

DE VITALE OVERHEID

Gijs van Loef

Inleiding en begripsbepaling

De Verzorgingsstaat verkeert in crisis. Dit is geen boude stelling, maar veeleer een breed gedragen opvatting onder bestuurskundigen, politici en andere deskundigen. Dit betoog bevat een diagnose van de crisis en schetst de contouren van een nieuwe, Vitale, Andere Overheid als opvolger van de Verzorgingsstaat.

Begripsbepaling

De overheid is een begrip met meerdere betekenissen. De van Dale spreekt kortweg van 'het bevoegd gezag, het geheel van personen aan wie in staat of stad enig gezag is opgedragen'. In dit betoog wordt met 'de overheid' het geheel van alle overheden bedoeld, dus de Europese Unie, plus de rijksoverheid, plus de provincies, plus de gemeenten, plus de waterschappen, plus de ZBO's enzovoorts. De Nederlandse overheid –dus zonder de EU– wordt sinds de 2e helft van de 20e eeuw ook aangeduid met het begrip Verzorgingsstaat.

De Verzorgingsstaat: drie invalshoeken

Als we spreken van de Verzorgingsstaat zijn er meerdere invalshoeken:

- De overheid als uitvoerder van de door de politiek opgedragen taken, die verantwoording aflegt aan het politieke bestuur. Kortweg de staatsrechtelijke invalshoek.
- De overheid als oplosser van maatschappelijke vraagstukken. De nadruk ligt op de uitvoerende rol, de eigen verantwoordelijkheid van de overheid. Kortweg de overheid als probleemoplosser.
- De overheid als inkomensverdeler. De van Dale spreekt van 'een (Verzorgings)staat waarin de maatschappij de lasten van de minder bedeelden draagt d.m.v. een krachtig systeem van sociale verzekeringen'.¹⁾

Vanuit iedere invalshoek wordt de Verzorgingsstaat bedreigd.

De staatsrechtelijke invalshoek ligt zwaar onder vuur. De complexe realiteit van de overheid

in de 21e eeuw is nauwelijks te vatten in het formele denkkader van een overheid die verantwoording aflegt aan een alwetend bestuur. De vele parlementaire enquêtes van de laatste jaren, met als vast onderwerp het gebrekkig functioneren van het politieke bestuur en de overheid, en de slepende discussie omtrent de zogenaamde ZBO's, illustreren de tekortkomingen van deze zienswijze.

De Overheid verkeert ook in zwaar weer als oplosser van maatschappelijke vraagstukken, ze weet niet goed hoe aan te pakken, de overheid is slecht in de uitvoering. En met uitvoering is veel geld gemoeid. Het uitblijven (of achterblijven) van resultaten, of anders gezegd de hoge kosten en tegenvallende baten, het wordt door de burger niet meer geaccepteerd.

Deze ontwikkelingen leidden tot een afnemend gezag van de Overheid, waardoor ook haar rol als handhaver is aangetast. Mèt gezag is handhaven geen probleem, maar zonder gezag wordt handhaven tot een groot probleem.

De Overheid als inkomensverdeler staat eigenlijk nog het minst ter discussie, al is er onmiskenbaar een ontwikkeling van versobering zichtbaar. In deze tijden van recessie, bezuinigingen en de broekriem aanhalen moet ook deze overheid zich verdedigen. De overheid wordt al gauw gezien als een onrechtvaardige inkomensverdeler.

De overheid als *inkomensverdeler* en de overheid als *probleemoplosser* schuiven in de optiek van burgers als het ware in elkaar als bezuinigingen door een slecht functionerende, weinig gezaghebbende, overheid op hen worden afgewenteld. De overheid wordt zelf tot een probleem. Dan ontstaat in de samenleving een moreel appèl aan de politiek om de overheid aan te pakken. Politiek, steek de hand in eigen boezem! De samenleving eist een betere overheid. De staatsrechtelijke discussie over de overheid doet voor het grote publiek nauwelijks ter zake, die discussie is volstrekt oninteressant. Het is voer voor juristen en de media.

De crisis van de Verzorgingsstaat is zo be-

schouwd een omvattende crisis. Hoe te komen tot een visie? ²⁾

Een visie zal moeten uitgaan van de overheid als *probleemoplosser*, want daar ligt voor de burger de essentie. In zo'n visie is de staatsrechtelijke invalshoek echter onmisbaar. Zonder politieke legitimatie is er geen gezagvolle overheid denkbaar. Zonder duidelijke politieke steun kan de overheid zichzelf niet uit het moeras trekken. De staatsrechtelijke denkrichting werkt dan op formeel-juridische gronden als een blokkade tegen verandering.

De sluimerende discussie over het bestaansrecht van provincies is een goed voorbeeld van de voorwaardelijke werking van de staatsrechtelijke denkrichting.

Provincies zijn weinig zichtbaar als probleemoplosser en over hun maatschappelijk nut kan worden getwijfeld, maar omdat de drie bestuurslagen heilig zijn houdt de discussie op.

Het is, met andere woorden, noodzakelijk dat de politiek zich uitsprekt over de maatschappelijke problemen die de overheid moet oplossen, ergo: de taken die ze heeft te verrichten. Expliciet en ondubbelzinnig. Alleen indien aan die voorwaarde wordt voldaan heeft een vitale overheid als een logisch doordacht, superieur concept kans van slagen.

De problemen liggen in de samenleving. Laten we daarom kijken naar wat zich in de samenleving afspeelt.

Ontwikkelingen in de samenleving

In de afgelopen 50 jaar zijn in de samenleving ingrijpende culturele veranderingen opgetreden, waardoor de structuur van de samenleving is veranderd. Tegen de achtergrond van een enorme welvaartsontwikkeling hebben democratisering, emancipatie, immigratie en individualisering 16 miljoen grotendeels onafhankelijk (dan wel in klein groepsverband) denkende en handelende Nederlanders voortgebracht. Dit onstuitbare, culturele veranderingsproces bracht binnen de dominante autochtone samenleving ontzuiling, ontkerkelijking, afname van het actieve verenigingsleven en de afbrokkeling van het gezin als hoeksteen van de samenleving met zich mee.

De geïmporteerde minderheidsculturen trokken hun eigen bastions op.

De individualisering leidde tot een versplintering van normen en waarden (publieke moraal), waarvan vandaag de dag de keerzijde in volle omvang duidelijk wordt. Nederland anno 2005 lijkt op een respectloze anarchie. Uit een recent opinieonderzoek kwam het volgende beeld pregnant naar voren: de grote meerderheid van de bevolking is gelukkig met zichzelf, maar ongelukkig met de samenleving. Door de schokkende gebeurtenissen van de laatste jaren leven velen tegenwoordig zelfs in angst.

Onze hedendaagse multiculturele en geïndividualiseerde samenleving ontbeert, nu de oude verzuilde structuren zijn afgebroken, een gezamenlijke identiteit en een geaccepteerd gezag. Ook de overheid heeft weinig tot geen gezag.

Misschien is de gedesintegreerde samenleving tegenwoordig wel het grootste maatschappelijke probleem. Dit roept de vraag op wat ons (nog) bindt. Welke zijn de gemeenschappelijke waarden die wij (nog) met elkaar delen? Wat vinden wij met elkaar belangrijk? Wat willen wij samen regelen?

Ontwikkelingen bij de overheid

Bij de overheid heeft zich in de afgelopen periode een omgekeerde ontwikkeling voorgedaan. Het primaat lag juist bij veranderingen in de structuur en niet in de cultuur. De organisatie van de overheid is in de afgelopen 50 jaar steeds complexer geworden. Fundamentele ontwikkelingen zijn de opkomst van de Europese Unie, waardoor steeds macht bij 'Brussel' is komen te liggen, de versplintering van de organisatie van de rijksoverheid door de privatisering en verzelfstandiging van zelfstandige bestuursorganisaties (ZBO's), de toenemende zelfstandigheid van sectorale overheden (waterschappen, politie, brandweer, instellingen in de gezondheidszorg, woningcorporaties, onderwijs-instellingen, enz.) en het toenemende belang van de decentrale overheden.

Het beïnvloedings- en regelsysteem van de overheid als geheel is steeds verder uitgedijd. Dit regelsysteem zou gezien kunnen worden als een systeem met middelpuntvliedende krachten als supranationalisatie, specialisatie en decentralisatie en met de rijksoverheid als een in betekenis steeds kleiner wordend middelpunt. De rijksoverheid heeft steeds minder te doen, haar werk is grotendeels uitbesteed. Uitvoe-

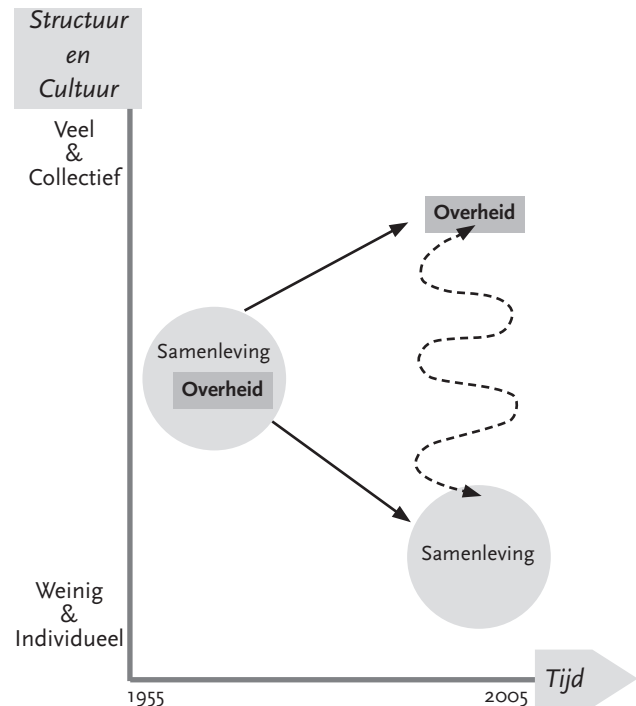
ringstaken zijn geregionaliseerd of gelokaliseerd. En wetgeving inclusief het bijbehorende toezicht is steeds meer een Europese aangelegenheid. De rijksoverheid wordt steeds leger, maar zit nog steeds aan het stuur.

De rijksoverheid heeft, om aan het werk te blijven, een controle–bureaucratie opgezet. Ze beschikt daarbij over de twee belangrijkste bestuursinstrumenten: de inning en de verdeling van het geld (alhoewel de lokale belastingdruk wel snel stijgt) en de wet- en regelgeving (die ze zoals gezegd wel in toenemende mate met Europa moet delen). En daar zitten we nu met zijn allen mee opgezadeld. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'lijdt de kwaliteit van maatschappelijke dienstverlening onder de controlezucht van de overheid. De nadruk ligt teveel op controleren en afrekenen, een verstikkende stapeling van toezicht en verantwoording.' Aldus de WRR. ³⁾

De toegenomen controle- en regeldruk van de overheid staat haaks op de eerder geschetste maatschappelijke ontwikkeling van bevrijding van het individu en frustrereert een effectieve aanpak van maatschappelijke vraagstukken. De samenleving en de overheid zijn niet meer in balans. De overheid is door de ballast van de interne regelarij en, niet te vergeten, de dichtgetimmerde ambtelijke rechtsposities complex en star geworden. En kostbaar. Tè kostbaar. De overheid zelf kost teveel, waardoor te weinig geld beschikbaar is voor de aanpak van urgente, nieuwe maatschappelijke problemen (bodemdaling, infrastructuur, milieu- en energiebeheer, gezondheidszorg/AWBZ, onderwijs, veiligheid enz.). *Zie figuur rechter kolom.*

Het mes moet erin. Maar hoe? In de eerste plaats moet de politiek zich uitspreken over de taken van de overheid in de 21e eeuw. Welke gemeenschappelijke voorzieningen gewenst zijn en hoeveel geld daarvoor beschikbaar moet zijn. En uitspreken wat voortaan kan worden overgelaten aan de geëmancipeerde samenleving. De politiek heeft het primaat. De staatsrechtelijke invalshoek werkt als een randvoorwaarde voor het vernieuwingsproces.

Conclusie: we moeten naar minder overheid, een overheid die meer ruimte laat, een overheid die minder kost, maar beter presteert. En de politiek moet zeggen wat die overheid moet gaan doen.



De taken van de overheid

Waarschijnlijk is de politiek het over de meeste overheidstaken wel eens: het zorgen voor een rechtvaardige inkomensverdeling, een basis–sociale zekerheid (de kern van het gedachtegoed van de Verzorgingsstaat is onomstreden), een basis–gezondheidszorg, onderwijs, een schone en veilige leefomgeving, bodembeheer, een toereikende infrastructuur, het bewaken van de democratische rechtsstaat, het bevorderen van vrijheid.

De overheid moet zich zo organiseren dat deze taken op een goede manier worden uitgevoerd. De overheid moet probleemoplosser zijn.

Dat vraagt om twee verschillende paradigma's. Een paradigma dat de praktijk en de interactie met de burger centraal stelt. En een meer theoretisch paradigma dat kijkt naar de grote, abstracte, verbanden en ontwikkelingen.

Eerste paradigma: Dichtbij de burger

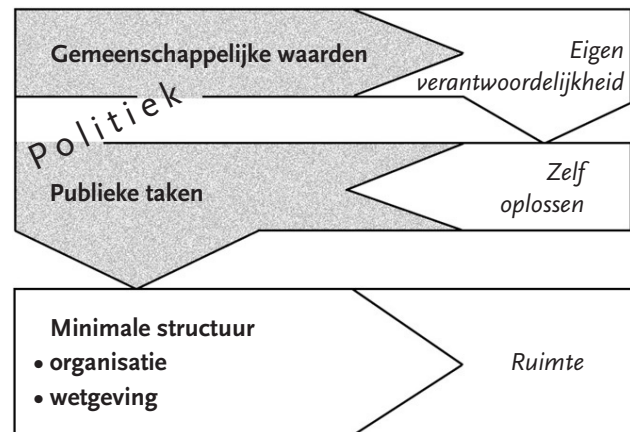
De burger heeft vele gedaanten: Hij is belastingbetaler. Kiezer. Patiënt. Onderdaan. Ondernemer. Werknemer. Werkloze. Arbeidsongeschikte. Consument. Energieverbruiker. Woningzoekende. Immigrant. Verdachte. Veroordeelde. Automobilist. Of iets anders, maar het aantal relevante gedaanten is niet eindeloos. Het zijn er hooguit zo'n 25.

In elke gedaante verwacht de burger een overheid die hem in zijn individualiteit respecteert, die iets doet en die dat rechtmatig doet. De burger verwacht goed onderwijs, een rechtvaardige belastingaanslag, een beschikbare huurwoning, een professionele medische behandeling, een inburgeringscursus, of veiligheid op straat.

De professionele uitvoerder is in dit paradigma het gezicht van de overheid en het aanspreekpunt voor de burger. Die professional weet wat de burger verwacht, kent diens rechten en plichten en weet hoe hij zijn professionele verantwoordelijkheid moet aanwenden. Die professional heeft handelingsruimte nodig om de burger te kunnen helpen. Die handelingsruimte houdt in: een zo groot mogelijke vrijheid binnen een zekere gebondenheid, die bepaald wordt door enerzijds het recht en anderzijds de professionele gedragscode.

Bij iedere overheidstaak hoort een optimaal uitvoeringsmodel. De overheid hoeft niet alles wat de politiek van belang vind zelf te doen, ze kan een taak zelf uitvoeren, maar ze kan deze ook uitbesteden (dan houdt ze de regie en de verantwoordelijkheid), of ze kan uitsluitend kaders stellen door regelgeving en handhaving. Het uitgangspunt voor de overheid zou altijd moeten zijn een zo licht mogelijk uitvoeringsmodel, dat zoveel als mogelijk is overlaat aan de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Een model dat rechtszeker, effectief en efficiënt is.

De overheid zet ook voorzichtige stappen in deze richting. Een voorbeeld is de ontwikkeling van de Arbowetgeving, waarin steeds meer ruimte ontstaat voor de eigen verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer. Deze lijn kan echter veel verder doorgetrokken worden. In plaats van regelgeving zou een intensieve voorlichting over de risico's van werkomstandigheden een alternatieve wijze zijn om de problematiek van 'werkgerelateerd welzijn' aan te pakken. Werkgevers en werknemers worden dan echt – zonder bescherming van de wet – op de eigen verantwoordelijkheid aangesproken. Werkgevers die slechte arbeidsomstandigheden bieden, kunnen via het internet aan de publieke schandpaal.



Tweede paradigma: De grote verbanden

Grote groepen mensen die in Nederland leven spreken nauwelijks Nederlands. Dit ziet de minister voor vreemdelingenzaken en integratie (terecht) als een bedreiging voor onze samenleving. Ze moeten inburgeren. Wie er moeten inburgeren en hoe dit in zijn werking zou moeten gaan en wanneer de inburgering voltooid moet zijn, dat zijn vragen in het grotere verband. Het zijn beleidsvragen.

Bij een aantal overheidstaken gaat het in de eerste plaats vooral om het grotere verband. Zoals bij de internationale verhoudingen, internationale veiligheid, ruimte, bodem, milieu en infrastructuur. En bij sociodemografische ontwikkelingen, zoals de vergrijzende samenleving en de multiculturele samenleving.

Samenhang

De vitale overheid moet om probleemoplosser te kunnen zijn goed uitvoeren en goed nadenken. Deze zaken staan niet los van elkaar. Waar de nadruk ligt op uitvoering en de burger dus centraal staat, is er ook een groter verband, er zijn lange termijn ontwikkelingen waardoor 'de burger' zelf verandert. De burger verandert bijvoorbeeld in termen van aantallen (aantal 65-plussers; aantal moslims).

Waar de nadruk ligt op de 'helicopterview' en van daaruit grote besluiten worden genomen (zoals de uitzending van troepen naar Irak, of de aanleg van de Betuwelijn) bestaat ook behoefte aan draagvlak onder kiezers. Misschien hoort bij dit soort grote besluiten altijd een referendum.

Contouren Vitale Overheid

De 'Vitale Overheid' heeft twee gezichten. Enerzijds het gezicht van wat hier gemakshalve een vitale lokale overheid wordt genoemd, een overheid die dicht bij de burger staat. Anderzijds het gezicht van wat hier gemakshalve een vitale rijksoverheid wordt genoemd, een overheid die veraf van de burger staat.

Vitale lokale overheid

We zien ontwikkelingen om ons heen die de kant van een vitale lokale overheid opgaan. Gemeenten krijgen steeds meer taken, de lokale democratie zit in een proces van herontwerp (dualisme, gekozen burgemeester). Deze ontwikkelingen passen binnen de zoektocht naar een vitale lokale overheid. Daarmee is niet gezegd dat de vitale lokale overheid eigenlijk een nieuwe naam is voor de bestaande gemeenten. Ook bij gemeenten is nog heel veel mis. Misschien zijn veel gemeenten gewoon te klein en moeten we eerder denken aan een vitale regionale overheid. Een regionale overheid die herkenbaar is en dichtbij de burger staat en die ook direct in verbinding staat met Europa.

Zeker is dat bij gemeenten zeer interessante 'best practices' bestaan die de nieuwe overheid passen. Bijvoorbeeld in Tilburg (evaluatie van het befaamde Tilburgs model), in Almere (de directe democratie), in Gouda (de stadsetikette), in Dordrecht (de gelouterde digitale dienstverlener), in Rotterdam (de aanpak van de integratie), in Amsterdam (het schaalmodel 'Holland in het klein'). Er is behoefte aan een denktank voor het herontwerp van de vitale lokale overheid.

Er liggen complexe onderzoeksvragen, zoals de samenhang van taken, de bestuurlijke schaal en de optimale schaal van uitvoering. Niet alle lokale taken hoeven lokaal te worden uitgevoerd. Een voorbeeld: gemeenten bieden een fysiek toegankelijk loket, terwijl achter de coulissen een centraal shared service centre in opdracht van alle gemeenten administratieve bulkprocessen uitvoert.

Vitale rijksoverheid

Nadenken over de lange termijn en de abstracte thema's is een taak van de vitale rijksoverheid. Die vitale rijksoverheid kan véél kleiner en tegelijkertijd veel beter zijn dan de huidige. Door het

snoeien in beleidsfuncties en de controlebureaucratie en het vele organisatorische vet dat zich rond de rijksoverheid in de afgelopen decennia heeft gevormd kunnen miljarden worden bespaard, waardoor de collectieve lastendruk zal verminderen en de noodzakelijke middelen vrijkomen voor de aanpak van nieuwe maatschappelijke vraagstukken. Daardoor krijgt de samenleving letterlijk meer lucht: een nieuwe veerkracht en werkelijk innovatievermogen, waardoor ook nieuwe economische groei kan ontstaan.

De vitale rijksoverheid moet zich aan de ene kant richten op Europa. Veel meer dan nu zal ze daarbij een krachtige nationale belangenbehartiger moeten zijn. Als wij de energiesector niet willen privatiseren, doen we dat ook niet. Daarnaast moet de vitale rijksoverheid 'scharnieren'. Een knooppunt zijn, met aan de ene kant de wetgevende Europese Unie en aan de andere kant de Nederlandse samenleving en haar lokale overheid. Een vitale lokale overheid die maatschappelijke dienstverlening hoog in haar vaandel heeft staan en contacten onderhoudt met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

De vitale rijksoverheid zou bijvoorbeeld uit vijf beleidsministeries kunnen bestaan. Een Europaministerie, dat alle wet- en regelgeving coördineert en het Nederlandse belang in de EU en in de wereld dient. Een Ministerie voor Veiligheid. Een Projecten-ministerie, dat de veranderingen in de fysieke infrastructuur regelt en over countervailing-power beschikt ten opzichte van de marktconsortia. Een Ministerie voor Samenlevingsvraagstukken dat de maatschappelijke ketens van onderwijs, sociale zekerheid en gezondheidszorg regisseert. En een Ministerie voor de Leefomgeving. Vijf hoogwaardige kenniscentra, waarin de huidige 13 departementen kunnen opgaan. Een belachelijk idee? Geenszins.

Naast een centraal shared service centre voor administratieve taken moet er een internet portal komen als digitaal loket voor ondernemers, organisaties en burgers. Dit landelijke portaal biedt een overzicht van alle wetgeving en regels en is ingericht op interactie met de 'klant' opdat hij snel en goed geholpen wordt. Op centraal niveau zijn verder nog enkele stafachtige organisaties nodig. Zoals een stafbureau voor het Kabinet, een bureau voor de zaken van het Koninkrijk en een centrale bank voor het innen en verdelen van de belastingmiddelen. Plus een

paar toezichhoudende organen (NMa e.d.) en enkele Hoge Colleges van Staat.

Overige overheden

De heroverweging en herpositionering van ZBO's en de sectorale overheden kan vanuit dezelfde twee paradigma's worden benaderd. Van daaruit moet gezocht worden naar specifieke structuuroplossingen en eventuele combinaties van decentraal–centraal oplossingen (zie het voorbeeld van het shared service centre).

Het bestaan van afgezonderde, specifieke overheden is op zich helemaal niet erg, bij een complexe maatschappij past ook een complexe overheid. Mits transparant en logisch gepositieerd.

De voorgestelde veranderingen in de structuur van de overheid zouden als volgt kunnen worden gevisualiseerd.

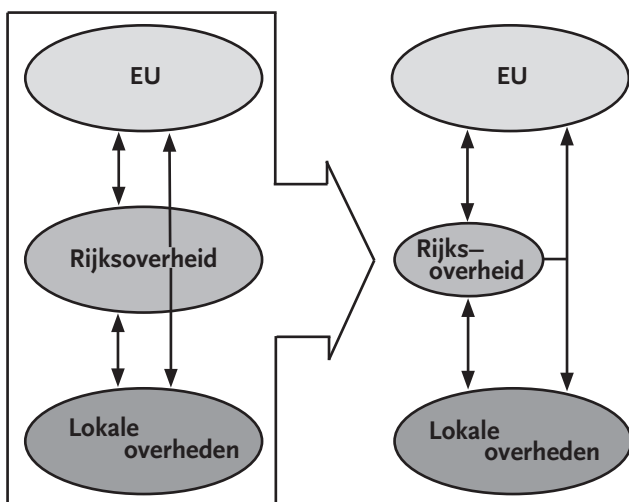
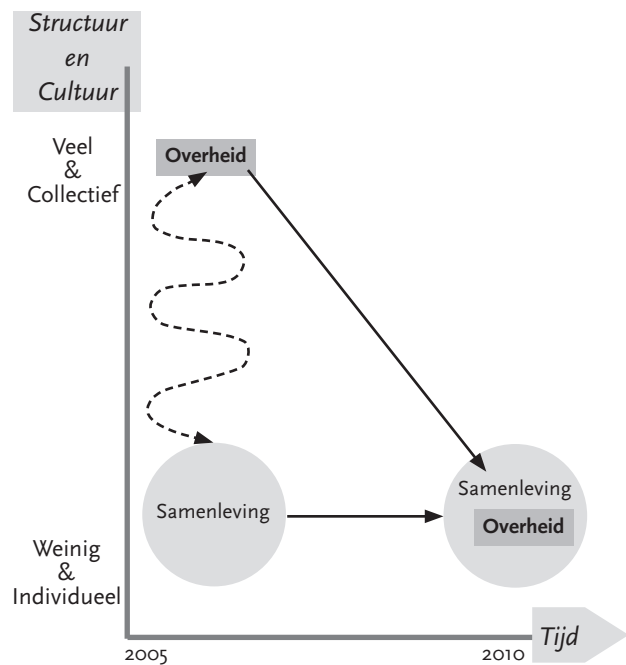
De vitale rijksoverheid is klein. De samenhang van maatschappelijke vraagstukken is haar domein. Zij formuleert globaal beleid ten behoeve van het landelijke politieke bestuur en ziet toe op de naleving daarvan door de lokale–regionale overheid (verticale verantwoording). De rijksoverheid is er voor het algemeen bestuurlijk draagvlak. Het landsbestuur (regering en Staten–Generaal) bestuurt op hoofdlijnen. Uitvoering van beleid, daar waar de alledaagse interactie tussen overheid en burger plaatsheeft, is primair een taak van de lokale–regionale overheid. Deze lokale–regionale overheid beschikt overigens –binnen het globale beleidskader– over eigen beleidsruimte, want die is onmisbaar voor het oplossen van maatschappelijke problemen met eigen, lokaal–regionale

accenten. De lokale–regionale overheid legt verantwoording af aan het door de lokale–regionale bevolking gekozen bestuur (horizontale verantwoording).

We zijn op zoek naar een overheid die:

- a. weinig ruimte inneemt,
- b. dichtbij de burger staat en
- c. tegelijkertijd de grote lijnen in de gaten houdt en die
- d. door het vermogen deze zaken te combineren maatschappelijke problemen oplost en
- e. daarover verantwoording aflegt, enerzijds aan het gekozen landsbestuur over de gevolgde globale beleidslijnen, anderzijds aan het gekozen lokaal–regionale bestuur over de concrete uitvoeringspraktijk.

We zijn op zoek naar een nieuwe balans.



Noten

- 1) Van Dale, Groot woordenboek van hedendaags Nederlands, 2e druk 1991.
- 2) Zie ook: Raad van State, Jaarverslag 2003 Algemene Beschouwingen pag. 13.
- 3) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Persbericht: Bewijzen van goede dienstverlening, 1 dec. 2004.