

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

Commissie-Van der Tak: Vertrouwen in de overheid met slagvaardiger bestuur

In gesprek met Sjaak van der Tak

door *Jan Prij & Paul van Velthoven*

De auteurs zijn respectievelijk redactiesecretaris en lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

Eigen initiatief van burgers en bedrijven moet niet worden weggezogen door bureaucratie en steeds meer regelgeving. Uitgangspunt van vertrouwenwekkende politiek is dat duidelijk wordt aangegeven wat de burger wel en niet van de overheid kan verwachten. In het kader van de heroverwegingen rond het functioneren van de overheid is nu de tijd rijp om een kleinere en slagvaardigere overheid tot stand te brengen die de samenleving ten dienste staat.

Sjaak van der Tak, burgemeester van Westland, was voorzitter van de in het najaar ingestelde CDA-commissie om het functioneren van de overheid te onderzoeken. De

Mondige en goed opgeleide burgers vragen terecht om een ander en slagvaardiger bestuur

bevindingen van de commissie zijn zojuist gepubliceerd en liegen er niet om.¹ De overheid, met haar alsmaar uitdijende bestuurslagen, zal in omvang fors beperkt moeten

worden. Ze functioneert nu buitengewoon stroperig en in dat verband is de term 'bestuurlijke drukte' inmiddels een geveulgelde uitdrukking geworden. Er zijn te veel bestuurders van centrale overheid, provincie en gemeente die zich over dezelfde problemen buigen, met als gevolg ellenlange procedures en besluiten die te lang op zich laten wachten. Mondige en goed opgeleide burgers vragen terecht om een ander en slagvaardiger bestuur. Bovendien zijn grote bezuinigingen onontkoombaar geworden als gevolg van de onder meer door de financieel-economische crisis fors opgelopen overheidstekorten. Indachtig het adagium *Never waste a good crisis* beseffen Van der



Tak en zijn commissie dat nu het moment daar is om een kleinere maar slagvaardigere overheid ten dienste van de samenleving tot stand te brengen.

Waarom is een herinrichting van het openbaar bestuur nodig?

‘Onze voorstellen zijn erop gericht de moeizame relatie tussen burger en bestuur te herstellen. De overheid in Nederland geniet steeds minder vertrouwen. Dat lekt weg. De alsmat teruglopende deelname van de burgers aan verkiezingen is daarvoor een teken aan de wand. Het lijkt er soms ook wel op alsof de overheid er voor de mensen steeds minder toe doet, of, sterker nog: als een hinderpaal wordt gezien. Een samenleving waar het vertrouwen in de overheid terugloopt, heeft een groot probleem. Waar vertrouwen heerst, functioneert een

samenleving veel beter en effectiever. Het is dus zaak dat de overheid het vertrouwen van de burger terugwint. Daarvoor is een cultuurverandering bij de overheid nodig. Deze moet dicht bij de burger komen te staan, efficiënter georganiseerd worden, en helderder opereren, temeer daar onze samenleving voor zeer belangrijke keuzes staat. Vertrouwen in die overheid is dus van het grootste belang. De wereld is de laatste decennia oneindig veel groter en complexer geworden en daarmee zijn nieuwe problemen op ons afgekomen. De welvaart daalt, werkgelegenheid is niet langer meer vanzelfsprekend, pensioenen zijn niet langer welvaartsvast. Dat heeft geleid tot grote onzekerheid in de samenleving. De Fortuyn-revolte bracht allerlei onbehagen aan het licht over een in zichzelf gekeerde politiek die onvoldoende luisterde. Vraagstukken van participatie en integratie van burgers

zijn in het middelpunt van de belangstelling komen te staan.’

Hoe kan de overheid zich beter positioneren?

‘De burgers hebben steeds minder zicht gekregen op de overheid. Ze weten niet langer welke overheid wat doet. Taken lopen steeds vaker door elkaar. Voor de burger is het dus allereerst belangrijk dat hij weer weet waar de verschillende overheden voor staan. De overheid moet in haar verschillende geledingen beter herkenbaar worden. De eerste overheid voor de burger is de lokale overheid. Daar moet de burger zich mee kunnen vereenzelvigen. Dat is mogelijk als hij weet wat zij doet en ook hoe zij beïnvloedbaar is. Verder is het van belang dat de macht van de verschillende overheden duidelijk wordt begrensd. Wat burgers zelf kunnen doen, moet aan het initiatief van de burgers overgelaten worden. Dat laatste is altijd in lijn geweest met de politieke filosofie van het CDA. De overheid heeft de regelgeving ook enorm uitgebreid. Er is sprake van een geïnstitutionaliseerd wantrouwen, en daarom willen we de regelgeving verminderen.’

‘Daarnaast zal de overheid zélf orde op zaken moeten stellen door een einde te maken aan het over elkaar heen stapelen van beleid. De taken van de diverse overheden moeten helderder worden afgebakend, zodat hooguit twee bestuurslagen zich met een probleem dienen bezig te houden. Zo zijn bijvoorbeeld de provincies de laatste decennia enorm opgeblazen en zijn ze allerlei werk gaan doen dat door andere overheden ook al werd gedaan. Daar moet paal en perk aan worden gesteld. Maar ook de Kamer en het kabinet moeten hun ambities temperen. Waarom bemoeien ze zich bijvoorbeeld met die toestanden in Gouda? Dat is een aangelegenheid voor de Goudse gemeenteraad.’

Betekent dit dat de bestuurlijke structuur van rijk, provincies en gemeenten in ons land op de schop moet?

‘Nee, wij willen ten principale niet dat het Huis van Thorbecke ter discussie wordt gesteld.² Als we daaraan gaan sleutelen is bovendien een grondwetswijziging onvermijdelijk. Daar gaan minstens zes jaar overheen en daarvoor is de urgentie van de benodigde hervormingen en aanpassingen veel te groot. Maar binnen die verschillende bestuurslagen zelf moet wel het een en ander veranderen. Niet zozeer door vanuit Den Haag bestuurlijke blauwdrukken over Nederland uit te storten, maar wel door revitalisering en stroomlijning van de bestaande bestuurslagen. We willen dit “huis” veerkrachtiger en slagvaardiger maken. De verschillende bestuurslagen zullen zich weer moeten gaan richten op hun kerntaken. Daar is overigens mede aanleiding toe door de Europese samenwerking, want daardoor is er in feite een bestuurslaag bij gekomen die verschillende taken van het rijk heeft overgenomen, bijvoorbeeld op het gebied van het milieu.’

Welke gevolgen heeft de Europese aanwezigheid voor de binnenlandse bestuurslagen?

‘De Europese Unie vaardigt richtlijnen uit op het gebied van economie, natuur, milieu, regionale ontwikkeling en grensoverschrijdende criminaliteit. Inzake het milieu is ongeveer zeventig procent van de regelgeving uit Europa afkomstig. Deze moet plaatselijk worden toegepast en dat is de verantwoordelijkheid van provincie en gemeente. De rijksoverheid zal zich, anders dan nu veelal gebeurt, eerder vóóraf dan achteraf met de totstandkoming van die Europese regelgeving moeten bezighouden. Te vaak gebeurt

het nu dat deze regelgeving botst met wet- en regelgeving op nationaal en lokaal niveau. Maar er moet ook voor worden gewaakt dat de Europese Unie haar kerntaken overschrijdt. Subsidiariteit en proportionaliteit dienen zoals ook in het verdrag van Lissabon is vastgelegd leidraad te zijn.’

Welke kerntaken blijven er dan over voor de rijksoverheid en de provincies?

‘De rijksoverheid beperkt zich tot *nationale* vraagstukken. Het opwaarderen van wijken tot prachtwijken bijvoorbeeld is dan niet meer haar taak, maar een zaak van lagere overheden. De rijksoverheid zal wetten en richtlijnen moeten uitvaardigen voor de zaken waarvoor zij op landelijk niveau verantwoordelijk is, te weten ruimtelijke ordening, onderwijs en wetenschappen, gezondheidszorg, veiligheid, de infrastructuur, defensie en internationale betrekkingen. Met de beperking van kerntaken zal het aantal ministeries kunnen worden teruggebracht van vijftien naar negen. Op die manier snijden we fors in de bureaucratie en kunnen we volgens een studie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA zo’n 2,5 miljard euro besparen. Ook afslanking van andere onderdelen van het openbaar bestuur kan naar verwachting nog eens 2 miljard opleveren.’

‘De provincies moeten zich weer gaan richten op hun kerntaken. Zij hebben de zorg voor de regionale infrastructuur, het regionale economische beleid en de cultuurhistorie en monumentenzorg. Van jeugd- en gezinsbeleid, sport en ontwikkelings samenwerking zullen ze dan moeten afblijven. Dat is ofwel een zaak van de rijksoverheid of van de gemeente. Binnen het CDA wordt verschillend gedacht over de noodzaak van herindeling van provincies. Friesland en Limburg bijvoorbeeld heb-

ben een duidelijke culturele en historisch bepaalde identiteit. Maar geldt dit ook voor Zuid-Holland? Dat maakt deel uit van de Randstad, het economische hart van Nederland. In combinatie met de aanwezigheid van steden als Amsterdam, Almere, Rotterdam, Den Haag en Utrecht is hier de bestuurlijke drukte het grootst. In de toekomst valt een nadere grenswijziging van de vier Randstedelijke provincies (Noord- en Zuid-Holland, Zeeland en Utrecht) in goede relatie met de vijf genoemde steden en hun grootstedelijke regio’s niet uit te sluiten. Aan de grote steden zal hoe dan ook meer wettelijke speelruimte geboden moeten worden, willen zij hun ruimtelijke, economische en sociale problemen het hoofd kunnen bieden. Deze aanpassing is urgent. Een voorbeeld van verruiming van bevoegdheden voor de grote steden is de “Rotterdamwet”.³ Maar tegenover deze verruiming zal vermindering van de bemoeienis van de provincie met deze steden moeten staan. Mocht dit proces niet slagen, dan zal de minister moeten ingrijpen.’

De gemeenten staan zo veel mogelijk op behoud van hun zelfstandigheid.

‘We zijn terughoudend met herindelings van gemeenten, zeker wanneer deze van bovenaf worden opgelegd. Gelijkheidsdenken van bovenaf doorvoeren doet onrecht aan specifieke omstandigheden ter plaatse en dat willen we dus vermijden. We moeten in de bestuursstructuur differentiëren op basis van de *inhoud* van de problematiek. Er kunnen goede redenen zijn om tot herindeling over te gaan. Daarbij kun je onderscheid maken tussen positieve en negatieve overwegingen. Om een voorbeeld van de eerste soort te noemen: de vijf gemeenten van het Westland werden tot een nieuwe gemeente aaneengesmeed omdat er een gedeeld eco-

nomisch belang was, maar ook omdat er een gemeenschappelijk gevoelde identiteit aanwezig is. Het Westland zelf kreeg als één

.....
.....
.....
*Het CDA kan de kramp over
herindeling overwinnen*
.....
.....

gemeente een duidelijker gezicht. De goede voorbeelden van herindeling betekenen volgens mij dat we de kramp over herindeling kunnen overwinnen. Negatieve redenen om tot herindeling over te gaan zijn een aanhoudende bestuurscrisis of een financiële chaos. Neem de gemeente Delfzijl, waar al heel lang sprake is van bestuurlijke chaos. Men slaagt er maar niet in om daaruit weg te komen.

Maar natuurlijk ook wanneer de gemeente te klein is om zijn kerntaken aan te kunnen. Ik schat dat we in de komende tien jaar overigens ook door autonome ontwikkelingen als bevolkingskrimp zullen teruggaan van de huidige 437 gemeenten naar 320. We sluiten evenwel het terugdraaien van gemeentelijke herindelingen niet helemaal uit, wanneer mocht blijken dat het cultuurverschil tussen de samengevoegde gemeenten te groot is. Bij deze gemeenten hoort ook dat ze over meer eigen middelen beschikken. *No taxation without representation*, zoals wijlen mijn leermeester professor Christiaansen al zei, is een uitstekend principe, en deze stelregel moet daarom ook voor de gemeente gaan gelden. Momenteel zorgen de gemeenten voor slechts vijftien procent voor hun eigen inkomsten; de rest komt uit het Gemeentefonds. Dat aandeel moet worden opgetrokken tot vijftig procent.’

‘Gezien de beperking tot kerntaken van de bestuurslagen kan het ambtelijk apparaat in gemeenten soms ook worden ingekrompen. Ik noemde al de milieuwetgeving, die

Europees van opzet is. Daarnaast kan de omvang van het ambtelijk apparaat aanzienlijk worden beperkt door logistieke samenwerking tussen gemeenten via het zogenoemde backofficesysteem. Het is in gebruik bij de Rabobank voor een efficiënte organisatie van zaken die alle kantoren van de bank met elkaar delen, zoals personeelszaken en systeembeheer. Dit model kan ook ingezet worden voor de overheid als geheel. Inkoop, systeembeheer en ICT kunnen centraal geregeld en uitgevoerd worden, bijvoorbeeld onder supervisie van het Ministerie van Financiën.’

De waterschappen met gekozen besturen worden door velen als een overbodig restant uit het verleden aangemerkt.

‘De waterschappen zijn heel waardevol. Het CDA is daarom niet voor opheffing van de waterschappen, niet alleen omdat het hier het oudste overheidsorgaan betreft dat van onderop is georganiseerd en dus een uiting is van verantwoordelijkheid die burgers hebben willen nemen, maar domweg ook omdat we voor het water in dit land ontzettend kwetsbaar zijn. Twee derde van Nederland kan bij dijkdoorbraken onderstromen. Met het systeem van waterschappen zijn overstromingen en wateroverlast steeds tot een minimum beperkt gebleven. Dijken en waterkeringen worden door deze gedecentraliseerde organen nauwlettend bewaakt. Zie maar eens hoe het er soms aan toe gaat in andere landen waar dat meer centraal geregeld is, zoals in de Verenigde Staten en Frankrijk. Waar we echter geen voorstander van zijn is de politisering van de waterschappen. Als politieke partijen zich in het beheer van waterschappen gaan mengen is de kans groot dat ze ook andere taken op zich willen gaan nemen. Ze moeten zich beperken tot hun klassieke taken, die

van waterbeheer en het onderhoud van dijken en polders. Het waterschapsbestuur kan worden gekozen via een indirecte verkiezing door het gemeentebestuur. Het belang van landeigenaren kan verzekerd worden

door kwaliteitszetels voor landeigenaren en natuurbeheerders. De kosten kunnen omlaag gebracht worden door ook hier het Rabobank-model voor de interne organisatie van de waterschappen te benutten.’

Noten

-
- 1 Commissie-Van der Tak, *Vertrouwen, verbinding en veerkracht. Een analyse van en aanbevelingen over de herinrichting van het openbaar bestuur in Nederland*. Den Haag: Bestuurdersvereniging van het CDA, 2010.
 - 2 Het Huis van Thorbecke staat voor de staatkundige vernieuwing die de liberale staatsman Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872) in het revolutiejaar 1848 wist door te voeren. Het bestuur van het land kreeg zijn huidige beslag in de vorm van een centrale overheid, provin-

- cies en gemeenten. Het ontstaan van dit huis en de competentieconflicten tussen de bestuurslagen komen uitvoerig aan bod in *Thorbeckse Twisten* (CDV, Lente 2007).
- 3 De ‘Rotterdamwet’, officieel genoemd de Wet Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, werd in 2005 van kracht. De grote steden, in het bijzonder Rotterdam, konden nu afwijkende regels laten gelden voor zwakke wijken inzake het woonbeleid en het investeringsklimaat. Daardoor konden de problemen van die wijken effectiever worden aangepakt.