

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Politici moeten de illusie van ‘cockpit Den Haag’ loslaten

Het huidige politieke bestuur opereert vooral vanuit verticale, hiërarchische verhoudingen, die passen bij klassieke overheidstaken. Politici moeten de illusie van een ‘cockpit Den Haag’ van waaruit de Nederlandse samenleving zou worden bestuurd, loslaten. In plaats daarvan dient betere en intensievere samenwerking centraal te staan, ook binnen de overheid. Hierdoor verandert niet alleen de verantwoordelijkheid van ministers, maar ook de controlerende rol van de gemeenteraad van karakter. Het is daarbij zaak opnieuw democratie en praktische wijsheid met elkaar te verbinden. De rijksoverheid van de toekomst kan alleen koers houden als zij het roer met anderen deelt.

door *Kees Breed*

De auteur is secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur en van de Raad voor de financiële verhoudingen. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

IN HET OPENBAAR BESTUUR neemt het gewicht van het lokaal bestuur steeds meer toe. Dat heeft ingrijpende gevolgen voor de positie en rol van de rijksoverheid. In zijn afscheidsrede als voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2007 wees Wim Deetman er al op dat veel globale en nationale vraagstukken in de praktijk vaak juist door gemeenten worden aangepakt, van klimaat tot veiligheid, van economische ontwikkeling tot gezondheid.¹ Dat beeld is in de jaren die volgden alleen maar versterkt. De recente decentralisaties in het sociale domein en in het fysieke domein (omgevingswet) zijn daarvoor illustratief. De Urban Agenda for the EU die onder Nederlands voorzitterschap is vastgesteld op 30 mei 2016, bevestigt dat dit niet alleen in ons land een trend is. Deze ontwikkeling staat bovendien niet op zichzelf. Want tegelijk vinden verschuivingen

plaats van sectorale naar meer integrale benaderingen binnen en zelfs tussen het sociale en het fysieke domein. Ook verandert het rechtstatelijk perspectief. Zo staat het bieden van rechtszekerheid, en met name het gelijkheidsbeginsel, onder druk als gevolg van de behoefte aan meer flexibiliteit en differentiatie. En meer in het algemeen komen daar ook de veranderde relaties tussen overheid en burgers op tal van fronten bij. Het vermogen van de rijksoverheid om vanuit het centrum van Den Haag het land aan te sturen is daardoor sterk afgenomen. Noch voor de EU, waarin Nederland slechts één van de 28 lidstaten is, noch naar provincies en gemeenten kan de rijksoverheid zelfstandig bepalen welke koers er wordt gevaren en welke doelen moeten worden bereikt. Ze kan wel wetten maken en bepalen waarvoor geld beschikbaar wordt gesteld of belasting geheven, maar de maatschappelijke uitkomsten van beleid, op vrijwel elk gebied, zijn de uitkomst van het handelen (of het nalaten daarvan) van een veelheid aan actoren binnen en buiten de overheid. De overheid staat niet langer alleen aan het roer.

BEWUSTWORDING

Om ook in de toekomst effectief te kunnen blijven functioneren zijn ingrijpende veranderingen in de werkwijze en cultuur van de rijksoverheid nodig. Aldus stelt de Raad voor het openbaar bestuur in zijn advies *Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid*.² Allereerst vergt dat een bewustwording van de veranderingen die gaande zijn en van de noodzaak tot aanpassing. Het huidige politieke bestuur opereert vooral vanuit verticale, hiërarchische verhoudingen, die passen bij klassieke overheidstaken. Het bestuur is niet ingesteld op een samenleving die in toenemende mate horizontaal is georganiseerd en die de overheid voor nieuwe opgaven stelt. Bij de aanpak van deze opgaven moet de overheid systematisch zoeken naar betere verbindingen met burgers, partijen en (overheids)instellingen in de samenleving, met internationale partners, en met de ministeries onderling. Een overheid die meer verbindend werkt, moet maatschappelijke vraagstukken domeinoverstijgend kunnen beschouwen en aanpakken, het oor te luisteren kunnen leggen, en ruimte kunnen bieden aan experimenten en vernieuwende processen. De huidige werking van het politieke en ambtelijke systeem zit zo'n integrale aanpak in de weg. Dat vergt aanpassingen in het politieke en ambtelijke systeem – aanpassingen waarvoor politieke wil nodig is, geen grondwetswijziging. Alleen zo kan worden voorkomen dat burgers het vertrouwen in de overheid verliezen.

CONSEQUENTIES

Dit betekent allereerst dat politici de illusie van een ‘cockpit Den Haag’ van waaruit de Nederlandse samenleving zou worden bestuurd, moeten loslaten. Natuurlijk blijft het belangrijk dat regering en parlement prioriteiten stellen, voor zichzelf een koers bepalen en daarvoor instrumenten inzetten als wetten en regels, geld en communicatie. Maar tegelijk moet aansluiting worden gezocht met andere overheden, relevante private partners en burgers om effectief te kunnen zijn. Het programma ‘Ruimte voor rivieren’ laat zien dat rijksdoelen zoals ‘droge voeten’ en ruimtelijke kwaliteit kunnen worden verwezenlijkt door provincies, gemeenten en zelfs individuele boeren in staat te stellen daaraan – onder voorwaarden – eigen belangen en doelstellingen te koppelen. Zonder verlies in tijd of budgetoverschrijdingen. Met het Energieakkoord laat het Ministerie van Economische Zaken zien dat het in staat is om met 47 totaal uiteenlopende partners, van Greenpeace tot Shell, afspraken te maken over zaken als

Alleen door de sturingsinstrumenten te combineren met het vermogen om verbindingen te leggen, kan het rijk zijn beleidsambities verwezenlijken

energieopwekking en -besparing, kolencentrales en ‘groene economische groei’. Daardoor kwam er eindelijk beweging in een groot en lastig veld dat jarenlang zo goed als op slot had gezeten. Alleen door de sturingsinstrumenten te combineren met het vermogen om verbindingen te leggen kan het rijk zijn beleidsambities verwezenlijken.

Een tweede consequentie is dat ook binnen de rijksoverheid beter en intensiever moet worden samengewerkt. Dat is op veel departementen intussen wel in het bewustzijn van ambtenaren doorgedrongen. In heisessies en strategische verkenningen van de departementale toppen staat dit onderwerp op de agenda. De hiervoor genoemde voorbeelden zijn zeker niet de enige waaruit blijkt dat in Den Haag steeds vaker en beter interdepartementaal wordt samengewerkt. Toch is de traditionele Haagse verkokering tussen en binnen veel departementen nog steeds zichtbaar en werkt die belemmerend voor een constructieve aanpak van maatschappelijke problemen. Er worden dan noodverbanden aangelegd (zoals voor het vluchtelingenvraagstuk). Het komt ook voor dat (delen van) departementen langs elkaar heen blijven schuren. Hierbij spelen ook de politieke verantwoordelijkheden en aansturing een belangrijke rol. De decentralisaties in het sociale domein bijvoorbeeld beogen om binnen gemeenten meer samenhang tussen delen van dat domein aan te brengen, zodat cliënten

betere zorg en aandacht krijgen en het per saldo ook minder belastinggeld hoeft te kosten. Maar bij de rijksoverheid blijven de politieke verantwoordelijkheden verdeeld tussen verschillende ministers en wordt aan afzonderlijke Kamercommissies verantwoording afgelegd per deeldomein (Jeugdwet, Wet langdurige zorg, Wmo, Participatiewet, Wsw, om er enkele te noemen). Daarom pleit de Raad voor het openbaar bestuur in het genoemde advies voor meer gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid in het kabinet, vergelijkbaar met het collegiaal bestuur in gemeentelijke colleges van B en W. Niet dat daarbij in gemeenten nooit problemen optreden, maar het scheidt in ieder geval betere randvoorwaarden voor een constructieve samenwerking. Uit de kabinetsreactie op dit Rob-advies blijkt dat in ieder geval het huidige kabinet niet is overtuigd van de noodzaak om meer gezamenlijk verantwoordelijkheid te dragen en onderling samen te werken.³ Hoopgevend is in dit verband weer wel dat vanuit de Tweede Kamer signalen worden afgegeven waaruit blijkt dat er behoefte is om bij de evaluatie van de verschillende wetten ook aandacht te besteden aan de vraag hoe deze onderling samenhangen dan wel leiden tot schuring en onduidelijkheden voor cliënten en burgers.⁴

Een derde consequentie is dat de verantwoordelijkheid van ministers van karakter verandert. De minister gaat niet langer zelf over het reilen en zeilen in een domein maar is, zoals dat genoemd wordt, systeemverantwoordelijk. Dit begrip dekt vele ladingen en zal in de komende jaren nog veelvuldig onderwerp van politieke discussie en bestuurskundige beschouwingen zijn. Cruciaal is hierbij dat de minister niet meer in zijn eentje de verantwoordelijkheid voor het geheel draagt, maar dat ook anderen binnen het systeem (hoe ook gedefinieerd) verantwoordelijkheid dragen vanuit hun specifieke rollen en taken. Dan staat of valt het functioneren ervan met de kwaliteit van de onderlinge processen en communicatie. Naast de vraag of getalsmatige doelstellingen worden gehaald is van belang dat deze processen goed verlopen en dat de politieke controle en verantwoording vooral daarop worden toegespitst.

Een vierde, nog weinig doordachte maar wel vergaande consequentie is dat vooral in gemeenten beleid en uitvoering steeds meer met elkaar vervlochten raken. Dat maakt dat uiteindelijk de controlerende rol van de gemeenteraad van karakter verandert. Wanneer cliënten en burgers daadwerkelijk centraal komen te staan (zoals met de decentralisaties is beoogd), is het bijna onvermijdelijk dat in de praktijk van de uitvoering steeds vaker individuele, soms lastige afwegingen worden gemaakt die maar voor een beperkt deel in beleidskaders kunnen worden gevangen. Niet de toepassing van de regel staat voorop, maar de situatie waarin een gezin zich bevindt en het gesprek daarover met leden van dat gezin. Wat is in dit geval

mogelijk? Wat is zinvol? Wat is rechtvaardig? Wat is nog uit te leggen en wat niet meer? Dat zijn vaak morele afwegingen met een grote rol voor de betrokken professionals. Hoe zorgen we ervoor dat die afwegingen uiteindelijk ook een democratische legitimatie krijgen? Een gemeenteraad moet dan wellicht vooral meer naar processen kijken en naar de vraag of daarbij geen onbedoelde effecten optreden (zoals vormen van uitsluiting of het buiten de boot vallen van groepen burgers) en minder vooraf bepalen ‘wat het beleid is’ in bepaalde nauw omschreven gevallen. In veel gemeenten komt het gesprek hierover op gang. De omvorming van de verzorgingsstaat naar de verzorgingsstad (in de woorden van Kim Putters⁵) gaat zo gepaard met een toenemende behoefte aan professionele en bestuurlijke wijsheid. De politiek filosoof Aristoteles noemde dat lang geleden *phronesis*: praktische wijsheid. In de zorgsector is daarmee al de nodige ervaring opgedaan. Professionals reflecteren gezamenlijk en bij voorkeur ook met patiënten op hun ervaringen en toetsen hun handelwijzen in ‘moreel be raad’. Ziekenhuizen stellen ‘ethische commissies’ in om met alle betrokken groepen in en rondom het ziekenhuis te bespreken wat men gezamenlijk als ‘goede zorg’ beschouwt. Zulke arrangementen kunnen ook helpen om ervaringen met keukentafelgesprekken te delen en om in een wijk of gemeente vast te stellen wat men nu precies onder goed bestuur verstaat. Verstandige bestuurders steunen zulke initiatieven en stimuleren die. Het is de opgave voor ons allen om in de komende tijd democratie en praktische wijsheid opnieuw met elkaar te verbinden, zowel in theorie als in de dagelijkse praktijk.⁶

CULTUUROMSLAG

Het bewustzijn van de veranderingen in de relatie tussen overheid en samenleving is in veel gemeenten sterker ontwikkeld dan bij politici in

Het bewustzijn van de veranderingen in de relatie tussen overheid en samenleving is in veel gemeenten sterker ontwikkeld dan bij politici in Den Haag

Den Haag. Dat is begrijpelijk vanuit de ervaringen die vooral lokaal in het laatste decennium zijn opgedaan. Men mag hopen en toch ook wel verwachten dat lokale ervaringen en opvattingen in de komende jaren steeds meer zullen doordringen en doorklinken, niet alleen in de Haagse departementen maar ook in de ministerraad en in het

parlement. Wellicht stroomt bij de komende Kamerverkiezingen weer een nieuwe lichtung van lokale politici door naar de Tweede Kamer en dragen

zij bij aan de noodzakelijke cultuuromslag. En misschien zijn partijen in een nieuw kabinet meer overtuigd van de noodzaak tot het gezamenlijk dragen van verantwoordelijkheden. De rijksoverheid van de toekomst kan alleen koers houden als zij het roer met anderen deelt.

Noten

- | | |
|--|---|
| <p>1 Afscheidsrede van Wim Deetman als voorzitter van de vng op 11 november 2007.</p> <p>2 Raad voor het openbaar bestuur, <i>Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid</i>. Den Haag: Rob, 2015.</p> <p>3 Kabinetsreactie op het Rob-advies <i>Sturen én verbinden</i>; Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015-2016, 31 490, nr. 204.</p> <p>4 Zie bijvoorbeeld de motie van het lid Bergkamp over onderzoek naar de samenhang van de verschillende zorg-</p> | <p>wetten; Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2015-2016, 34 192, nr. 7.</p> <p>5 Kim Putters, 'De verzorgingsstad, tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving'. Vijfde Wibautlezing, uitgesproken op zaterdag 23 november 2013 tijdens het festival van het Binnenlands Bestuur te Utrecht. Amsterdam: Centrum voor Lokaal Bestuur, 2013.</p> <p>6 Kees Breed, 'Praktische wijsheid in het bestuur. Over decentralisaties en legitimiteit', <i>Platform O</i>, 10 februari 2016; zie: https://platformoverheid.nl/artikel/praktische-wijsheid-in-het-bestuur</p> |
|--|---|