

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 (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

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

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Radicale keuzes voor een betere overheid

Juist in een periode van noodzakelijke transformatie is een krachtige overheid met een consistente koers voor de lange termijn nodig. Decentrale overheden en maatschappelijke organisaties moeten de verantwoordelijkheid nemen om een stap naar voren te zetten om de overheid en de publieke sector als geheel weer goed te laten presteren. Hiervoor zijn radicale keuzes nodig.

door Leonard Geluk De auteur is algemeen directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Eerder was hij bestuurder van De Haagse Hogeschool en van ROC Midden-Nederland, en daarvoor CDA-wethouder in de gemeente Rotterdam.

We leven in een tijd van een cumulatie van crises. We kennen de rijtjes: van woningbouw tot landbouw, van klimaat tot bestaanszekerheid. De overheid zelf is in een existentiële crisis terechtgekomen: zij kan geen adequaat antwoord bieden op de noodzaak van transformatie, treedt de rechtsstatelijke waarden met voeten, en bij het maken van beleid winnen de politieke emoties en frames het van uitvoerbare wetten.

Er is iets goed mis

Voormalig topambtenaar Roel Bekker beschrijft in zijn boek *Dat had niet zo gemoeten!* tientallen incidenten als gevolg van een falende overheid.¹ Het falen wordt toegeschreven aan een politiek die meer op emotie en de korte termijn gericht is, aan een terughoudender en minder zichtbare ambtelijke organisatie, en aan de uitvoerbaarheid die het onderspit delft. Tjeenk Willink voegt er in *Het tijt tegen* aan toe dat de relatie met de samenleving afneemt.² Het beleid na de verzuiling was gericht op neoliberale waarden, een overheid die werd gerund als bedrijf. Publieke waarden waren onvoldoende leidend, met ongekend onrecht als gevolg.

Het onlangs verschenen eindrapport *Blind voor mens en recht* van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening illustreert opnieuw hoe fundamenteel het mis is met de overheid.³ De patronen die het toeslagenschandaal veroorzaakten zijn niet weg, waardoor het zich makkelijk nogmaals kan voordoen. De commissie schrijft over een stapeling van onduidelijke, slechte regels, politieke kippendrift, en uitvoerders die regels verabsoluteren zonder de *mens* te zien. Wie een foutje maakte in een formulier, was meteen een fraudeur.

Dit moet stoppen, daarom is actie en aandacht nodig voor de eigenschappen van de goede overheid. Omdat het politieke systeem focust op de korte termijn en alle grote maatschappelijke kwesties (woningbouw, klimaat, energie, vergrijzing) gaan

over de langere termijn, wordt er niet leidinggegeven aan een land dat in onzekerheid verkeert over alle veranderingen die op de samenleving afkomen.

Eigenschappen van de goede overheid

Maar: wat is een goede overheid? Wat is de ambitie als het gaat om het keren van het tij? Het boek *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap* van Stephen Covey is voor mij een bron van inspiratie.⁴ Zijn inzichten zijn ook goed toe te passen op het functioneren van de overheid.⁵

Om te beginnen is de goede overheid *proactief*: besturen is vooruitzien. Een overheid moet keuzes maken, ook als dit pijn doet in het hier-en-nu. Vervolgens moet de overheid *visie* hebben. Grote problemen (vergrijzing, migratie, woningtekort) hangen met elkaar samen en vragen een samenhangende, op *waarden* gebaseerde aanpak. De derde eigenschap is: een gedegen agenda. Deze agenda is gebaseerd op belangrijke zaken en *haalbare prioriteiten*. Dit vraagt een scherp beeld van de uitvoering. De overheid kan niet iedereen tevredenstellen, maar wel zoeken naar maximaal draagvlak. Een goede overheid denkt, ten vierde, in termen van *win-win*. Het gaat om het aangaan van maatschappelijke partnerschappen om gezamenlijk verder te komen, door over elkaars schutting te kijken en met elkaar mee te denken. Het vijfde kenmerk is *luisteren*: naar burgers die de gevolgen van beleid ondervinden, en naar signalen van uitvoeringsorganisaties. Eigenschap zes gaat over *synergie*:

vraagstukken oplossen door vanuit verschillende disciplines intensief en creatief samen te werken. Tot slot moet de overheid zichzelf verbeteren. Een goede overheid is een *lerende overheid* die niet bij alles wat misgaat naar

zondebokken zoekt, die focust op verbeterpunten, en die beleid niet steeds op basis van incidenten radicaal omgooit maar de uitvoering stap voor stap verbetert.

Politiek Den Haag belijdt met de mond uitvoerbaarheid belangrijk te vinden, maar in de politieke praktijk blijkt dat niet

Het tij keren: voorstellen voor een betere overheid

Het moet dus anders. Het tij moet gekeerd. En dit kan. Maar het is niet eenvoudig, omdat de veranderingen moeten worden gerealiseerd door het politieke systeem dat zelf verantwoordelijk is voor alle misstanden in het functioneren van datzelfde systeem. Als algemeen directeur van de VNG merk ik hoe moeilijk het is om in de landelijke politiek het uitgangspunt serieus te nemen dat al het beleid uitvoerbaar moet zijn. Dat klinkt als een open deur, maar dat is het niet. Bij tal van voorstellen gaapt er een kloof tussen de politieke ambitie en de beschikbare middelen.

Het is de politieke praktijk dat kabinetten wars zijn van haalbare uitvoering als het om verdeling van middelen gaat. Ook politieke frames leiden tot onuitvoerbare wetten. Voorbeeld hiervan was de spreidingswet, voordat deze door de CDA-fractie was geamendeerd tot een redelijk uitvoerbare wet. Verschillende claims van verschillende partijen bij het vervaardigen van wetten leiden in de praktijk vaak tot onuitvoerbare constructen.

Mijn stelling is daarom cynisch: politiek Den Haag belijdt met de mond uitvoerbaarheid belangrijk te vinden, maar in de politieke praktijk blijkt dat niet. En

Waar toe is de overheid op aarde?

toch zal dat moeten: een goede overheid is een overheid die echt aandacht heeft voor uitvoerbaarheid én die zich aan de eigen wetten en regels houdt.

Maatschappelijk kabinet

Een goede overheid wordt geleid door een kabinet dat zich realiseert dat medeoverheden en maatschappelijke partners nodig zijn om Nederland niet langer stil te laten staan rond de grote dossiers. Recentelijk pleitte ik samen met VNG-voorzitter Sharon Dijksma in *de Volkskrant* voor zo'n 'maatschappelijk kabinet'.⁶ Om de grote vraagstukken van dit moment op te lossen is het belangrijk dat het nieuwe kabinet samen met de samenleving afspraken maakt over de wijze waarop maatschappelijke doelen gerealiseerd kunnen worden. Dus naast een regeerakkoord, in onderlinge samenhang, ook een woonakkoord, een landbouwakkoord en een bestaanszekerheidsakkoord. Alleen zo is de verbroken relatie te herstellen tussen de doelen van het kabinet en de partijen in de samenleving die nodig zijn om die doelen te realiseren. Het gebrek aan balans tussen doelen en haalbaarheid veroorzaakt momenteel tijdverlies en frustratie.

Een goede overheid zorgt ervoor dat de gecompliceerde verhouding tussen staat en burgersamenleving vorm krijgt in een verhouding van wederzijdse afhankelijkheid.⁷ Voor het goed functioneren van de overheid zijn nieuwe arrangementen van samenwerking tussen rijksoverheid en samenleving noodzakelijk.

Het pleidooi om te komen tot een 'nieuw sociaal contract' past goed in deze overweging.

De trend dat gemeenten zich weggezet voelen als uitvoerder van top-down ontwikkeld rijksbeleid, moet radicaal gekeerd worden

Een pleidooi voor radicale omkering

Maar er is meer nodig. De huidige politieke praktijk verdient een doordenking van het aloude beginsel

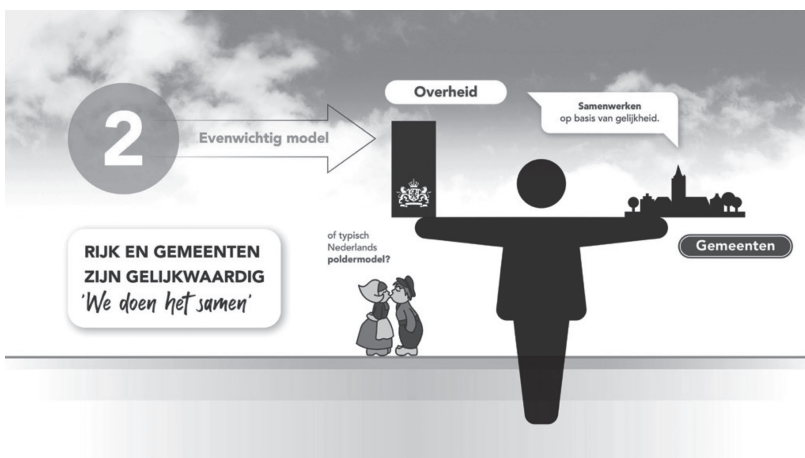
van subsidiariteit. Voor onderwerpen die de leefwereld van inwoners raken is het verstandig om beleid te ontwikkelen dat doordacht is vanuit die leefwereld en vanuit de uitvoeringspraktijk. De trend dat gemeenten zich meer en meer weggezet voelen als uitvoerder van top-down ontwikkeld rijksbeleid, moet radicaal gekeerd worden. Want laten we eerlijk zijn: als geen ander kennen gemeenten de leefwereld van inwoners en hebben ze verstand van uitvoering. Gemeenten kunnen en moeten hun verantwoordelijkheid nemen om de overheid als geheel weer een goede overheid te laten zijn. Dit betekent dat gemeenten een stap naar voren zetten op de thema's die het meest de leefwereld van inwoners raken.

In de bestaande interbestuurlijke verhoudingen zijn er twee modellen van samenwerking. In het ene model (zie figuur 1) dicteert 'Den Haag' de regels en voeren de gemeenten uit omdat verschillen tussen gemeenten ongewenst zijn (zoals het verstrekken van paspoorten). In het andere model (zie figuur 2) is er een partnerschap tussen rijk, provincie en gemeenten, bijvoorbeeld bij grote ruimtelijke opgaven. Er is in dat model sprake van één overheid, waarbij elke overheidslaag bijdraagt vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid.

Maar er is nog een model nodig: een radicale omkering (zie figuur 3). Gemeenten signaleren maatschappelijke problemen en komen zelf met oplossingen.



Figuur 1 Top-down model



Figuur 2 Het partnerschap-model



Figuur 3 Model van de radicale omkering

Waar toe is de overheid op aarde?

Van top-down naar bottom-up: gemeenten signaleren de problemen, en het rijk en de gemeenten maken samen beleid dat gemeenten uitvoeren en dat door het rijk mogelijk wordt gemaakt. Dit derde model is vooral relevant voor onderwerpen die de leefwereld van inwoners raken, zoals het bieden van bestaanszekerheid, de transitie van energiesystemen en het bieden van kansengelijkheid. Ook het vraagstuk van de volkshuisvesting leent zich voor een andere benadering, waarin het vertrekpunt van de leefwereld leidt tot beleidskeuzes die op maat van de lokale gemeenschap tot voldoende woningbouw leiden.

Een overheid die uitvoering centraal stelt, zich strikt aan de wet houdt, geleid wordt door publieke waarden en beleid ontwikkelt vanuit de leefwereld van mensen, zet stappen in de richting van het worden van een goede overheid. Dan ontbreekt nog de focus op de lange termijn. Ook hier kan de overheid verbeteren.

Focus op de lange termijn

Onlangs verscheen het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, de commissie-Van Zwol.⁸ Deze commissie spreekt zich – met het oog op de toegankelijkheid van zorg en onderwijs, de economische ontwikkeling en de leefbaarheid – uit voor een gematigde groei van de bevolking. Krimp is niet gewenst, ongebreidelde groei evenmin. Het vergt duidelijke politieke keuzes over de vraag hoe Nederland zich verder moet ontwikkelen.

Belangrijk is hoe we de schaarste verdelen: schaarste in arbeidskrachten, schaarste in middelen, schaarste in ruimte. De Staatscommissie brengt dergelijke keuzes in beeld: je kunt niet pleiten voor én een migratiestop én de zorgvoorzieningen op het huidige peil laten. Keuzes inzake demografie vragen om leiderschap en dat leiderschap ontbreekt doordat we focussen op de korte termijn én omdat er in de Nederlandse politiek nogal verkokerd wordt gediscussieerd over de toekomst van Nederland. Een goede overheid kijkt naar de lange termijn. Dat gebeurt nu te weinig. Daarom is ook hier een omslag nodig.

In het licht van het voorgaande namen gemeenten in VNG-verband samen met De Argumentenfabriek het initiatief voor de Denktank Nederland 2040. Deze denktank bestaat uit een gevarieerd gezelschap van bestuurders, wetenschappers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en jongeren. Samen maakten ze *Een verhaal voor Nederland in 2040*, met als richting voor de toekomst: een krachtiger, menselijker en groener Nederland.⁹

Het realiseren van deze visie vergt politieke keuzes die ongetwijfeld ongemakkelijk zullen zijn. Maar keuzes maken is noodzakelijk om de grote problemen van onze tijd – klimaat, vergrijzing, migratie, woningnood, geopolitiek en economische ontwikkeling – het hoofd te bieden. Deze tijd van crises vraagt om overheden die verantwoordelijkheid nemen, en eendrachtig en intensief samenwerken aan een gedeeld beeld over de toekomst. Alleen zo kunnen beleidskeuzes op een realistische wijze in onderlinge samenhang gemaakt worden. Het CDA kan hier vanuit het beginsel van rentmeesterschap – dat feitelijk gaat over de aandacht voor de komende generaties – een stimulerende rol in spelen.

Het tij kan keren!

Hoewel dit verhaal een zorgelijke ondertoon kent – er is iets goed mis –, ben ik ook optimistisch dat juist de cumulatie van crises leidt tot verandering. In de

zoektocht naar nieuwe ankers in de periode van drie decennia neoliberalisme zoekt de Nederlandse samenleving meer en meer het anker van de publieke waarden. Er is veel draagvlak voor het idee dat beleid uitvoerbaar moet zijn, dat focus op de lange termijn nodig is en dat de band tussen rijksoverheid, samenleving en medeoverheden moet worden hersteld. We zien wat nodig is. Het is nu een kwestie van doen, van leren, van stap voor stap de goede kant op. Mijn dagelijkse contacten met gemeentebestuurders overtuigen mij ervan dat de ambitie van ‘de goede overheid’ een haalbare ambitie is. Laten we het tij keren!

De band tussen rijksoverheid, samenleving en medeoverheden moet worden hersteld

Artikel in het kort:

- * We leven in een tijd van crises; ook de overheid is in een existentiële crisis terechtgekomen door rechtsstatelijke waarden met voeten te treden
- * Om het tij te keren is onder meer een goede overheid nodig die aandacht heeft voor de uitvoerbaarheid van wetten, die zich aan rechtsstatelijke regels houdt en die op basis van visie, een langetermijnperspectief en een haalbare agenda samen met maatschappelijke partners en lokale overheden de problemen van deze tijd aanpakt
- * Hiervoor is een radicale omkering van bestuurlijke verhoudingen nodig van top-down naar bottom-up, waarbij beleid wordt ontwikkeld vanuit de leefwereld van mensen en niet vanaf de tekentafel in Den Haag

-
- 1 Roel Bekker, *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Den Haag: Boom bestuurskunde, 2020.
 - 2 Herman Tjeenk Willink, *Het tij tegen. De democratische rechtsorde als fundament*. Amsterdam: Prometheus, 2023.
 - 3 Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht*. Den Haag: Tweede Kamer, 24 februari 2024.
 - 4 Stephen Covey, *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap* (48e, herziene druk). Amsterdam: Business Contact, 2010.
 - 5 Leonard Geluk, 'De zeven eigenschappen van een goede overheid', website *Binnenlands Bestuur*, 12 december 2022.
 - 6 Sharon Dijksma en Leonard Geluk, 'Oproep aan de informateur: het is hoog tijd voor een maatschappelijk kabinet', *de Volkskrant* (Opinie), 25 februari 2024.
 - 7 Tjeenk Willink 2023, p. 62.
 - 8 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, *Gematigde groei. Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*. Den Haag: SDO, 2024.
 - 9 Denktank Nederland 2040, *Een verhaal voor Nederland in 2040. Nederland 2040: een toekomstbeeld*. Z.p.: Vereniging van Nederlandse Gemeenten/De Argumentenfabriek, juni 2023.