



Samen besturen, samen oplossen

Over de verwevenheid van overheid, markt en middenveld

Nederland staat aan de vooravond van ingrijpende bezuinigingen op overheidsuitgaven. Zij luiden het definitieve einde in van de verzorgingsstaat. Het bestel van sociale zekerheid, volkshuisvesting, gezondheidszorg en volkshuisvesting zal verder transformeren. De staat krijgt steeds meer het kenmerk van een waarborg- en verzekeringsstaat. Een basisvloer als vangnet voor hen die het op eigen kracht niet kunnen redden, maar voor het overige is het onderliggend motto van overheidsbeleid voor de burger om zelf te verzorgen, te verzekeren en te sparen.

Dat is een eendimensionale benadering waarbij de publieke zaak als een arrangement wordt gezien van staat en burgers. Dat gaat voorbij aan de verwevenheid van overheid, markt en middenveld bij de uitvoering van publieke taken en de borging van publiek belang. De noodzaak tot terugtreding van de staat noopt tot compensatie door markt en middenveld. Samen besturen betekent samen oplossen. Het luidt een nieuwe tijd in van samenwerking en coalities van overheid, markt, middenveld en burgers. Bestaande beleidsontwerpen verdienen revisie. Het openbaar bestuur is aan vernieuwing toe en dat gaat verder dan een herinrichting van het huis van Thorbecke. In Werkgroep 21 wordt die nieuwe toekomst verkend.

De rekening wordt opgemaakt

Nederland is internationaal gezien een welvarend land met een open economie. Het besef van de afhankelijkheid van de internationale orde is groter dan ooit geworden. De aanslagen op het World Trade Centre (WTC) en het Pentagon op 9 september 2001 veranderden het wereldbeeld definitief. Het internationaal westerse systeem staat bloot aan externe bedreigingen door grensoverschrijdend terrorisme en internationale criminaliteit. De vijand kwam van buiten, geen gerust gevoel, maar met alertheid en internationale samenwerking kun je die bestrijden. Het wereldbeeld wijzigde, maar het dagelijkse leven ging verder.

Nog geen tien jaar later dreigt het internationale systeem te bezwijken door interne bedreigingen: banken- en landencrisis. Een vijand van binnen uit, steunpilaren van het systeem die het fundament nog erger deden schudden dan die externe bedreigingen. Een crisisbesef kwam de huiskamers binnen: hoe zeker is onze toekomst, hoeveel vertrouwen kunnen we nog stellen in onze levenswijze?

En waar Europa een steeds strengere regie inzet om staatssteun terug te dringen om de werking van de markt niet te verstoren, bleek juist staatssteun de enige weg te zijn om het systeem van marktwerking overeind te houden. In korte tijd een fundamenteel andere insteek. De rekening krijgen we gepresenteerd. Als land, als overheden en als burgers. Verhoging van staatsinkomsten kan op twee manieren; door belastingverhogingen of door uitgavenbeperkingen. In het voetspoor van in gang gezet beleid om het beslag van de overheidsuitgaven op het nationaal inkomen te beperken, lijken we volgens werkgroepen en verkiezingsprogramma's voor het laatste te kiezen.

Onderwerpen die voorheen op politieke blokkades konden rekenen krijgen plotseling een plaats in discussies. Vrijwel alle overheidsuitgaven van rijkswege werden onder de loep gelegd door werkgroepen of anderszels door politieke partijen in de aanloop van de verkiezingen van 9 juni. Hypotheekrente, AOW-leeftijd, ontwikkelings-samenwerking, subsidies, inkrimpen van het ambtenaren-apparaat, zorguitgaven, ingrepen in het gemeentefonds en provinciefonds.

In de literatuur wordt wel eens gesproken over vensters die plotseling open gaan. Media, lange tijd in de ban van de 'verwildering' van de politiek, kregen weer nieuwe onderwerpen om de zendtijd en de bladen mee te vullen. Het inhoudelijke debat lijkt weer terug te zijn op de agenda. Meer dan ooit in de afgelopen jaren is er bezinning over verworvenheden en knelpunten. Het politieke debat gaat weer ergens over en dat is als zodanig winst voor de democratie.

Maar leiden de voorgestelde ingrepen een tijd in van wezenlijke vernieuwing?

Niet automatisch, want het opknippen in verschillende dossiers heeft als risico in zich dat het deeldebatten worden. Met het risico dat een achterliggende waarheid niet voldoende voor het voetlicht komt en wel dat het landschap definitief is gewijzigd. En dat vraagt om andere oplossingen dan het minder van hetzelfde, dat thans de strekking is van heroverwegingen.

De grenzen bereikt¹⁾

De enorme ombuigingen hebben ingrijpende gevolgen voor de koopkracht van burgers en voor het bestel van sociale zekerheid, gezondheidszorg, onderwijs en volkshuisvesting. De overheden moeten met structureel minder middelen en steeds grotere maatschappelijke opgaven (bijvoorbeeld in de zorg) komen tot nieuwe beleidsontwerpen. Een basisvloer met AOW, een verplichte basisverzekering voor ziektekosten, een vangnet met AWBZ en de bijstand, zorg- en huurtoeslagen lijkt vooralsnog niet ter discussie te staan. En in essentie lijkt er politieke overeenstemming te bestaan om de staatsbemoediging tot een minimum terug te brengen om zaken betaalbaar te houden. Zelfverzorging, zelf verzekeren en sparen zal steeds vaker de politieke boodschap zijn. Kwetsbare groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt zullen dat niet kunnen. Die groep zal vooral zijn aangewezen op het vangnet van sociale voorzieningen. De 'winst' van de bezuinigingen zal bij de grote groep van middeninkomens vandaan moeten komen. Daarmee betalen zij de prijs van de crisis.

Maar de grenzen van de arrangementen zijn niet alleen om redenen van betaalbaarheid bereikt. Tjeenk Willink en de WRR hebben bij herhaling duidelijk gemaakt dat de euforie over het Nieuwe Publieke Management (NPM) niet heeft geleid tot wezenlijke verbeteringen. Op vitale terreinen van de samenleving, welzijn, volkshuisvesting, zorg, arbeidsvoorziening en onderwijs is de leef- en systeemwereld wel erg uit elkaar gaan lopen. De dienstverlening vindt plaats in een gedeelde publieke ruimte waar burgers, professionals, managers, bestuurders en politici knelpunten ondervinden. Burgers, toezicht-houders, politici en professionals hebben het gevoel de 'greep' kwijt te zijn geraakt op de dienstverlening.

Verschillende WRR-rapporten (vertrouwen in de buurt, vertrouwen in de school, bewijzen van goede dienstverlening) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling analyseerden de oorzaken. De nieuw ontstane stelsels houden vooral rekening met de wereld van beleidsmakers gedomineerd door structuur- en systeemdenken en de wereld van de managers/bestuurders gedomineerd door organisatorische en bedrijfsmatige logica. De gekozen oplossingen botsen te vaak met de wereld van de frontlijnwerkers (de professionele of frontlijnlogica) en de wereld van de klanten/cliënten (de vraaglogica). De uitvoering komt in de knel en oplossingsrichtingen sporen

¹⁾ Derickx e.a. Grenzen bereikt? De noodzaak tot herontwerp van de beleidsystemen, BMC, mei 2010

niet met de vraaglogica, de leefwereld van de burgers. Dat zal anders moeten. Publieke waarden waarvoor deze organisaties in het leven zijn geroepen zullen leidend voor het handelen moeten zijn, professionals zullen ruimte moeten krijgen en de klant zal weer koning moeten worden. Ook wijst onder meer het recente advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur²⁾ op de erosie van de legitimiteit van politiek en bestuur. Als je te vaak tegen je burgers moet zeggen: 'Ik zie het probleem, maar ik ga er niet over', neemt het vertrouwen af.

Er is met andere woorden alle aanleiding om niet alleen de betaalbaarheid het onderwerp te laten zijn, maar de gelegenheid aan te grijpen om meer fundamenteel na te denken over de verhouding overheid, markt, middenveld en burgersamenleving en vernieuwingen die nodig zijn om het beter te doen en ontwikkelingen te keren.

Alles is bestuur³⁾

Wat opvalt in de adviezen en rapporten over bijstellingen van het openbaar bestuur is dat er wordt uitgegaan van tegenstellingen; de staat versus de markt, de staat versus het middenveld, de staat versus de bureaucratie, de staat versus de burgersamenleving. Arrangementen bewegen zich dan tussen drie polen: verstatelijking, vermarkting en vermaatschappelijking. De ene keer moet de nadruk meer op de ene pool komen te liggen, dan weer moeten meer zaken worden teruggelegd bij de maatschappij of - even iets minder populair - bij de markt.⁴⁾

Dat gaat voorbij aan een wezenlijk kenmerk van het moderne bestuur: de verwevenheid met markt en middenveld. Vrijwel overal zijn overheid, middenveld en markt verweven. Zelfs bij de kleinste transactie speelt die verwevenheid een rol. De huisarts die een recept uitschrijft is een kleine zelfstandige; hij heeft de bevoegdheid voor deze handeling op basis van een uit de rijksbegroting bekostigde opleiding. Als hij fouten maakt, krijgt hij te maken met de tuchtrechter. Hij wordt voor zijn consult betaald door een private verzekeraar, die op basis van wettelijke richtlijnen zijn patiënt niet als verzekerde kan weigeren. Voor hulpmiddelen komt de patiënt terecht bij de thuiszorg, een maatschappelijke organisatie, et cetera⁵⁾.

2) Het einde van het blauwdruk-denken, ROB, april 2010

3) Raad in de staat. Algemene beschouwingen bij het jaarverslag van de Raad van State, 2010

4) E. van Hout, Zorg in spagaat, Den Haag 2007

5) Teksten en voorbeeld ontleend aan Erik Stam, Bart Stellinga en Gerard de Vries in ESB, 22 januari 2010. P.59 e.v.

Die verwevenheid behoort een realistisch uitgangspunt te zijn van rollen van overheid, markt en middenveld.

Ook in institutioneel opzicht lopen rollen en verantwoordelijkheden in elkaar over. Organisaties kunnen meer of minder publiek (dan wel meer of minder) privaat zijn dan andere. Het hangt van de waarborgen, verplichtingen en voorwaarden voor financiering af in hoeverre gesproken kan worden van een organisatie met publieke taken dan wel van een private onderneming. In de praktijk komen talloze combinaties voor van rechtsvormen, meer of minder autonomie en/of financieringsvormen. Het systeem van openbaar bestuur wordt steeds meer **hybride** en dat geldt ook voor de organisatievormen. Onder noemers van publiek of maatschappelijk ondernemerschap, hybride organisaties, meervoudig bestuur en governance wordt een variëteit aan publiek-private profielen geschetst en in de woorden van Van Montfort is de variëteit in profielen op zich geen probleem. Het is pas een probleem als **checks and balances**, en daarbinnen het toezicht, niet zijn toegesneden op die variëteit.⁶⁾ Hij constateert tevens dat er steeds meer 'cross-over' of sectoroverschrijdende verbindingen ontstaan. De praktijk ontwikkelt zich sneller dan politiek en bestuur kunnen bijbenen. Het is ondoenlijk te willen sturen op rechtsvormen. Democratische verankering is echter wel een probleem. Criteriaontwikkeling voor te stellen eisen in het kader van de borging van publiek belang is een belangrijke opgave. Waar publieke taken worden uitgevoerd is een aangepast toezichtinstrumentarium noodzakelijk. Vertrouwen op de werking van het marktmechanisme is dan naïef. De overheid als marktmeester zal zelf grenzen moeten stellen aan 'wat hoort' en 'wat kan'. Kostenoverwegingen, commerciële belangen, publieke taken en belangen strijden voortdurend om voorrang en wie anders dan de overheid kan ervoor waken dat 'algemeen belang' en democratische verantwoording ondersneeuwen?

Het gaat dus niet meer om Nieuw Publiek Management, maar om het besturen en managen van de publieke zaak⁷⁾ en dat is een totaal andere rol met versterking van het politieke primaat.

Met een knipoog naar de drie E's van het Nieuwe Publieke Management en de vier R's van Paul Schnabel komt Wim van de Donk, nu Commissaris van de Koningin van Noord-Brabant met vijf V's als opgave voor het managen van de

6) Cor van Montfort, Besturen van het onbekende, 2008, p. 19

7) Barry Bozeman Public values and public interest, 2007

publieke zaak: verbinden, verknopen, verzoenen, vermaatschappelijken en verdiepen.⁸⁾ Maar tegen de achtergrond van de nieuwe opgaven waar ons land voor staat past er een zesde V bij: verantwoordelijkheid spreiden en nemen.

Zou het zo gek zijn als de schaarste aan collectieve financiering wordt aangevuld met maatschappelijk kapitaal (goede doelen, investeringen door pensioenfondsen, winstklem van maatschappelijke organisaties en organisaties die publieke taken uitoefenen)? Zou het raar zijn om een nieuw sociaal contract te sluiten met het bedrijfsleven om maatschappelijke investeringen te doen vanuit de winst met fiscale faciliteiten, zoals in de Verenigde Staten heel gebruikelijk is? De collectieve sector kampt met personele problemen. Waarom schakelen we de private sector niet veel meer in? Waarom de Wabo niet uitbesteden in plaats van een totaal nieuwe infrastructuur op te bouwen? Door het bedrijfsleven in te schakelen en dat te koppelen aan een nieuw sociaal contract (terugploeging van winsten voor maatschappelijke investeringen) ontstaat er aanvullende financiering voor die nieuwe collectieve, publieke sector.

Waarom de waterschappen onderbrengen bij provincies of gemeenten? Die functionele taken kunnen toch beter worden ondergebracht in een semi-private uitvoeringsorganisatie?

Waarom geen navolging van de inspectie van het luchtvaartverkeer door outsourcing van andere inspectietaken? Waarom de zorg voor de buurt niet veel nadrukkelijker gekoppeld aan de publieke taken van woningcorporaties in plaats van beleidsgestuurde subsidiëring en tal van losse projecten? Waarom niet veel meer werken met publiek-private constructies? Waarom geen aandacht voor 'publicness' als gemeenschappelijk domein van overheid, markt en middenveld? Waarom niet veel meer gebruik maken van de bestaande infrastructuur en kennis van bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties? Waarom moeizame constructies met 'verzelfstandigde ambtelijke diensten' als uitbesteding met langdurige contracten, beschikbare kennis en ervaring sneller en beter kan aanboren?

Waarom gaan we krampachtig om met 'contracting out' en blijven we aandacht besteden aan uitbreiding van

ambtelijke bureaucratieën? Waarom wel de afvalinzameling met contractpartijen? Waarom wel een centrale studiefinanciering, maar geen landelijke GBA? In hoeverre laten we bij de overheid eigen organisatorische belangen prevaleren boven waar het echt om gaat: het borgen van de publieke zaak en publieke belangen?

We moeten nieuwe wegen inslaan en slimmer omgaan met inzet van andere middelen en andere arrangementen.

De verschuiving van de democratische arena

Voorgaande past binnen het grotere plaatje dat ook wel 'de verspreiding van de politiek'⁹⁾ wordt genoemd. Dit betekent een verplaatsing van (een deel van) de politieke besluitvorming van de klassieke organen van de vertegenwoordigende democratie naar andere (niet democratisch gelegitimeerde) arena's. Verschillende verplaatsingen worden onderkend, te weten:

1. van politieke partijen en parlement naar maatschappelijk middenveld en markt;
2. van politieke naar professionele arena's;
3. van nationale naar internationale arena's (internationalisering, zoals de Europese Unie);
4. van gemeenten naar regio's (regionalisering, zoals stadsregio's en WGR-verbanden).

Die verschuivingen betekenen onder meer dat er geen sprake meer is van 'verticale sturing' vanuit de klassieke organen. De ontwikkelingen staan dwars op het traditionele uitgangspunt dat het openbaar bestuur stuurt als kapitein op het schip van de staat; de bestuurders leggen daarvoor verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging; volksvertegenwoordigers baseren hun oordeel op hun visie op de maatschappij en de rol van het bestuur daarin. De beleidscirkel van een overheid die beleid ontwikkelt, bepaalt, uitvoert en evalueert blijkt vooral een tekentafelmodel. Elk parlementair onderzoek toont aan dat het zo niet meer werkt. De verwevenheid miskennen, gaat schijnzekerheden geven met krampachtige pogingen de overheid in een positie te plaatsen die zij alleen nooit kan waarmaken.

Besluitvorming is aan het wegbewegen van de stadhuizen, provinciehuizen, ministeries en parlamentsgebouwen. Het systeem van government wordt ver-

8) Wim van de Donk, De boze fee in het openbaar bestuur, opgenomen in Beterend Bestuur, 2007

9) Duyvendak, Waar blijft de politiek: Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie (1997), Bovens, De verspreiding van de democratie; in: Beleid en Maatschappij (2005).

vangen door governance. Het wordt een zaak van besluitvorming in 'netwerken' met inhoudelijk en procesmatige grilligheid; een zaak van 'polderen', schikken en plooiën, stropen en smeren of op zijn Vlaams eindeloos 'palaveren'. Pieter Tops heeft er als instrumentarium een aantal C's bij bedacht: consultatie, compromissen, co-productie, co-financiering, coalitie, contracteren. De traditionele instrumenten van wetgeving, planning en financiering boeten fors aan belang in. En durf, daadkracht en duidelijkheid zijn voor de verkoop van het uiteindelijke resultaat belangrijker dan als vaardigheid die resultaten te boeken. De sterke en charismatische maar autoritaire leider zal het afleggen tegen de empathische bescheidener diplomaat met een scherp luisterend oor of tegen de gedreven, enthousiasmerende verbindende leider; de mensen-mens die anderen weet te motiveren ook dat stapje extra te zetten.

Maar nu leiderschap voor bestuurders steeds essentiëler wordt, waar verbinden, verknopen, verzoenen, verdiepen tot de persoonlijke bagage moeten behoren, zullen we naar een systeem toe moeten waar eisen worden gesteld aan onze bestuurders. Impliciet zien we dat al gebeuren bij de werving van 'externe' wethouders, maar moeten we niet een stap verder zetten met profielen en gedragscodes? Is het sneuvelen van vele wethouders in de afgelopen periode geen signaal dat we met deze functies wat te lichtvaardig omgaan?

Moeten we ook geen aandacht besteden aan de rolvervulling van raadsleden in dergelijke nieuwe krachtenvelden? Hoe vaak zien we raadsleden nog opereren op een, wat we in de wandelgangen besmuikt, 'amateuristisch niveau' noemen. Hoe vaak horen we niet de verzuchting dat raadsleden de ontwikkelingen niet bij kunnen houden en een rem zijn op slagvaardig bestuur? Hoeveel twijfels zijn er binnenskamers niet over het gebrek aan professionaliteit? Hoeveel aarzelingen zijn er niet bij de 'verworvenheden' van de dualisering?

De andere overheid

De rol van de overheid is dus fundamenteel veranderd en daar hoort een andere rolinvulling bij. Die nieuwe overheid zal meer moeten sturen op de bestemming dan op de route. Visie op de richting, sturen op de publieke waarden die worden nagestreefd, kaderstelling, coalitievorming, samenwerking, taakverdeling en bewaking van het publieke belang, partnerschap en bijstelling via overleg en overreding, worden leidende beginselen in het moderne bestuur.

Het is het definitieve afscheid van de overheid als BV Nederland en Osborne en Gaebler kunnen definitief in de kast worden gezet als klassieker van een voorbije bloei-

tijd van het Nieuwe Publieke Management (NPM). De 'hypocratie' is voorbij,¹⁰⁾ alleen moet het testament nog worden opgemaakt. Het betekent ook terughoudendheid om het allemaal zelf te willen regelen en zelf te willen doen. Beleid en regulering worden kerntaken in plaats van het regelen. De aansturing van de publieke sector is geen ambitie meer die daarbij past. Daarentegen gaat het om het borgen van publieke waarden en het keer op keer vaststellen van het publieke belang tijdens de uitvoering en verdere beleidsontwikkeling.

Er is met andere woorden een overgang aan de gang naar een andere overheid. Dat is waar Werkgroep 21 over gaat en waar de rijkswerkgroepen te gemakkelijk aan voorbij gaan. Hun insteek richt zich op mogelijkheden binnen een palet van arrangementen van rijkswege. Daar is op zich niets verkeerd aan, want bestaande knelpunten en te lang hangende discussies vragen om politieke besluitvaardigheid. Maar vernieuwing valt er niet van te verwachten. Minder van hetzelfde is nu eenmaal iets anders dan kijken hoe het fundamenteel anders kan.

De krachtige eerste overheid

De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft in haar afscheid van het blauwdrukdenken een heldere analyse gegeven van onderliggende bestuurlijke processen. Het Rijk komt steeds meer in een positie van middenbestuur en heeft moeite om zich aan die nieuwe rol aan te passen. Maar het venijn zit in een klein zinnetje: op termijn ziet de Raad in de ontwikkeling van tegen elkaar aan schurkende bestuurslagen een voorbode van de integratie van het lokaal bestuur en middenbestuur tot één nieuwe decentrale bestuurslaag. Mogelijk dat in die nieuwe context op termijn naast Europa en de rijksoverheid nog ruimte is voor één andere bestuurslaag. Met andere woorden, de toekomst van zowel provincies en gemeenten is op termijn geen zekerheid.

In afwachting daarvan is opschaling van gemeenten een internationale trend. Nu willen we ons niet verslikken in de gevoelige discussie over de bestuurlijke herinrichting van het huis van Thorbecke. We zien echter een toemend takenpakket van gemeenten en een rol van gemeenten om als eerste overheid de verbinding met de burgersamenleving verder te verstevigen. Dat is geen uitvoeringskantoor maar een krachtig staatsorgaan. Thorbecke 2 en de eerdere rapportage van de Commissie Van Aartsen kunnen we van harte onderschrijven.

10) Voorbij de hypocratie, Harrie Aardema, BMC, maart 2010

Er is een krachtige eerste overheid nodig en dat heeft consequenties voor de schaal. De bestuurskracht onderzoeken, maar ook de krimp in een aantal delen van het land, beklemtonen de noodzaak tot regionale schaalvergroting van bestuur en uitvoering. Dat neemt verschillende vormen aan: herindeling (vooral in Friesland), onderlinge samenwerking op deelterreinen tussen gemeenten (regionale agenda's en regionale programma's, samen optrekkende grote steden (in Brabant en Overijssel), shared services, gastheermodellen et cetera.

Voorts komen er nieuwe taken bij. Veiligheidsregio's krijgen vorm in samenspraak met provincies en gemeenten. Binnen gemeenten komen 'veiligheidshuizen' tot stand als nieuwe samenwerkingsverbanden van zorg, onderwijs, welzijn en justitie om beter grip te krijgen op dadergroepen. Het nieuwe (soms virtuele, maar ook wel fysieke) gedereguleerde Wabo-loket vergt complexe invoering. Het jeugdzorgdossier is op drift, nieuwe Centra voor Jeugd en Gezin worden ingericht, terwijl de discussie over de hele vormgeving van de sector volop oplaait.

In de derde plaats blijft de Wmo (bijvoorbeeld de aanbesteding voor huishoudelijke hulp) een complex dossier voor uitvoering, waarbij samenwerkingsvormen van woningcorporaties, welzijn en zorg onmisbaar blijken, wat weer eisen stelt aan de gemeentelijke regierol. Voeg daarbij de extra druk van krimp en teruglopende financiën dan wordt duidelijk dat de taakwijzigingen flink doorwerking krijgen in de komende jaren. We zien provincies en gemeenten druk bezig om weer beweging te krijgen in de regionale economie, om een goed evenwicht te krijgen tussen economische kernzones en de vitaliteit van leven in kleinere dorpen en steden op het platteland, om de attractiviteit voor bewoners en bezoekers te vergroten. Het kan efficiënter en doelmatiger en teveel bestuur op een relatief klein territorium met taakoverlap en rolverwarring vergroot de slagvaardigheid niet, terwijl die meer dan ooit nodig is.

Onmiskenbaar slagen grotere gemeenten er beter in om met voldoende 'massa' aantrekkelijk te zijn als partner, contractpartij en dergelijke en ervaren kleinere gemeenten steeds vaker dat hun afhankelijkheid van externe ontwikkelingen te groot is geworden.

Een blauwdruk is problematisch, maar structuurwijzigingen zijn nodig en onvermijdelijk. Doorgaan op de huidige weg betekent op termijn uitholling van vooral kleinere gemeenten, tenzij je deze een rol als wijk- en dorpsraad wil geven met wat dienstverlenende taken.

Die schaalvergroting gaat gelijk op met organisatieverandering. Er is dus niet alleen een structuurwijziging aan de orde, maar er is wel degelijk een intrinsieke vernieuwing aan de gang. Een modernisering die wel wat meer aandacht in het debat mag krijgen.

Naast de eigen taakuitoefening en de zorg voor de eigen organisatie komen er steeds meer samenwerkingsprogramma's bij. Traditionele bureaucratische lijnsturing moet worden vervangen door wat we 'regiediensten' noemen. Er ontstaat als het ware op concernniveau een 'regisserende club van bestuurders en topambtenaren' die de taken heeft onderverdeeld in 'werkpakketten', 'werkmaatschappijen' en 'samenwerkingsprogramma's'. In- en uitbesteding, programmamanagement en -uitvoering, procesmanagement en contractmanagement geven een andere invulling van de portefeuilles die geregisseerd moeten worden. Om het bestuur beter te laten functioneren met de regulerende taak en greep te houden op ontwikkelingen.

Vanuit de publieke dienstverlening komt er een ICT-gestuurde werkelijkheid bij. Front-, mid- en backoffice worden steeds meer gescheiden. Klantcontact beperkt zich bovendien niet meer tot de balie en elektronische dienstverlening verlegt de grenzen naar de huiskamer. Goede dienstverlening in het frontoffice, specialisatie in het midoffice en standaardisatie van backofficeprocessen betekenen schaalvergroting (regionaal en landelijk). De gemeenteloketten worden onderdeel van bredere netwerken buiten de eigen gemeentegrenzen. Geluiden om toch maar over te gaan tot een landelijke GBA worden dan ook steeds vaker gehoord. Maar ook bij andere administratieve uitvoeringstaken zijn voordelen te halen door deze landelijk te harmoniseren. Is het zo raar om een landelijke backoffice in te richten voor de uitvoering van de bijstand als facilitair bedrijf? Is het raar gedacht om dat uit te besteden?

De complexiteit van die opschalingsdiscussie en de noodzaak tot variëteit en differentiatie is door het recente advies het einde van het blauwdrukdenken op heldere wijze voor het voetlicht gebracht.

Vanuit de bestuurskrachtonderzoeken leggen we echter ook nadruk op andere zaken: zeggenschap, leiderschap en actief burgerschap. Waar verhoudingen steeds meer horizontaal zijn geworden, waar je als gemeente deelneemt in netwerken zul je de zeggenschap op andere wijze verkrijgen dan in een traditionele bevelshiërarchie. Samenwerken en netwerken is het nieuwe motto en door een leidende rol te durven nemen zal duidelijk worden

dat je 'er niet altijd helemaal zelf over hoeft te gaan om resultaten te boeken'.

Het actief burgerschap betekent bij voortduring aandacht voor de frontlinie, de uitvoering en gerichte aandacht om burgerparticipatie op tal van manieren te bevorderen. Bestuur hoort nabij te zijn en dat kan in deze tijd gelukkig op vele wijzen. Bestuurders moeten 'smoel' hebben, aantrekbaar zijn en zich willen bewegen onder de mensen. Dat is geen pleidooi voor populisme. In tegendeel. Burgers verwachten fatsoenlijk bestuur en fatsoenlijke bestuurders waar ze vertrouwen in kunnen stellen.

Waarom zou je er anders op stemmen?

Die burgerparticipatie is ook om andere redenen van belang. Zicht op wat er leeft in de samenleving is wel het minste wat mag worden verwacht van volksvertegenwoordigers en bestuurders. Die interactie met burgers is vele malen meer van belang, dan de bestuurlijke drukte in elkaar overlappende circuits. Het voorkomt bovendien een verschijnsel van 'groepsdenken' waarbij institutionele zaken enorm van belang worden gevonden terwijl de burgers zich afvragen waar het allemaal over gaat.

De praktijk

Wat betekent dat nu voor de praktijk? Hoe gaan gemeenten daarmee om? Is het bovenstaande allemaal theorie of berust het op empirische waarnemingen? Laten we de gemeente Zwolle als voorbeeld nemen. Het Zwolse beleid staat geheel in het teken van partnerschap. Samenwerking met andere overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de stad en regio, participatie op wijkniveau zijn sleutelwoorden. Het zijn inspanningen om vitale en langdurige coalities te vormen, gegroepeerd rond dezelfde insteek: samen iets moois maken van de stad en de regio. Zonder al te veel tamtam werpt het vruchten af. Verleden jaar was de Zwolse regio nummer één van het land. De gemeente Zwolle is ook al eens nummer één geweest als overheidswerkgever (de provincie Overijssel volgde op de voet). De burgers weten de inspanning te waarderen. De komende bezuinigingsronden zullen leiden tot hernieuwde prioriteiten en zullen zaken wat vertragen, maar de ingezette koers zal worden voortgezet.

Voor de economische en ruimtelijke ontwikkeling van de regio zijn er samenwerkingsverbanden aangehaald met regiogemeenten en belangrijke bedrijven en organisaties (zoals Windesheim en Isala-klinieken). Er is een regionaal programma in ontwikkeling voor samenwerking op concrete terreinen (bereikbaarheid, kennis- en innovatie). Samen met de provincie en de gemeente Kampen is er

onderlinge samenwerking in Zwolle Kampen Netwerkstad.

Dat regionale programma wordt nauw verbonden met het project 'Samen maken we de Stad'. Er leven volop ideeën bij burgers, bedrijven en instellingen voor de ontwikkeling van de stad Zwolle. Het besef groeit dat die ideeën eerder realiteit worden als er wordt samengewerkt. Met 'Samen maken we de Stad' laat Zwolle zien dat er meer mogelijk is als initiatieven uit de stad een podium krijgen om samenwerkingsverbanden op te zoeken.

Zie www.samenmakenwedestad.nl.

Het doel van 'Samen maken we de Stad' is om bedrijven, organisaties en inwoners van Zwolle te laten samenwerken aan de ontwikkeling van de stad Zwolle. Iedereen kan en mag meedoen. Als initiatiefnemer en dus project-eigenaar, of als deelnemer aan een project.

Het project moet bijdragen aan de ontwikkeling van de stad Zwolle. Dat wil zeggen: bedrijven, organisaties en/of inwoners van Zwolle hebben baat bij de uitvoering en het resultaat van het project. Het project mag niet enkel een commercieel doel dienen.

'Samen maken we de Stad' wordt aangevuld met samenwerken in de buurt. Samen met woningcorporaties wordt uitvoering gegeven aan stadsuitbreiding en reconstructie van bestaande wijken. Wijkwethouders werken nauw samen met wijkmanagers en wijkbewoners. Maar het gaat nog een stap verder. Met de Zwolse bouwwereld heeft de gemeente Zwolle faciliteiten opgezet om mensen te steunen bij aanschaf van een koopwoning om weer beweging te krijgen in de stagnerende woningmarkt. Met de Zwolse bouwwereld is er een samenwerkingsverband Concilium opgericht waarbij de onderlinge inzet en afstemming voor volkshuisvesting het gemeenschappelijke doel is.

Op het terrein van bedrijfsvoering wordt met regiogemeenten gewerkt aan een regionaal arbeidsmarktbeleid met samenwerking op het gebied van werving, selectie, loopbaan-ontwikkeling, collegiale doorlezen en dergelijke. Met de gemeente Kampen en de provincie Zwolle wordt thans onderzocht op welke terreinen 'het delen van diensten' doelmatigheidsvoordelen zal bieden.

Schaal en ligging spelen zeker een rol, maar de bestuurskracht heeft ook alles te maken met de bestuursstijl en de moderne wijze waarop Zwolle de opgaven weet te vervullen.

Tenslotte

De bezuinigingen zijn een goede aanleiding om nog eens anders te kijken naar het openbaar bestuur en op zoek te gaan naar een nieuwe strategie om samen met andere partners constructief bezig te zijn met het samen verder bouwen aan onze maatschappij. Het is modern om dan te spreken over een paradigmaverandering.

Dat is wel erg zwaar aangezet, zo blijkt bijvoorbeeld uit de praktijk in Zwolle. Het heeft veel meer te maken met de veerkracht van het openbaar bestuur. Besturen is kunnen omgaan met verschillende werkelijkheden: de maatschappelijke werkelijkheid waarin burgers leven en professionele uitvoerders hun werk moeten doen; de politieke werkelijkheid waarin volksvertegenwoordigers hun programma proberen te realiseren; de ambtelijke werkelijkheid waarin inhoudelijk deskundige ambtenaren de continuïteit van het overheidsbeleid verzekeren; de internationale (Europese) werkelijkheid waarin de Nederlandse staat zijn positie moet bepalen.

11) Sociale markten zijn markten waarin niet alleen het realiseren van winst, maar ook het voorkomen of ongedaan maken van nadelige maatschappelijke effecten van ondernemingsgewijze productie een doelstelling is.

Werkgroepen maar ook verkiezingsprogramma's bezinnen zich vooral op bestaande kerntaken en zoeken naar verbeteringen van bestaande arrangementen. Wij denken dat het een te beperkte insteek is, waarbij vooral wordt teruggegrepen op eerdere ervaringen met ombuigingen. Het blikveld wordt daardoor onnodig beperkt.

Er is een meer fundamentele doordinking nodig. Over nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt, middenveld (maatschappelijke ondernemingen) en samenleving. Over gemeenschappelijke zorg voor het publieke belang in sociale markten¹¹⁾. Over de economie van de publieke sector die steeds minder hoeft te draaien op overheidsfinanciering. Over publiek-private arrangementen. Over een kleine overheid die op slimme manieren maatschappelijke verhoudingen aanstuurt en de zorg voor het publieke belang deelt met private partijen.

Wilt u meer weten over dit onderwerp?

Neemt u dan contact op met Jaap Koster via jaapkoster@bmc.nl of met Roel Wever via roelwever@bmc.nl. U kunt hen ook bereiken via telefoonnummer 033 - 496 52 00.

Contact

Smallepad 34
3811 MG Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

INTERNET
www.bmc.nl