horizon?

Het uitgangspunt van de burger betekent dat die overheid die het dichtst bij die burgers en bedrijven staat, leidend is. Dat is de eerste overheid. Deze overheid moet het waarmaken.

De andere overheden treden terug uit dit domein. Dat voorkomt onnodige bestuurlijke drukte en verwarring, die ontstond omdat de 'hogere verdiepingen in het huis' steeds vaker activiteiten gingen ontplooiën op de 'begane grond'.

Maar vooral zal er veel meer dan nu het geval is aan de inwoners (en mogelijk ondernemers) overgelaten moeten worden. De directe leefomgeving wordt weer het domein van de burger zelf, die met en via een overheid als partner daaraan vorm geeft.

De uitvoering van overheidstaken die geen onmiddellijk verband houden met de directe leefomgeving, geschiedt op die schaal waar dit het meest efficiënt is. Die wordt aangestuurd door de eerste overheid of de Rijksoverheid. Ook samenwerking met de markt in PPS-constructies komt vaak voor.

De Rijksoverheid is in de toekomst met name dienstbaar aan deze eerste overheid, en voert coördinatie in gebiedsoverstijgende grote vraagstukken. Plus vanzelfsprekend activiteiten richting de EU.

Meer inzet op het buurt-, dorps- en wijkniveau

De schaal van de directe leefomgeving is er een van de lokale gemeenschap. Het lokaal bestuur heeft reeds ervaring in het geven van verantwoordelijkheden en beslissingsvrijheid op dit niveau, het dichtst bij de burger. Hier is sprake van een scala aan vergaande en minder vergaande vormen. Gesproken wordt over burgerparticipatie op diverse niveaus op de 'participatieladder': van 'slechts' informeren tot de ultieme vorm, het meebeslissen door burgers.

Hierin moet worden doorgezet om burgers zoveel mogelijk zeggenschap over de eigen leefomgeving te geven. Zonder daarmee een nieuwe bestuurslaag met bijbehorende bureaucratie te creëren. Burgers krijgen de mogelijkheid om zelf het heft in handen te nemen. Met dorps-, wijk- of buurtbudgetten krijgen burgers of burgerorganisaties bevoegdheden die daarvoor uitsluitend aan volksvertegenwoordigers en gemeentebestuurders werden voorbehouden. Mensen die de buurt kennen, kunnen zaken voor en in de buurt realiseren. Samen ontwikkelen zij een gemeenschappelijke visie op buurt, dorp of wijk.

Zo worden mensen betrokken bij de inrichting van hun samenleving, en moet de overheid zich reorganiseren van een aanbod naar vraaggerichte organisatie: op kleine schaal en voor overzichtelijke problemen wordt het contact tussen burger en bestuur hersteld.

De voorwaarde is wel dat in deze vorm ook vrijheid wordt geboden. Van de betrokken bewoners wordt enige scholing en inzet verwacht. Voorts moet de afspiegeling in het oog worden gehouden, en de mate van democratische besluitvorming en verantwoording.

Ontwikkelingslijnen

Hoe vertalen we deze uitgangspunten in een concrete verandering in het openbaar bestuur? De geschiedenis leert dat opgelegde blauwdrukken zeer vaak niet worden ingezet, en hoogst zelden worden voltooid. Toch moet een consequente innovatie worden ingezet in het Openbaar Bestuur. Een innovatie die concrete vorm krijgt via de onderstaande ontwikkelingslijnen.

Thorbecke ging in zijn staatsvorming uit van drie lagen van sterke, autonoom opererende eenheden in een onderlinge afhankelijkheidsrelatie. Nog steeds gaan wij uit van drie krachtige, autonome lagen, al zijn dat anno 2010 Europa, Rijk en decentraal.

Met name op het vlak van het decentrale territoriale bestuur kunnen grote slagen worden gemaakt naar een overheid die dichtbij de burger staat én in staat is haar dienstverlening effectief en efficiënt te organiseren.

Hoe zien die slagen er precies uit, gezien vanuit het perspectief van burgers?

- Onderop moet de overheid weer aansluiten bij het lokale belang. Direct op de schaal boven die van individuele burgers is er de lokale gemeenschap. Hier organiseren burgers zich zelf, langs lijnen van dorpen en buurten. Dit proces van onderaf kan worden

ondersteund door de overheid, zowel organisatorisch als met dorps- en wijkbudgetten. Het is een appèl op de eigen inzet. Het effect zou moeten zijn dat mensen zich weer betrokken voelen.

- Bekeken vanuit de burger zijn de overheidsactiviteiten op de schaal boven die van de directe omgeving een wirwar van loketten, organisaties, samenwerkingsverbanden en bestuurslagen. Hier moet een stroomlijning plaatsvinden naar een manier van organiseren waarbij integraal taken worden behartigd op een effectieve en efficiënte schaal. Zo ontstaan overheden waar de burger echt op kan bouwen, overheden die in uitvoering dichtbij de burger opereren, deze centraal stellen en waar een integraal pakket diensten op professionele wijze wordt geleverd. Deze nieuwe overheid heeft een belastinggebied dat aansluit bij de nieuwe taken. Dat is óók een onderdeel van de aansluiting van de overheid bij de burger.
- De bestuurlijke organisatie van het waterbeheer kan hier worden ingepast. Zo kunnen kennis en capaciteit van de uitvoering van beheertaken worden gebundeld. Ook de kennis en capaciteit rond de regierol, planvorming en beleidsvoorbereiding kan worden gestroomlijnd. Binnen de regionale schaal kan meer worden samengewerkt.
- Met een effectieve en efficiënte overheid op deze schaal kan de Rijksoverheid meer loslaten. Zowel beleidsmatig als in de uitvoering is er immers een hele sterke eerste overheid. Dan is de vraag is of ministers voor sommige terreinen, waar ze nog systeemverantwoordelijk voor zijn, dat nog langer moeten blijven. Bovendien kunnen inspecties en toezicht danig worden gereduceerd. We zouden toe kunnen gaan naar zes à zeven departementen, zogeheten 'kerndepartementen'. Naast het stellen van nationale wettelijke kaders houden deze departementen zich bezig met die vraagstukken die de territoriale grenzen van de eerste overheid overschrijden; met name op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur. Met andere woorden: het middenbestuur, dat is de Rijksoverheid! Een andere hoofdtaak is de nationale vertegenwoordiging in 'Brussel' en de rest van de internationale wereld.
- De EU wordt – ook weer vanuit het perspectief van de burger - tegemoet getreden door een zelfbewuste, krachtige Nederlandse (Rijks)overheid die achter zich de zaken goed op orde weet. Zo kan zij onze wensen en behoeften richting Europa vertalen in plaats van andersom de Europese agenda vertalen in (uitvoerings)eisen richting burger en decentrale overheden.

Deze ontwikkelingslijnen kunnen los van elkaar worden ingezet.

Het proces

De hierboven geschetste ontwikkelingslijnen betekenen een innovatieproces in het openbaar bestuur. Dat proces zal in de verdere toekomst leiden tot een beeld dat sterk verschilt van het huidige. Om daar te komen, moeten betekenisvolle stappen worden gezet op het niveau van de huidige gemeenten, samenwerkingsverbanden en provincies. Daar moet uiteindelijk een nieuwe, sterke eerste overheid tot stand komen zoals hierboven is aangegeven. Hoe dan ook zullen we in de toekomst een ander openbaar bestuur zien dan nu. De ontwikkeling richting een sterke(re) eerste overheid is al lang ingezet. De vraag is niet of, maar hóe deze ontwikkeling verder zal gaan. Daarbij zijn drie scenario's denkbaar:

1. Verder gaan op de huidige weg van versterking van de lokale overheid, maar zonder verdere ingrijpende wijzigingen. De verwachting is dat de gemeenten (mede tegen de achtergrond van de heroverwegingen van het Rijk) meer taken toebedeeld zullen krijgen. Daarnaast doemt zowel een autonome als een door het Rijk ingegeven financiële taakstelling op. De gevolgen laten zich raden.
2. Een andere denkbare toekomst is er een waarbij regio's zich doorontwikkelen tot die eerste overheid door een substantieel takenpakket voor hun rekening te nemen. Het gaat daarbij om een bundeling van beleid en uitvoering, op diverse taakgebieden waar nu soms autonoom wordt geopereerd en soms wordt samengewerkt, soms wordt gedelegeerd of gemandateerd, soms is gedecentraliseerd of gedeconcentreerd.

Denk aan:

- Verkeer en vervoer
- Veiligheid
- Gezondheid
- Onderwijs
- Arbeidsmarkt
- Jeugd
- Economie
- Water
- Milieu

Het zijn terreinen waar nu nog sprake is van die bijna spreekwoordelijke lappendeken van regelingen, organisaties en verantwoordelijkheden. En dat terwijl de maatschappelijke vraagstukken vaak dwarsverbanden kennen: arbeidsmarkt én onderwijs, veiligheid én gezondheid, verkeer én economie. Het is de overheid die als frietsnijder optreedt door deze samenhangende problemen verkokerd te benaderen! Dat kan beter door de grenzen congruent te maken en daarbinnen de krachten te bundelen. Zo kunnen gemeentelijke, provinciale en waterschapstaken worden gestroomlijnd en uitgevoerd op een nieuw slagvaardig niveau: dat van de regio. Het verder integreren van processen levert ook besparingen op; de huidige gemeenschappelijke regelingen geven efficiencyvoordelen met name in de primaire processen. Daar zit de winst. Daarom moeten de samenwerkingsvormen worden ontdaan van de huidige complexe bestuurlijke aanstuuringsvorm.

Dat regio's reeds nu een belangrijk integrerend kader kunnen vormen, wordt bijvoorbeeld bewezen door de huidige grensregio's. Letterlijk en figuurlijk op afstand van de departementen wordt zelfs over de grenzen intensief samengewerkt op terreinen die regionaal spelen.

3. Het is ook denkbaar dat bestaande gemeenten alleen of met elkaar versmolten de bovengenoemde opgave aan kunnen. Ook in dat geval ontstaat een krachtige eerste overheid, die we regio-gemeenten kunnen noemen. Ook deze regio-gemeenten kunnen taken op alle bovengenoemde taakvelden voor hun rekening nemen. Dit levert ook nóg meer besparingen op, omdat niet alleen de primaire processen worden gestroomlijnd maar ook de ingewikkelde bestuurlijke aansturing via regio-verbanden wordt vereenvoudigd.

In die gemeenten waar die taken strak worden uitgevoerd, heeft de provincie geen toegevoegde waarde meer.

Bij deze drie scenario's wordt binnen de grenzen van de huidige Grondwet gewerkt aan een innovatie van bestuurlijk Nederland. In sommige delen van het land kan daarmee meteen worden begonnen. Voor een langere termijn zal het misschien niet voldoende zijn en moeten wijzigingen in de Grondwet de dan reeds gegroeide situatie recht doen. Maar hoe dan ook kan en moet nu worden begonnen met de noodzakelijke innovatie van bestuurlijk Nederland.