

Vertrouwen, Verbinding en Veerkracht

Een analyse en aanbevelingen over de herinrichting van
het openbaar bestuur in Nederland

Colofon

Vertrouwen, Verbinding en Veerkracht is geschreven door een commissie van de CDA-bestuurdersvereniging onder leiding van Sjaak van der Tak, burgemeester Westland.

Samenstelling, tekst en (eind)redactie: Jo-Annes de Bat en Maarten Neuteboom

Druk: De Bunschoter b.v.

Bestellen

Het rapport is gratis te downloaden op de website van de CDA-bestuurdersvereniging via www.bsv.cda.nl.

CDA-bestuurdersvereniging

Postbus 30453

2500 GL Den Haag

Tel. (070) 34 24 892

info@cda-bestuurdersvereniging.nl

www.cda-bestuurdersvereniging.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vertrouwen, Verbinding en Veerkracht

Een analyse en aanbevelingen over de herinrichting van het openbaar bestuur in Nederland

Verslag van de commissie-Van der Tak
Maart 2010

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Voorwoord | 5 |
| 1 Inleiding, probleemstelling en opdracht van de commissie | 6 |
| 1.1 Inleiding | 6 |
| 1.2 Opdracht | 7 |
| 1.3 Doelstelling | 7 |
| 1.4 Werkwijze | 7 |
| 1.5 Leeswijzer | 7 |
| 2 Vertrouwensrelatie tussen burger en overheid | 9 |
| 3 Christendemocratische visie op de overheid, het openbaar bestuur en de samenleving | 14 |
| 4 Cultuurverandering van de overheid | 18 |
| 5 Structuurverandering van de overheid | 21 |
| 5.1 Inleiding | 21 |
| 5.2 Bestuurlijke drukte | 21 |
| 5.3 De revitalisering van het Huis van Thorbecke | 22 |
| 5.4 Europa | 22 |
| 5.5 Het rijk en de uitvoering van kerntaken | 23 |
| 5.6 Een BackOffice voor de overheid à la het 'Rabobankmodel' | 25 |
| 5.7 Agentschappen, uitvoeringsdiensten en controleorganen | 25 |
| 5.8 Provincies | 26 |
| 5.9 Gemeenten | 27 |
| 5.10 Herindeling | 29 |
| 5.11 Waterschappen | 31 |
| 6 Conclusies en aanbevelingen | 33 |
| Literatuurlijst | 37 |
| Bijlagen | |
| A. Samenstelling commissie | 38 |
| B. Samenstelling klankbordgroep | 39 |

Voorwoord

Vertrouwen in mensen en hun verbanden, een verbindende overheid en een veerkrachtige samenleving vormen de sleutelwoorden van het rapport dat voor u ligt. In dit rapport vindt u een analyse van het openbaar bestuur in Nederland en worden aanbevelingen gedaan om de huidige problemen van trage besluitvorming, bestuurlijke drukte en administratieve lastendruk tegen te gaan. De noodzaak tot hervormingen is mede door de huidige financiële en economische ontwikkelingen groot en past daarmee binnen de brede heroverwegingsdiscussie.

Sinds haar oprichting heeft het CDA steeds geprobeerd goed in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in de samenleving. Opnieuw staat Nederland voor grote uitdagingen en lastige keuzes. De visie van het CDA op de rol en plaats van de overheid binnen de samenleving biedt een uitstekende basis om adequate politieke antwoorden te geven op de vragen van onze tijd. Het CDA gelooft in de kracht van de samenleving en wil niet dat het eigen initiatief van burgers en bedrijven wordt weggezogen door bureaucratie en steeds meer wet- en regelgeving. De overheid moet haar kerntaken nauwgezet uitvoeren, maar een vertrouwenwekkende overheid moedigt tegelijkertijd verbindingen tussen burgers en hun maatschappelijke verbanden aan door ruimte te laten voor hun eigen betrokkenheid, verantwoordelijkheid en initiatief.

Het bestuur van de CDA-bestuurdersvereniging dankt de leden van de commissie-Van der Tak voor de betoonde inzet. Een bijzonder woord van dank gaat naar de leden van de klankbordgroep voor hun waardevolle aanwijzingen en adviezen.

Wij hopen dat het CDA met behulp van dit rapport tot een vruchtbare discussie over een verantwoordelijke herinrichting van het openbaar bestuur in Nederland zal komen. Naar onze overtuiging zullen de gedane voorstellen in ieder geval winst voor de samenleving opleveren.

Geert Jansen
Voorzitter CDA-bestuudersvereniging

Sjaak van der Tak
Voorzitter van de commissie

1. Inleiding, probleemstelling en opdracht van de commissie

Inleiding

De visie van het CDA op de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland en de plaats van de overheid binnen de samenleving, biedt goede antwoorden op de huidige problemen van trage besluitvorming, bestuurlijke drukte en administratieve lastendruk. De financiële en economische crisis geeft de overheid en de politiek een nieuwe gelegenheid op een grondige herbezinning op haar taken en positie. Al jaren wordt gesproken, geschreven en gediscussieerd over de bestuurlijke dichtheid van Nederland, de bestuurlijke drukte in met name de Randstad en over het terugdringen van regels en onnodige bureaucratie. Tal van staatkundige vernieuwingen en bestuurlijke noviteiten zijn de afgelopen jaren de revue gepasseerd. De noodzaak om de daad bij het woord te voegen is nu echter groter dan ooit – *never waste a good crisis*, zegt men wel. De financiële en economische crisis is echter zeker niet de enige aanleiding en goede reden voor deze grondige reflectie op de inrichting van ons openbaar bestuur, want zelfs als de uitkomst van dit rapport geen financiële winst zou opleveren, dan zou het nog steeds winst voor de samenleving zijn.

In het kader van de aangekondigde brede heroverwegingsoperatie van het rijk wordt nu ook het functioneren en de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland kritisch bekeken. De brede heroverwegingsoperatie heeft de geesten rijp gemaakt voor de benodigde verandering. Daarnaast kunnen bezuinigingen op het openbaar bestuur altijd rekenen op een stevig draagvlak in de samenleving. Zonder te vervallen in goedkoop populisme, moeten we constateren dat deze gezindheid in de samenleving een oprechte onvrede vertolkt over het functioneren van de politiek en het bestuur in Nederland. Maatschappelijke, culturele en politieke argumenten spelen dus een belangrijke rol in dit rapport. Een kritische burgerij dwingt ons om de huidige verhouding van politiek en bestuur in relatie tot de samenleving opnieuw te doordenken. Want uiteindelijk gaat het erom dat politiek en bestuur de samenleving ten dienste staan en dat ieder mens in staat wordt gesteld om verantwoordelijkheden te dragen. De overheid is er niet alleen voor de samenleving, maar is ook van de samenleving. Vertrouwen in elkaar is daarbij van essentieel belang, want zonder vertrouwen en verantwoordelijkheidsbesef komt een veerkrachtige democratische rechtsstaat onder druk te staan.

Dat fors besparen op het openbaar bestuur mogelijk is, blijkt wel uit het op 15 december 2009 door het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI) gepresenteerde – en breed ondersteunde – rapport *Op weg naar houdbare Overheidsfinanciën: een verkenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode*.¹ Hierin wordt berekend dat zeker 7,5 miljard euro bespaard kan worden als het openbaar bestuur in Nederland kleiner en slagvaardiger wordt ingericht. De belangrijkste vraag is dan wel hoe die overheid er in zo'n geval uit moet zien. Welke taken moet de overheid wel uitvoeren en welke niet? Die vraag is alleen te beantwoorden wanneer zij deugdelijk wordt beargumenteerd vanuit de politieke filosofie van de christendemocratie. Met dit rapport wil het CDA een antwoord formuleren dat samenhangt met ons mens- en maatschappijbeeld.

¹ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009), *Op weg naar houdbare Overheidsfinanciën: een verkenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode*. Den Haag.

Opdracht

De opdracht voor dit rapport is door het bestuur van de CDA-bestuurdersvereniging verstrekt tijdens de Bestuurdersdag op 3 oktober 2009. Vervolgens is deze opdracht besproken met de partijvoorzitter van het CDA en nader geconcretiseerd. Op basis daarvan is de Commissie van der Tak ingesteld, die de volgende opdracht heeft meegekregen:

‘Kom voor 1 april 2010 met een CDA-visie op de (her-)inrichting van het openbaar bestuur.’

Naast deze opdracht is een aantal kaders gegeven:

- (1) De eerder genoemde 7,5 miljard (eventueel meer) dienen als uitgangspunt.
- (2) Het rapport moet antwoord kunnen geven op de uitkomsten van één van de heroverwegingswerkgroepen die zoeken naar bezuinigingen, namelijk de commissie-Kalden.
- (3) Het rapport moet directe input kunnen zijn voor het nieuwe Verkiezingsprogramma 2010 – 2015 van het CDA.

Doelstelling

De commissie heeft zichzelf tot doel gesteld om zoveel mogelijk heldere keuzes te maken en waar mogelijk oude discussies te beslechten. Dit betekent dat het rapport oplossingsrichtingen moet presenteren voor een aantal nader te benoemen bestuurlijke problemen, waaronder bestuurlijke drukte, gebrek aan vertrouwen in de politiek en het ontbreken van democratische legitimatie. Tegelijkertijd moeten deze oplossingen passen binnen de gestelde financiële kaders. Eveneens van groot belang is het voorkomen dat oplossingen alleen door grondwetswijzigingen te realiseren zijn. Het nadeel van een grondwetswijziging is namelijk dat dit minstens zes jaar duurt en daardoor uiteindelijk de discussie kan verlammen. De urgentie van hervormingen en aanpassingen is daarvoor veel te groot. Dat betekent niet dat goede oplossingen die wel een grondwetswijziging vergen uitgesloten worden, maar het heeft nadrukkelijk de voorkeur dat de uitkomsten door een nieuw kabinet snel in daden kunnen worden omgezet.

Werkwijze

Er is gewerkt met een kerngroep en een klankbordgroep. De kerngroep heeft in een aantal bijeenkomsten de discussie in de klankbordgroep voorbereid. Daarbij is gebruik gemaakt van rapporten van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, van materialen van de CDA-bestuurdersvereniging en van andere wetenschappelijke artikelen. Ook toespraken en artikelen van allerlei prominenten zijn benut bij het op een rij zetten van goede argumenten. In de klankbordgroep zijn conceptversies van het rapport besproken en is geluisterd naar, gediscussieerd met en gereageerd op deskundigen.

Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* zal worden ingegaan op een cruciale factor voor het goed en legitiem functioneren van het openbaar bestuur, namelijk de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid. Het CDA gaat uit van een samenleving waarin burgers verantwoordelijkheid nemen en waarin de overheid betrouwbaar is. In het *derde hoofdstuk* verantwoorden we de CDA-visie op het openbaar bestuur vanuit de politieke filosofie van de christendemocratie. Dit is vanzelfsprekend geen geheel nieuwe visie, maar we proberen de rijke en lange traditie van het christendemocratisch denken toe te passen

op de uitdagingen waarvoor we ons vandaag de dag geplaatst zien. Juist omdat dit rapport met goed beargumenteerde oplossingen wil komen, is het goed om te beschrijven waar we vandaan komen en waar we voor staan. Hieruit blijkt tevens de continuïteit en stabiliteit die onontbeerlijk is in een gedegen politiek gedachtegoed. In *hoofdstuk 4* wordt ingegaan op de noodzakelijke cultuurverandering bij de overheid. De huidige politiek wordt teveel gedomineerd door wantrouwen in plaats van vertrouwen en heeft de neiging teveel taken van burgers over te nemen. Het CDA streeft naar een cultuurverandering die leidt tot een verbindende democratische rechtsstaat en een verantwoordelijke samenleving. In *hoofdstuk 5* wordt vervolgens bepleit dat deze cultuurverandering moet worden ondersteund door een structuurverandering. Structuur en cultuur zijn altijd met elkaar verweven. De huidige structuur en cultuur zijn zodanig verweven, dat om iets te bereiken ook de structuur van het openbaar bestuur aan verandering toe is. De structuur van het openbaar bestuur moet gericht zijn op het realiseren van een betrouwbare overheid en op de bevordering van een verantwoordelijke en veerkrachtige samenleving. Dit betekent dat we op weg moeten naar een overheid die geen revoluties predikt en blauwdrukken over de samenleving uitrolt. Bij alles wat de overheid onderneemt, moeten we ons afvragen of het de kracht van de samenleving bevordert of juist wegzuigt. In een veerkrachtige samenleving zijn mensen zoveel mogelijk in staat om zelf in te spelen op veranderende omstandigheden en worden maatschappelijke problemen bij voorkeur door burgers en hun maatschappelijke verbanden – gezin, school, kerk, verenigingen en bedrijven – opgelost. De overheid moet daarom kritisch op zichzelf durven zijn en dient zich te richten op haar kerntaken. De wens om verantwoordelijkheid, vertrouwen en veerkracht terug te geven aan burger, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld levert uiteindelijk tegelijkertijd de noodzakelijke bezuinigingen op het openbaar bestuur op. Onder die voorwaarden ontstaat er geen samenleving van atomistische burgers met een alles overkoepelende overheid, maar een samenleving waarin de verbindingen tussen burgers en hun verbanden de mogelijkheden hebben om te bloeien. *Hoofdstuk 6* bevat de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit dit rapport.

2. Vertrouwensrelatie tussen burger en overheid

Wie de vertrouwensrelatie tussen de burger, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld enerzijds en de overheid, het bestuur en de politiek anderzijds wil beschrijven, kan niet om de maatschappelijk gedeelde ervaring van een kloof tussen burger en politiek heen. In Nederland kwam dit onbehagen van een grote groep burgers aan het licht met de opkomst van Pim Fortuyn (1948 – 2002). Tijdens de parlementsverkiezingen van 2002 vond één van de grootste politieke aardverschuivingen in de Nederlandse parlementaire geschiedenis plaats. Het CDA onder leiding van Jan Peter Balkenende won echter deze verkiezingen, omdat het eveneens het onbehagen in de samenleving serieus nam. Balkenendes boek *Anders en beter* was een belangrijk sluitstuk na een periode waarin de herbronning van het CDA centraal had gestaan.² In de jaren daarvoor had het CDA zich opnieuw georiënteerd op de vragen en problemen van de samenleving met een pleidooi voor nieuwe verhoudingen tussen burger, overheid en markt. Het door het CDA geëntameerde debat over waarden en normen vond breed weerklank in de samenleving en zette het belang van een fatsoenlijke en verantwoordelijke omgang met elkaar op het juiste moment op de kaart. De veelbesproken kloof tussen burger en politiek wordt ondersteund door de onderzoeksresultaten van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Hieruit blijkt dat iets minder dan de helft van de burgers vertrouwen heeft in regering en parlement en dat de waarderingcijfers voor deze instituties maar net een onvoldoende opleveren. Met deze cijfers brengt Nederland het er ten opzichte van andere Europese landen overigens nog relatief goed van af. Dat neemt echter niet weg dat het CDA vindt dat de kwestie van vertrouwen tussen burger en politiek een belangrijk item is bij zijn bezinning op de herinrichting van de bestuurlijke organisatie van Nederland.

In de recente studie *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen* (2009) van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA wordt het dalende vertrouwen in de politiek geplaatst tegen de achtergrond van een bredere vertrouwenscrisis in de gehele samenleving.³ Het rapport stelt dat het algemene beeld oprijst dat Nederland in de overgangsfase zit van een *high trust-society* naar een *low trust-society*. Het weglekkend vertrouwen van burgers in de relaties die wezenlijk zijn voor het evenwicht van de samenleving en een fatsoenlijk bestaan markeert deze overgang. Als niet vertrouwen, maar wantrouwen de verhoudingen van burgers tot bestuurders en de verbanden van het maatschappelijk middenveld, de instituties van democratie en rechtsstaat en de werkomgeving van mensen gaat bepalen, wordt de veerkracht van de samenleving aangetast. Mensen zullen zich terugtrekken op eigen terrein en de samenleving wordt er niet alleen stroef en star van, maar kan uiteindelijk zelfs ontwricht worden als kwade krachten de gevoelens van onbehagen en wantrouwen gaan cultiveren en misbruiken. Iedereen kan zich dan ook voorstellen dat *high trust-societies* de voorkeur genieten boven samenlevingen waarin een gebrek aan vertrouwen de onderlinge verhoudingen domineert. De studie van het WI laat zien dat *high trust-societies* economisch efficiënter, creatiever, ondernemender en initiatiefrijker zijn.

² Jan Peter Balkenende (2002), *Anders en beter. Pleidooi voor een andere aanpak in de politiek vanuit een christen-democratische visie op de samenleving overheid en politiek*. Soesterberg.

³ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009), *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen*. Den Haag.

Daarnaast zijn de mensen dankzij het bestaan van een hechter sociaal bindweefsel gelukkiger en slagen dit soort samenlevingen er over het algemeen beter in om de menselijke waardigheid te waarborgen en te respecteren. Kortom, in een vertrouwensvolle samenleving komt de mens beter tot zijn recht en kan hij meer bijdragen aan het algemeen welzijn, in het belang van anderen en van zichzelf.

Het weglekkend vertrouwen in de Nederlandse samenleving kent meerdere oorzaken en er moet dan ook gewaakt worden voor een al te eendimensionaal denken en het trekken van snelle en simpele conclusies. Niettemin lijkt de vertrouwenscrisis te zijn gerelateerd aan de sterke en elkaar opvolgende veranderingen in de leefwereld van burgers, zowel ver weg als dichtbij. Minder dan vroeger vormen traditionele verbanden en gemeenschapsstructuren het hart van de samenleving en indien ze nog van belang zijn hebben zij een moderne, eigentijdse en veelal individuelere invulling gekregen. De leefwereld van veel mensen is kleiner geworden, omdat zij meer op zichzelf worden teruggeworpen door het fenomeen van de individualisering. Deze ontwikkeling is overigens zeker niet alleen maar negatief. De toegenomen ruimte voor de enkeling om zichzelf te ontplooiën en verantwoordelijkheden te dragen is een groot goed. Er is echter ook een schaduwzijde aan deze ontwikkeling wanneer de verkregen vrijheid meer en meer ten eigen gunste wordt aangewend. Het voornamelijk denken in rechten en het parallelle veronachtzamen van plichten is hier een sprekend voorbeeld van. De betrokkenheid op elkaar en de ervaring van onderlinge (lots)verbondenheid van burgers zijn mede hierdoor onder druk komen te staan.

Tegelijkertijd is de wereld door globalisering en mondialisering in zekere zin een dorp geworden en kunnen we via bijvoorbeeld netwerken op internet contact onderhouden met vrienden en kennissen waar ook ter wereld. Echter, we ervaren eveneens dat de mogelijkheden om onze leefwereld te beïnvloeden en te veranderen maar beperkt zijn. Steeds grotere schaal eenheden en de snel toenemende digitalisering van wat we in het dagelijks leven doen, maken wezenlijke participatie van de enkeling in maatschappelijke verbanden anders en vaak ook moeilijker. Natuurlijk is een vergunningsaanvraag bij de gemeente via internet efficiënter dan een bezoek aan het stadhuis dat normaliter veel (wacht)tijd kost, maar de mens is niet louter *homo economicus*. De moderne samenleving wint dan misschien wel de slag om meer effectiviteit, maar moet er voor oppassen de wezenlijke aspecten van de mens niet uit het oog te verliezen. Een andere bron van het gebrek aan vertrouwen is gelegen de juridisering van de samenleving. Daar waar vertrouwen, gedeelde gewoonten en ongeschreven omgangsvormen niet meer de basis vormen van de manier waarop mensen met elkaar omgaan, nemen we de vlucht tot het opstellen van regels en voorschriften. Regels kunnen echter nooit de subtiliteit van ongeschreven omgangsvormen evenaren of vervangen. De moderne tijd is dus aan veel en snelle veranderingen onderhevig, iets wat een bepaald aanpassingsvermogen vergt van de mens. Hoewel gelukkig veel mensen erin slagen zich min of meer succesvol te verhouden tot al deze veranderingen, blijft een significant grote groep mensen in de samenleving hierbij achter terwijl een ander deel zich verliest in een ik-gerichte graaicultuur.

De hierboven beschreven bredere vertrouwenscrisis waarin de samenleving verkeert, komt nadrukkelijk tot uiting in de verhoudingen tussen burger en politiek en burger en overheid. Deze onvrede komt enerzijds voort uit het handelen van politiek en overheid en anderzijds uit de attitude van de burger. Het is belangrijk dat politiek en overheid zoveel mogelijk bijdragen aan een samenleving die gebaseerd is op vertrouwen, maar tegelijkertijd kan de overheid hiervoor nooit

alleen verantwoordelijk worden gehouden. Uitgangspunt is dat vertrouwenwekkende politiek daarom eerlijk aangeeft wat de burger wel en niet van de overheid kan en mag verwachten. Eveneens wijst een vertrouwenwekkende politiek op de verantwoordelijkheden en plichten die burgers zelf jegens de samenleving hebben. De christendemocratie onderscheidt zich doordat zij het primaat van de samenleving altijd bij burgers en hun verbanden – gezin, school, kerk, verenigingen en bedrijven – heeft gelegd. De politiek mag dan ook geen overspannen verwachtingen creëren bij burgers alsof de overheid altijd en overal wel bijspringt. In veel gevallen kan de samenleving problemen beter oplossen dan dat de overheid dat kan. De keerzijde van deze medaille is wel dat burgers zelf hun verantwoordelijkheden dragen en die niet te snel op anderen of op de overheid willen afwentelen.

De overheid in Nederland is niet altijd even bescheiden en heeft moeite om zich te beperken tot haar kerntaken. Te vaak laten politici en ambtenaren zich verleiden tot het presenteren van blauwdrukken voor wat zij beschouwen als de ideale samenleving. Veel burgers en bedrijven raken van deze bemoeizucht en de daaruit voortvloeiende regeldrift geïrriteerd. Men keert zich er soms zelfs vanaf waardoor regels in het algemeen aan zeggingskracht inboeten. De zucht tot regelgeving en daaraan gekoppelde controlerende instanties vormen in feite een motie van wantrouwen richting de burgers. Natuurlijk moet er ten aanzien van wezenlijke normen wet- en regelgeving worden opgesteld, die vervolgens ook gehandhaafd wordt. De keerzijde is echter dat we in Nederland er nauwelijks in slagen om ook maar een wet af te schaffen. Door deze juridisering komt het verkeer tussen burger en overheid, maar ook het verkeer in de gehele samenleving onder druk te staan en krijgen relaties en verhoudingen een andere lading. Wet- en regelgeving moeten dus ten dienste van de samenleving staan en grenzen stellen, maar zijn er niet voor bedoeld om het eigen initiatief van de samenleving te smoren met behulp van een bureaucratische overheid. Vroeger waren er verhoudingsgewijs meer bestuurders en minder ambtenaren dan tegenwoordig het geval is. Nu is er een nog steeds groeiende bestuurlijke en (semi-)ambtelijke molen die een zwaar beslag legt op de samenleving en waarin de menselijke maat niet zelden op de achtergrond geraakt. Een vertrouwenwekkende overheid geeft de samenleving vertrouwen en moedigt verbindingen tussen burgers en hun maatschappelijke verbanden aan door ruimte te laten voor hun eigen verantwoordelijkheid en initiatief.

Dit klemmt te meer daar een vertrouwenwekkende politiek en overheid zelf ook betrouwbaar moeten zijn. Een politiek bestel dat zich laat domineren door de waan van de dag straalt niet de rust en stabiliteit uit waar veel mensen behoefte aan hebben. Zeker niet als de overheid er bovendien maar moeilijk in slaagt langere termijnprojecten tot een goed einde te brengen. Het terugdringen van de bureaucratie, het bestrijden van files, de problemen in het onderwijs, de aanpak van integratieproblemen en de voortgaande schaalvergroting en verstedelijking zijn allemaal thema's waarbij burgers zich onvoldoende gehoord voelen. Talloze kostenoverschrijdingen en irreële tijdramingen bij publieke projecten zoals bij de HSL, de Betuwelijn, de OV-chipkaart en recent bij de Noord-Zuidlijn bevestigen het beeld van een overheid die zijn zaken niet op orde heeft en bovendien onzorgvuldig omspringt met belastinggelden. Daarnaast doen de taalverruwing en de vergroving van de omgangsvormen in het parlementaire debat geen goed aan het aanzien van regering en volksvertegenwoordiging. De opstelling van politici kan het vertrouwen van de burger in de politiek aantasten. Voorbeelden hiervan zijn het Sinterklaasincident in Limburg of de discussie rondom de

burgemeesters van Den Helder en Heerlen. Juist dit soort incidenten bevestigen het – overigens vaak ontorechte – beeld van politici als zakkenvullers en personen die er alleen voor zichzelf zitten.

De keerzijde van de medaille is wel dat politici veel meer dan vroeger onder het vergrootglas zijn komen te liggen van pers en publiek. Men leeft als het ware in een glazen huis en moet er voortdurend op bedacht zijn geen aanleiding te geven tot onrust en ophef. ‘Het is de keerzijde van de postmoderne samenleving waar iedereen mondig is; iedereen toegang tot informatie heeft; iedereen recht van spreken heeft; iedereen een mening heeft die even belangrijk is als de feiten van deskundigen; en iedereen die mening in een vlag van verstandsverbijstering op het internet kan zetten’, aldus Rob de Wijk onlangs in dagblad *Trouw*.⁴ Politiek en bestuur opereren kortom in een sterk veranderde samenleving: het tijdsgewricht is anders, de burgers zijn anders en het openbaar bestuur zal daarop moeten inspelen. Daarnaast komt in het huidige klimaat vooral de nadruk te liggen op wat er mis gaat en zelden op wat er goed gaat. Goed nieuws is geen nieuws zegt het spreekwoord, terwijl er wel degelijk veel dingen goed gaan. De kostenoverschrijdingen van de Noord-Zuidlijn zijn overal bekend, maar wie is er van op de hoogte dat de Westerscheldetunnel juist goedkoper werd opgeleverd?

Het privatiseringsproces van de afgelopen decennia, zowel in de private als in de publieke sector, speelt eveneens een belangrijke rol in de vertrouwensrelatie tussen burgers enerzijds en de overheid en publieke instellingen anderzijds. Met de ontzuiling in de jaren zestig en zeventig nam de bloei van het verenigingsleven en de betrokkenheid van veel burgers bij de *civil society* af. De overheid ontfermde zich met behulp van een stevig subsidiebeleid over grote delen van het verbrokkelende middenveld dat hiermee verstatelijkte. Dit proces vervreemde het maatschappelijk middenveld van haar wortels. Toen de overheid zich vervolgens gedurende de jaren tachtig terugtrok, werden bijvoorbeeld zorginstellingen en woningcorporaties het voorwerp van marktwerking. Daarnaast werden ook steeds meer publieke diensten en taken van publiek belang, die lange tijd door de overheid waren uitgevoerd, geprivatiseerd. Marktwerking werd geïntroduceerd in onder meer het openbaar vervoer, de telefonie, de postmarkt en de energiesector. Hoewel marktwerking in een behoorlijk aantal sectoren min of meer succesvol is – de markt voor mobiele telefonie en internet is hiervan een goed voorbeeld – brengt het ook enkele risico’s met zich mee. De overheid verliest namelijk de directe zeggenschap op de geprivatiseerde sectoren, zoals bijvoorbeeld in het geval van de NS. Wanneer zich in deze sectoren vervolgens problemen voordoen, spreken veel burgers de overheid daarop aan. Het onvermogen van politiek en overheid om daar dan adequaat iets aan te doen, tast het vertrouwen in deze instituties aan.

Burgers lijken zich steeds moeilijker te kunnen identificeren met de verschillende overheden waarmee zij te maken hebben en herkennen zich steeds moeilijker in het bestuur en de politiek. Het bestuur in Nederland is door verschillende ontwikkelingen namelijk op een steeds grotere afstand van de burger komen te staan. Door gemeentelijke herindelingen is het dorps- of stadsbestuur als eerste overheid opgegaan in steeds grotere conglomeraten van gemeenten. Daar komt bij dat veel gemeentelijke overheden verschillende complexe beleidsopgaven uitvoeren binnen regionale samenwerkingsverbanden zoals de WGR⁺-regio. In veel opzichten zijn dit overigens begrijpelijke en maar moeilijk onontkoombare ontwikkelingen, maar dat neemt niet weg dat het bestuur voor veel

⁴ Rob de Wijk, Pas op, kijk uit: de ‘ontregelaars’ komen eraan. In: *Trouw*, 12 februari 2010.

burgers steeds onoverzichtelijker is vormgegeven en soms zelfs onzichtbaar wordt. Hetzelfde geldt voor de toenemende rol van Europa. Ook hier geldt dat het bestuur op steeds grotere afstand van de burger komt te staan. De uitbreidingen van de Europese Unie hebben bij veel burgers het gevoel versterkt dat zij op een immer voortdenderende trein terecht zijn gekomen waarop zij de grip hebben verloren. Rondom het gehele proces van het Grondwettelijke Verdrag voor Europa dat uiteindelijk omgevormd werd tot het Verdrag van Lissabon zijn met de kennis van nu wellicht een aantal vraagtekens te plaatsen. De vraag rijst dan ook of de democratische legitimatie van deze nieuwe structuren nog wel voldoende gewaarborgd is en in hoeverre dit samenhangt met het verlies van vertrouwen in de overheid. Het is in ieder geval belangrijk dat politiek en bestuur niet alleen in hun huidige verschijningsvorm blijven opereren, maar ook nieuwe manieren zoeken om in het digitale tijdperk andere mogelijkheden te benutten die het draagvlak voor het handelen van de overheid kunnen vergroten. Onder de noemer Thorbecke 2.0 kan de overheid op nieuwe, innovatieve manieren haar dienstverlening richting burgers en bedrijven vorm geven en nieuwe vormen van inspraak ontwikkelen.

Vertrouwen hangt samen met de verwachtingen die mensen hebben en de mate waarin zij op anderen kunnen bouwen. Het lijkt erop dat veel mensen niet meer precies weten waarop ze kunnen rekenen. De wereld verandert en het leven kent nieuwe onzekerheden. Er is op meerdere niveaus sprake van een zekere ontworteling waardoor ook overheid en burger uit elkaar groeien. De christendemocratie probeert op deze ontwikkelingen antwoorden te formuleren. De financiële crisis dwingt ons tot heroverwegingen en een andere overheid, maar die veranderingen moeten wel afgestemd worden op een samenleving waarin mensen vertrouwen in elkaar hebben. Een samenleving waarin mensen verantwoordelijkheden dragen en waarin gezonde en sterke instituties de democratische rechtsstaat ondersteunen. In de volgende hoofdstukken zal hierop worden ingegaan.

3. Visie op het openbaar bestuur

De christendemocratische traditie kent een rijke hoeveelheid diepgaande staats- en maatschappijbeschouwingen.⁵ De verhouding van de staat en overheid enerzijds ten opzichte van de maatschappij anderzijds is uitgebreid beschreven door onder andere belangrijke (staats)mannen en geleerden als G. Groen van Prinsterer, A. Kuyper, A.F. de Savornin Lohman, H. Dooyeweerd, H.J.A.M. Schaepman en W.H. Nolens. Dit christendemocratisch denken komt terug in publicaties van onder meer J.P. Balkenende, P.H. Donner, A. Klink en S.C. van Bijsterveld.

Centraal in de politieke filosofie van de christendemocratie staat een eigen staatsleer waarin langs de lijnen van de begrippen subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring de betrekkingen tussen staat en maatschappij vorm krijgen. Deze structuurbeginselen, respectievelijk van katholieke en protestantse origine, benadrukken beide de zelfstandige positie van verschillende maatschappelijke verbanden in de samenleving, die elk hun eigen mandaat, rechten en opdracht hebben. Dat betekent dat de staat de eigen aard van andere verbanden zoals onder andere het gezin, het bedrijfs- en verenigingsleven, het gezin, de kerk en het onderwijs respecteert en erkent. Het is belangrijk om te onderkennen dat de genoemde maatschappelijke verbanden geen afgeleide van de staat zijn, maar, om met Kuyper te spreken, soeverein zijn in eigen kring. De functies die door de verschillende niet-statelijke verbanden worden uitgeoefend zijn geen staatsfuncties, maar in beginsel een eigen verantwoordelijkheid van de burgers en hun maatschappelijke verbanden. De overheid kan de functies van andere maatschappelijke verbanden dan ook niet zomaar overnemen, omdat zij kwalitatief verschillen van overheidstaken. Datgene wat individuele burgers of kleinere gemeenschappen zelf kunnen verrichten, daarvan behoort de staat zich te onthouden. Binnen de verschillende gemeenschappen en verbanden van burgers bloeit de kracht van de samenleving in al haar veelzijdigheid en veelvormigheid.

In het *Program van uitgangspunten* van het CDA wordt dit omschreven als het beginsel van gespreide verantwoordelijkheid.⁶ Dit beginsel vraagt echter wel om nadere uitwerking over de inhoud van de uiteenlopende verantwoordelijkheden, de doelen die men daarmee wil bereiken en de middelen die daarbij gebruikt kunnen worden. De verantwoordelijkheden, bevoegdheden, taken en opdracht van de verschillende maatschappelijke sectoren moeten in ieder geval niet worden verabsoluteerd. Over en weer maken zij aanspraak op een relatieve zelfstandigheid, waarin telkens opnieuw een politieke afweging moet worden gemaakt hoe de precieze betrekkingen tussen staat en maatschappij georganiseerd worden. Daarbij dient de eigen aard van de maatschappelijke verbanden te worden afgewogen tegen de eisen van de tijd en relevante omstandigheden. In hun onderlinge verhouding beïnvloeden de maatschappelijke verbanden elkaar en dragen zo bij aan de totstandkoming van de noodzakelijke voorwaarden waarbinnen elk verband zoveel mogelijk tot zijn recht kan komen.

⁵ Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1990), *Publieke gerechtigheid: een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*. Houten.

⁶ CDA (1993), *Program van uitgangspunten*. Den Haag.

De taak van de overheid is vooral gelegen in het bevorderen van publieke gerechtigheid, zodat mensen en hun maatschappelijke verbanden in staat worden gesteld om hun bijdrage aan het algemeen belang van de samenleving te leveren. Door het scheppen van publieke voorwaarden, zoals het handhaven van de rechtsorde, het voorzien in een toereikende ruimtelijke infrastructuur en het garanderen van een zeker bestaansminimum kunnen individuele burgers en hun maatschappelijke verbanden zich optimaal ontwikkelen. De overheid waarborgt hierbij de verscheidenheid van verantwoordelijkheden en treedt alleen in de specifieke verantwoordelijkheid van niet-statelijke verbanden als de publieke gerechtigheidsnorm in het geding is. Dat betekent dat de belangrijkste taken van de overheid bestaat uit het zorg dragen voor de openbare orde, ruimtelijke ordening, onderwijs en sociaal-economische ontwikkeling.

Als de overheid toch teveel taken naar zich toetrekt die niet primair tot het eigen domein behoren, heeft dat grote gevolgen voor het functioneren van de samenleving. De eigen kracht en vitaliteit worden als het ware uit de samenleving gezogen, hetgeen een bepaalde vorm van lijdzaamheid onder burgers veroorzaakt. De samenleving zal in zo'n proces steeds meer verantwoordelijkheden laten lopen waarbij de overheid zich als vanzelf nog meer bevoegdheden en taken toe-eigent. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor tal van maatschappelijke belangen wordt steeds vaker neergelegd bij de overheid en het bestuur, die uiteindelijk niet zelden met enige gretigheid tot actie overgaan om zich over het zoveelste 'braakliggende terrein' te ontfemen. Met name het cliëntelisme onder volksvertegenwoordigers springt daarbij in het oog wanneer zij ieder probleem promoveren tot een spoeddebat. De vraag of het wel zo logisch is dat de overheid bijspringt waar maatschappelijke potenties tekort schieten wordt daarbij helaas maar zelden gesteld. Kortom, de overheid enerzijds en burgers en hun maatschappelijke verbanden anderzijds verliezen de wederzijdse verantwoordelijkheden van elkaar uit het oog.

Volgens het beginsel van gespreide verantwoordelijkheid moet de overheid slechts subsidiair en aanvullend optreden. Het bevorderen van het algemeen belang gebeurt zoveel mogelijk op particulier initiatief en alleen waar nodig door de overheid. Maatschappelijke zelfregulering en een samenleving die zelf vorm en invulling geeft aan maatschappelijke verantwoordelijkheden verdient de voorkeur boven een alomtegenwoordige overheid. Misstanden in de maatschappij kunnen het beste worden gecorrigeerd door een krachtige zelforganisatie van de samenleving. Hierin moet rekening worden gehouden met de veerkracht en mogelijkheden tot zelfcorrectie van de samenleving, maar daarom moeten overheidscorrecties zich dan ook richten op de revitalisatie van de maatschappelijke zelfredzaamheid. Schaepmans opmerking dat de politiek niet onmiddellijk alles wat ze wil bereiken tot een onderwerp van wetgeving moet maken, is misschien wel actueler dan ooit. Het is juist veel belangrijker dat de vitaliteit van de samenleving zelf wordt aangemoedigd.

Ook de afgelopen jaren is er door verschillende geledingen van het CDA veel gepubliceerd dat (mede) betrekking heeft op de inrichting van de overheid en diens verhouding tot de maatschappij. In het rapport *Nieuwe wegen, vaste waarden* (1995) ging het CDA op zoek naar een nieuwe balans tussen overheid, samenleving, individu en markt in tijden van individualisering, internationalisering en globalisering.⁷ Overheid en markt zijn nodig, maar de samenleving mag hier niet in opgaan, omdat de gemeenschap meer is dan politiek of markt alleen. De christendemocratie wijst de maakbare

⁷ CDA (1995), *Nieuwe wegen, vaste waarden*. Den Haag.

samenleving af en heeft oog voor het maatschappelijk weefsel dat door burgers en hun verbanden wordt geweven. Actieve en veelzijdige betrokkenheid van burgers in maatschappij en politiek vormt uiteindelijk zelfs de ruggengraat van de democratie. Deze betrokkenheid geeft namelijk richting aan het politieke leven waarbij de zinvaart van het leven op verschillende niveaus van het menselijk bestaan aan de orde komt.

In *Nieuwe wegen, vaste waarden* wordt voorts ingezet op een herkenbare, bereikbare en slagvaardige overheid ten einde de afstand tussen burgers en het bestuur te verkleinen. De constatering dat burgers de politiek en het bestuur verwijten steeds minder bereikbaar te zijn voor hun zorgen lijkt ook vandaag de dag nog relevant. Evenals het antwoord vanuit de politiek dat burgers op hun beurt gebrek aan gemeenschapszin en onbegrip voor politieke afwegingen verwijt. Men stelt vervolgens dat een duidelijke inrichting van het bestuur, waarbij helder is wie op welke beslissingen kan worden aangesproken, een voorwaarde is voor politieke betrokkenheid en het herstel van vertrouwen. De basis van het bestuur moet daarom worden gezocht in lokale gemeenschappen, zodat een herkenbaar 'eigen' bestuur ontstaat dat adequaat in de overheidstaak kan voorzien. Men pleitte destijds voor de acceptatie van een ruimere mate van verscheidenheid: 'Landelijke uniformiteit en plaatselijke vitaliteit gaan moeilijk samen. Het moet mogelijk zijn dat de bevoegdheden van gemeenten met ongelijke omvang verschillen'.⁸

Het WI-rapport *Spiegel van de staat* (2007) doet vergelijkbare verbetervoorstellen. De staat en de overheid moeten ten dienste staan van de samenleving.⁹ De staatkundige structuur en cultuur moeten gericht zijn op een overtuigende politiek die in staat wordt gesteld de juiste maatschappelijke thema's te agenderen. Als het gaat om provincies en gemeenten gaat het rapport vooral uit van de kracht van bestaande structuren. Wel wordt een lans gebroken voor kleinschaligheid, differentiatie tussen gemeenten, experimenten binnen het kader van de grondwet voor een ruimer gemeentelijk belastinggebied en handhaving van het hoofdschap van de gemeenteraad. Onder de noemer *Thorbeckse Twisten* (2007) besteedde ook Christen Democratische Verkenningen (CDV) aandacht aan de inrichting van het Nederlandse staatsbestel.¹⁰ Hierin komen allerlei deskundige voor- en tegenstanders van forse ingrepen in het Huis van Thorbecke aan het woord. Twee belangrijke uitkomsten zijn de grote twijfels over herindeling als oplossing voor bestuurlijke drukte en het gebrek aan bestuurskracht en de forse kritiek op de allerlei samenwerkingsverbanden. Men pleit voor de zoektocht naar alternatieven zoals de al eerder genoemde differentiatie.

Daarnaast is er in de verschillende landelijke verkiezingsprogramma's van het CDA, weliswaar steeds met andere woorden, veel geschreven over de bestuurlijke organisatie van Nederland. Het CDA staat telkens voor een herkenbare overheid, een kwalitatief hoogwaardig, kleiner, maar slagvaardig bestuur, minder bureaucratie, herindeling als er draagvlak van onderop is en een scherpe afbakening van taken van de verschillende bestuurslagen. Daarnaast wordt geschreven over het verder saneren van agentschappen en Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) en over een forse

⁸ CDA (1993), *Program van uitgangspunten*. Den Haag.

⁹ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2007), *Spiegel van de staat. Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek*. Den Haag.

¹⁰ Christen Democratische Verkenningen (2007), *Thorbeckse Twisten*. Den Haag.

reductie van de personeelsomvang van het openbaar bestuur. Ook het verminderen van de administratieve lastendruk is een steeds terugkerende wens en uitdaging.

Ten slotte pleit ook het recente WI-rapport *Op weg naar houdbare Overheidsfinanciën: een verkenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode* (2009) voor een herinrichting van het openbaar bestuur in Nederland.¹¹ De christendemocratie gaat namelijk uit van een kleinere en slagvaardigere overheid, die de kerntaken adequaat uitvoert, een kleiner beslag legt op de economie en ruimte geeft aan de samenleving. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA stelt al langere tijd dat de invloed van de overheid op het maatschappelijk leven te groot is geworden en dat de rol van de overheid te vanzelfsprekend is geworden op terreinen waar eigenlijk de samenleving zelf aan zet is. De financiële crisis vormt voor de samenstellers van het rapport een extra aanleiding om voorstellen te doen die een uit haar voegen gegroeide overheid moet corrigeren. Momenteel begeven bestuurders zich regelmatig buiten de oevers van de rechtsstaat en de democratie in hun streven naar een ordentelijke maatschappelijke orde. Het te ongeclausuleerd denken in termen van publiek belang stimuleert de regelgeving en subsidies, en verlengt de procedures, omdat daarmee de verantwoordelijkheid van de overheid veel omvangrijker wordt dan bij het denken vanuit de samenleving het geval zou zijn. Zo'n bestuursopvatting is nauw verwant met het geloof in de maakbare samenleving en een recept voor mislukking en teleurstelling. Het rapport pleit dan ook voor meer bestuurlijke bescheidenheid. Dit betekent dat de overheid op sommige terreinen moet terugtreden ten einde meer ruimte aan de samenleving te geven en dat sommige andere taken, die nu in handen zijn bij publieke uitvoeringsorganisaties, weer dichterbij de overheid gebracht worden.

Ten aanzien van het openbaar bestuur pleit het rapport voor een andere departementale indeling van de rijksoverheid alsmede een efficiëntere verdeling van verantwoordelijkheden tussen centrale en decentrale overheden. De taken en geldstromen van de verschillende overheden moeten beter op elkaar worden afgestemd en ten hoogste twee bestuurslagen mogen verantwoordelijk zijn voor een bepaalde beslissing. Voor de Randstad zou een bundeling van sommige provincies en een versterkt lokaal bestuur een denkbare mogelijkheid kunnen zijn.

¹¹ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009), *Op weg naar houdbare Overheidsfinanciën: een verkenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode*. Den Haag. Zie met name pp. 44-53.

4. Cultuurverandering bij de overheid

Het CDA heeft vertrouwen in mensen en wil graag dat mensen vertrouwen in elkaar hebben. Vanuit die visie is het belangrijk dat de overheid dan ook uitgaat van vertrouwen in mensen. Het CDA heeft vertrouwen in de maatschappelijke verbanden van de samenleving die door burgers zelf gevormd worden en vertrouwen in de verantwoordelijkheden die mensen in staat zijn te dragen. Het huidige overheidsbeleid berust echter op bepaalde punten teveel op wantrouwen, zowel richting burgers als tussen overheden onderling. Natuurlijk is deze constatering geen pleidooi voor naïviteit en blind vertrouwen in elkaar. Helaas blijken controles vaak noodzakelijk, omdat er altijd mensen zijn die misbruik maken van vertrouwen. Verantwoordelijkheid impliceert ook dat mensen zich van tijd tot tijd moeten kunnen verantwoorden en een betrouwbaar overheidshandelen wordt deels gegarandeerd door de *checks and balances* die een onderdeel van de rechtsstaat vormen. Het vertrouwen dat de christendemocratie voorstaat is door premier Balkenende in 2005 mooi verwoord: 'Ik hoor graag zelf van mensen wat hen bezighoudt. En keer op keer valt me op hoeveel creativiteit mensen, gemeenschappen en organisaties hebben. Of het nu gaat om het leefbaar houden van de eigen buurt. Het zorgen voor een zieke ouder of vriend. Het draaiende houden van een voetbalvereniging. Er komt zoveel moois tot stand in de sociale verbanden. Daar moet je als overheid niet mee bemoeien. Dat moet je ook niet willen. De overheid moet vrijheid en vertrouwen durven geven. Want wie vertrouwen geeft, krijgt ook vertrouwen terug.'¹²

De cultuurverandering bij de overheid moet dus in de eerste plaats gericht zijn op het zoveel mogelijk stimuleren van de betrokkenheid van burgers bij de samenleving. Door het schenken van vertrouwen in de eigen kracht van de samenleving wordt gestimuleerd dat burgers verantwoordelijkheden op zich nemen. Mensen moeten de ruimte krijgen om actief te zijn binnen de verschillende maatschappelijke verbanden waarmee zij zich verbonden weten, nieuwe verbanden aan te gaan en eigen initiatieven te ontplooiën. Alleen op die manier kunnen burgers ook daadwerkelijk gestalte geven aan hun burgerplicht. Veel politici zeggen belang te hechten aan burgerplichten, maar slechts weinig politici lijken zich te realiseren dat burgerplichten impliceren dat de overheid ook daadwerkelijk terughoudend wordt ingericht. Het CDA heeft zich dat altijd terdege gerealiseerd. Een slagvaardige overheid die zich richt op haar kerntaken en burger de ruimte geeft verantwoordelijkheden aan te gaan en te dragen, zit dan ook besloten in zijn politieke filosofie. De christendemocratie schenkt dus vertrouwen aan burgers, maar is er tegelijk glashelder over dat er dan ook iets verwacht mag worden van diezelfde burgers. Vrijheden gaan immers gepaard met plichten en verantwoordelijkheden.

Een vertrouwenwekkende overheid is daarmee ook een overheid die verbinding mogelijk maakt. Burgers worden benaderd vanuit de notie dat zij verantwoordelijke personen en gemeenschapswezens zijn. Dat betekent niet dat de overheid verantwoordelijk is voor iedere vorm van verbinding in de samenleving. Het is eerder andersom; de overheid berust juist mede op de vele

¹² Jan Peter Balkenende (2005). *De kracht van de gemeenschap en gedeelde waarden in een democratische samenleving*. Toespraak van de minister-president op 11 oktober 2005 bij het in ontvangst nemen van het eredoctoraat van de Kroli Gspr Reformed University te Boedapest.

maatschappelijke verbanden die de samenleving rijk is. De staat is immers zelf ook een maatschappelijk verband dat de burgers in zich verenigd en waarmee zij zich als het goed is verbonden weten. Het feit dat de staat begrensd moet worden vanwege de soevereiniteit van andere verbanden in de samenleving wil niet zeggen dat de staat daarmee tegenover de samenleving staat. De relatie tussen de verschillende verbanden is veel complexer en rijker dan liberalen of sociaal-democraten menen. Daar waar andere basale verbanden van mensen verbrokkelen en uiteen vallen, komt ook de relatie van burgers in het verband van de staat onder druk te staan. Wanneer zulke ontwikkelingen zich voordoen vormen zij een bedreiging voor de democratische rechtsstaat en de realisering van publieke gerechtigheid. Het CDA heeft daarom oog voor sociale cohesie en burgerschapszin. Waarden en normen, saamhorigheid, respect en fatsoen zijn het bindweefsel in de samenleving waarop onze wet- en regelgeving in belangrijke mate van afhankelijk is.

De mate waarin de overheid vertrouwenwekkend en verbindend is, hangt daarnaast voor een groot deel af van hoe politici zich opstellen en gedragen. Politiek en bestuur moeten zich niet blindstaren op structuren, efficiëntie en effectiviteit alsof dit doelen in zichzelf zijn. In het WI-rapport *Spiegel van de Staat* wordt gesteld dat de samenleving behoefte heeft aan overtuigende politici die zich inzetten voor het algemeen belang en vanuit hun politieke overtuiging inhoudelijke antwoorden formuleren op wat er in de samenleving leeft. Een politicus is niet in de eerste plaats een technocraat maar een publieke figuur die weet te verwoorden wat er in de samenleving leeft en moreel leiderschap toont. Het is ook niet iemand die gefocust is op zijn eigen carrière en zich met behulp van een bestuurlijke elite wil verzekeren van een goede uitgangspositie op de bestuurlijke baantjesmarkt. Wanneer de politiek voornamelijk begint te bestaan uit beroepspolitici bestaat het gevaar dat zij haar wortels in de samenleving kwijtraakt. Het kan niet vaak genoeg gezegd worden: de overheid en de politiek zijn er voor de burgers en niet andersom. Politici zijn zichtbaar voor hun kiezers en moeten verantwoording afleggen voor de beslissingen die zij nemen. Bestuurders en politici tonen niet alleen lef en daadkracht, maar weten zich daarnaast ook afrekenbaar en nemen inspraak serieus. Het CDA pleit voor een eerlijke politiek waarin helder wordt aangegeven wat de overheid wel en niet kan. Vanuit het diepe, onmisbare besef dat de samenleving niet maakbaar is en er geen recht op geluk bestaat, zullen politici en bestuurders vaak ook 'nee' moeten durven verkopen in plaats van mee te gaan in het huidige klimaat van cliëntelisme. Daartoe is het van belang dat politici weten hoe ze moeten opereren en zal bij de werving en selectie van bestuurders rekening moeten worden gehouden met deze kwaliteiten en daarin ook moeten worden geïnvesteerd.

Belangrijk voor de cultuurverandering bij de overheid is dat de verschillende overheden die er zijn – rijk, provincies, gemeenten en waterschappen – elkaar vertrouwen durven geven. De huidige bureaucratie en bestuurlijk drukte in Nederland worden behoorlijk vergroot doordat iedere overheidslaag c.q. instantie op zoveel mogelijk dossiers en beleidsterreinen een vinger aan de pols wil houden. Om deze overlegcultuur te doorbreken zou binnen de overheid de vuistregel gehanteerd moeten worden dat bij de besluitvorming op een bepaald dossier niet meer dan twee bestuurslagen betrokken mogen zijn. Met name in de Randstad is dit een veelvoorkomend probleem en het weekblad *Elsevier* constateerde enkele jaren geleden al dat bij iedere overlegronde dezelfde auto's voor de deur geparkeerd staan. De cultuurverandering die het CDA voor ogen heeft, vereist bestuurders die zichzelf kunnen matigen en beperken in hun neiging om overal bovenop te willen zitten. Het vereist ook dat bestuurders de bevoegdheden van elkaar respecteren en dat men zich bewust is van de onderscheiden positie van de verschillende bestuurslagen. Partijen die menen dat

de bestuurlijke drukte het beste kan worden tegengegaan door rücksichtslos te snijden in het aantal bestuurders en het schrappen van bestuurslagen vergeten dat dit een negatieve uitwerking kan hebben op de (vertrouwens)relatie tussen burgers, bedrijven en de overheid. Het bestuur kan niet alleen zorgen voor tegendruk tegen de juridisering en verambtelijking van de overheid, maar ook de democratische legitimatie van het handelen van politiek, bestuur en overheid komt hiermee in de gevarezone. Wel is het redelijk om het aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders te bepalen in relatie tot het takenpakket van de overheidslaag waartoe zij behoren. Het is daarom veel verstandiger het hoge aantal overleggen en de redenen daarvoor te verminderen dan te beginnen met het schrappen van bestuurders.

In het volgende hoofdstuk zullen we betogen dat de cultuurverandering bij de overheid moet worden ondersteund door een aantal aanpassingen in de structuur van het openbaar bestuur in Nederland. Een aantal vuistregels kunnen ons daarbij helpen en als richtingwijzers fungeren. Zij vormen als het ware een aantal handvatten of sleutels voor de inrichting van het openbaar bestuur. Zoals gezegd dient het overheidsoptreden de betrokkenheid van burgers op de samenleving te stimuleren (1). De overheid moet dus niet op de stoel van burgers en hun verbanden gaan zitten. Dat betekent heel concreet dat politici en bestuurders hun taken en bevoegdheden duidelijk moeten kennen en markeren. Een simpel: 'Daar gaan wij niet over en daar willen wij ook niet over gaan,' is heilzaam voor burgers én politici. Wij zullen daarom ook betogen dat iedere overheidslaag zich dient te beperken tot de uitvoering van haar kerntaken en moet werken aan taakafbakening (2). Hieraan gekoppeld voelt het CDA er niet voor om nieuwe bestuurlijk blauwdrukken te ontwerpen en een revolutie te ontketenen in het Huis van Thorbecke, want dit zal het vertrouwen in de overheid en tussen overheden onderling hoogstwaarschijnlijk niet ten goede komen. Het zal zorgen voor jarenlange bestuurlijke onrust en gaat niet gemakkelijk zonder grondwetswijzigingen. Daarom nemen we het Huis van Thorbecke als uitgangspunt en gaan we binnen dit huis meteen aan de slag (3). Een groot probleem wordt namelijk gevormd door de bestuurlijke drukte die binnen het Huis van Thorbecke is ontstaan. Om deze drukte te reduceren mogen niet meer dan twee bestuurslagen zich bezig houden met een bepaald beleidsterrein c.q. dossier (4) en zal in de Randstad tot ontdubbeling moeten worden overgegaan (5). Sowieso moet de mogelijkheid tot differentiatie in taken leidend worden ten aanzien van de gemeenten, want Amsterdam is kort gezegd Ameland niet (6). Voorts zal de ambtelijke samenwerking tussen overheidslagen op een aantal punten beter moeten, met name als het gaat om activiteiten die de BackOffice van de overheid uitmaken. Concreet betekent dit de invoering van het zogenaamde 'Rabobankmodel'¹³ voor iedere overheidslaag (7). Verder behoort iedere overheidslaag gelegitimeerd te zijn en te steunen op een zekere betrokkenheid van burgers. Om die reden kiezen we zoveel mogelijk voor bestuurlijke nabijheid en zijn we terughoudend met het schrappen van het aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders (8). Tenslotte bekijken we aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel in hoeverre een bepaalde overheidslaag ook een eigen belastinggebied behoort te hebben (9) en pleiten we voor meer wetgeving naar normen, ofwel voor rechtvaardigheid in plaats van louter rechtmatigheid (10).

¹³ Vernoemd naar het model dat men bij de Rabobank gebruikte om de BackOffice van de verschillende bankvestigingen gezamenlijk te organiseren. De BackOffice is dat deel van de organisatie dat geen direct contact met de klant onderhoudt, maar wel het verkopen of leveren van diensten/producten aan de klant ondersteunt. Men kan dan denken aan logistiek, personeelszaken, bepaalde (financiële) administratie en systeembeheer.

5. Structuurverandering van het openbaar bestuur

Inleiding

De cultuurverandering die in het vorige hoofdstuk ruime aandacht heeft gekregen, moet worden ondersteund door een structuurverandering. Het een kan niet zonder het ander. Een goede en doordachte overheidsstructuur kan een overtuigende en verbindende politiek bevorderen en mogelijk maken. In dit hoofdstuk doen wij daarom aan de hand van de in het vorige hoofdstuk geformuleerde vuistregels voor iedere overheidslaag een aantal aanbevelingen die hiervoor de ruimte moeten scheppen. Want ondanks de goede wil en de door velen herhaaldelijk uitgesproken wens om de beschreven cultuurverandering te bewerkstelligen, is er een aantal elementen in de bestuurlijke organisatie van Nederland die de benodigde cultuuromslag fors bemoeilijken. Zo ontbreekt het nu aan een goede taakafbakening van de overheid als geheel, maar vooral ook tussen de overheden onderling. De rolopvatting van de verschillende overheden en van de andere actoren in de samenleving moet dus worden verhelderd. Daar waar taken en bevoegdheden van overheden elkaar teveel overlappen dient ontubbeld te worden. Tenslotte zoeken we naar meer efficiëntie binnen de gehele overheidskolom.

Bestuurlijke drukte en bestuurlijke verantwoordelijkheid

Eén van die elementen is de in het vorige hoofdstuk aangestipte bestuurlijke drukte die bestuurders afhoudt van het daadwerkelijk besturen. Er wordt vooral veel vergaderd, omdat bestuurders blijkbaar de noodzaak voelen tot eindeloos veel overleg en onderlinge afstemming met hun collega's. De voorbereiding van vergaderingen en de afhandeling ervan wordt daarbij vooral overgelaten aan ambtenaren. Hoe daadkrachtig bestuurders ook mogen zijn, zij lopen dan het gevaar om in deze situatie de grip op hun ambtelijk apparaat kwijt te raken met als gevolg dat de totstandkoming en uitvoering van het beleid meer en meer een ambtelijke kwestie wordt. Daarom heeft het CDA herhaaldelijk gepleit voortaan nog maar twee bestuurslagen te laten beslissen op een bepaald dossier. Dit kan nog een stap verder gaan door soms één bestuurslaag per probleem verantwoordelijkheid toe te kennen en hen daarop ook doorzettingsmacht toe te kennen, zodat het aantal convenanten en (bestuurs)akkoorden tussen bestuurslagen verminderd wordt. Niet alleen zorgt dat voor minder bestuurlijke drukte, maar dwingt overheden ook tot taakafbakening. Bestuur en politiek worden daarmee bovendien vrijgespeeld voor het vaker afleggen van verantwoording aan burgers en hun vertegenwoordigende (en kaderstellende) organen. In dit rapport zullen we steeds goed voor ogen moeten houden dat de overheid bestaat uit een politiek en bestuurlijk deel enerzijds en een groot ambtelijk apparaat anderzijds. Dit laatste deel wordt ook wel beschouwd als de zogenaamde vierde macht.

Werkelijke miljardenbezuinigingen kunnen worden gerealiseerd wanneer iedere overheid zich tot de uitvoering van kerntaken beperkt en waar mogelijk efficiënter gaat werken, met name ook door taakafbakening. Op die manier wordt het werk dat de overheid moet doen stevig verminderd en is een minder omvangrijk ambtelijk en bestuurlijk apparaat nodig. Een kleinere overheid heeft minder werk en dus automatisch minder ambtenaren nodig. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft dan ook berekend dat er 7,5 miljard bespaard kan worden als de verschillende overheidslagen zich richten op het uitvoeren van hun kerntaken. Vanuit die benadering kan worden ingezet op

minder ambtenaren, minder overige apparaatskosten en kan de inhuur van externen worden afgeremd. In dit hoofdstuk zal een aantal aanzetten worden gegeven voor het realiseren van deze andere overheid. Voor iedere bestuurslaag zullen verbetervoorstellen worden gedaan, waarbij eveneens zal worden aangegeven welke bezuinigingen hiermee kunnen worden gerealiseerd. Het is belangrijk dat de kerntaken van iedere bestuurslaag zoveel mogelijk in kaart worden gebracht zonder al te veel losse eindjes te laten slingeren, die weer aanleiding kunnen geven tot nieuwe vormen van regel drift en bureaucratie. We zullen er daarbij niet omheen draaien dat het hier vooral gaat om het maken van politieke keuzes die gemotiveerd worden vanuit de politieke filosofie van de christendemocratie. Het moge duidelijk zijn dat het CDA kiest voor bestuurlijke bescheidenheid in plaats van gulzige bestuurders.¹⁴ Bestuur en politiek moeten hun grenzen kennen en sturing houden op het ambtelijk apparaat. Nu is het ambtelijk apparaat nog te veel een log en autonoom apparaat dat soms een eigen, systeemgedreven, koers vaart. Gerelateerd aan de ambitie om te komen tot een kleinere en slagvaardigere overheid moet ook een bescheidener omvang van het politiek-bestuurlijke deel van de overheid bespreekbaar worden gemaakt.

De revitalisering van het Huis van Thorbecke

Als uitgangspunt voor onze 'architectonische kritiek' op de bestuurlijke organisatie van Nederland geldt nog altijd het Huis van Thorbecke. Alleen door dit Huis te revitaliseren kan op korte termijn de benodigde bestuurlijke veerkracht getoond worden. Premier Balkenende heeft op het jaarcongres van het Interprovinciaal Overleg (IPO) aangegeven dat verandering en behoud van het Huis van Thorbecke het beste hand in hand kunnen gaan: 'Ik was en ben geen voorstander van nieuwe alomvattende bestuurlijke blauwdrukken. Die leiden alleen maar tot jarenlange bestuurlijke onrust en niet tot het oplossen van problemen. Vandaar ook [...] dat het kabinet aan het begin van deze periode heeft gezegd: vernieuwing prima, maar dan wel heel functioneel en doelgericht. Geen bestuurlijke navelstaarderij, maar binnen de bestaande structuren meteen aan de slag.'¹⁵ In deze notitie wordt daarom vooral ook kritisch gekeken naar de dakkapellen en bijgebouwen die de afgelopen decennia aan en rond het Huis van Thorbecke zijn bijgebouwd. De rol van bijvoorbeeld de WGR⁺-regio, allerlei samenwerkingsverbanden, agentschappen en ZBO's zal goed tegen het licht gehouden worden.

Europa

De samenwerking, eenwording en integratie van een steeds groter aantal Europese landen in het verband van de Europese Unie heeft een grote invloed op het Huis van Thorbecke. Er is als het ware een nieuwe overkapping bijgekomen, waarbij we ons moeten realiseren dat de rol van de Europese Unie steeds belangrijker is geworden en ook in de toekomst aan gewicht zal toenemen. In dit rapport kan niet te diep worden ingegaan op de positie van Europa. Echter, wanneer we stellen dat het Huis van Thorbecke kritisch moet worden beschouwd, dan kunnen we in twee opzichten niet om de Europese Unie heen. Behalve dat de Europese Unie in de eerste plaats beschouwd wordt als een waargemeenschap is het vooral een monetaire en economische unie. De lidstaten gaan op supranationaal niveau de uitdagingen van grensoverschrijdende vraagstukken en problemen aan.

¹⁴ Zie: W. Trommel (2009), *Gulzig bestuur*. Oratie uitgesproken op 17 september 2009 bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar beleids- en bestuurswetenschappen aan de VU.

¹⁵ Jan Peter Balkenende (2009). In een toespraak van de minister-president op 30 september 2009 ter gelegenheid van het jaarcongres van het Interprovinciaal Overleg (IPO) te Utrecht.

Vanuit deze doelstellingen vaardigt de Europese Unie belangrijke richtlijnen uit op onder meer het gebied van economie, natuur, milieu en klimaat, regionale ontwikkeling en grensoverschrijdende criminaliteit.¹⁶ Deze rol van de Europese Unie heeft een directe en grote invloed op de provincies en gemeenten. Inzake milieuwetgeving is ongeveer zeventig procent van alle wet- en regelgeving van Europese makelij, die bovendien voor het grootste deel regionaal en lokaal moeten worden uitgevoerd. Bekende voorbeelden hiervan zijn fijnstof- en stikstofregelingen, Natura 2000, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. De relatief nieuwe positie van Europa in ons Huis van Thorbecke en diens verhouding tot de overheidslagen binnen dat Huis leidt op bepaalde terreinen tot een andere ordening van taken binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. De rolverdeling van onze drie overheidslagen – gemeente, provincie en rijk – zijn op dit moment ten aanzien van de Europese Unie nogal diffuus. Om te beginnen moet de rijksoverheid zich niet achteraf tot in ieder detail bemoeien met de implementatie en uitvoering van Europese wet- en regelgeving, maar juist vooraf, namelijk bij de totstandkoming hiervan. De politiek en het bestuur in Nederland moeten er veel meer op gericht zijn om het Europese beleid daadwerkelijk te beïnvloeden. Omdat vooraf niet tot nauwelijks overleg wordt gepleegd met lagere overheden over de Europese rechtsontwikkeling loopt men regionaal en lokaal tegen het probleem van conflicterende wet- en regelgeving aan.

De Europese Unie is dus heel belangrijk voor grensoverschrijdende uitdagingen die vragen om oplossingen op supranationaal niveau. Tegelijkertijd kunnen we er niet omheen dat ook de Europese Unie zich tot zijn kerntaken beperkt. Niet voor niets zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit opgenomen in het Verdrag van Lissabon. Het is de verantwoordelijkheid van het Nederlandse parlement en de Nederlandse regering om de positiefrechtelijke erkenning van deze belangrijke beginselen om te zetten in daden. Dat vergt politieke moed en een gezond kritische blik op de taken en bevoegdheden van de Europese Unie en op de wet- en regelgeving die zij uitvaardigt. Om te beginnen zou de Nederlandse regelgeving die voortvloeit uit Europese regels zich moeten beperken tot die Europese regelgeving. In veel gevallen kiest Nederland voor allerlei aanvullende regelgeving, zoals bijvoorbeeld rondom de aanbestedingswetgeving. Uitgangspunt moet zijn dat er geen Nederlandse koppen op Europese wetgeving worden uitgevaardigd. Daar waar kan worden vastgesteld dat het toch is gebeurd, moet het worden teruggedraaid.

Het rijk en de uitvoering van kerntaken

In dit rapport is gesproken over een politieke cultuur die zich kenmerkt door een kleinere en slagvaardige overheid. De cultuurverandering die hiervoor bij het Rijk nodig is moet worden ondersteund door enkele structurele ingrepen. Allereerst kan aan de hand van een nadere bepaling van de kerntaken van de rijksoverheid een begin worden gemaakt van een andere departementale indeling. Mits deze departementen zich uitdrukkelijk beperken tot hun kerntaken betekent dit dat er minder ambtenaren nodig zullen zijn. Het rijk moet zich allereerst niet overal mee willen bemoeien en daar waar dat mogelijk en verantwoord is, kan een aantal taken worden gedecentraliseerd naar de medeoverheden. Uitgangspunt is dat op nationaal niveau wordt bepaald welke thema's van nationaal belang zijn gegeven de aard van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. De rijksoverheid houdt zich daarbij voornamelijk bezig met nationaal strategisch beleid en moet zich veel minder dan nu het geval is met de (gedeconcentreerde) uitvoering van beleid bezighouden. Het is belangrijk dat

¹⁶ Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008), *De burger en Europa. Een christendemocratische visie op de waardengemeenschap EU*. Den Haag, pp. 52-54.

voor elk beleidsterrein duidelijk is waar de uiteindelijke verantwoordelijkheid is neergelegd en hoe de rolverdeling tussen de verschillende overheden is. Het Huis van Thorbecke kent drie overheidslagen van algemeen bestuur met een open huishouding, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van hun wettelijke taken en gekenmerkt worden door autonomie. Het zal er bij de bepaling van de kerntaken van de rijksoverheid om gaan dat deze begrensd dienen te worden door de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. De (grondwettelijke) kerntaken van de rijksoverheid kunnen coherent en naar hun aard worden geclusterd rondom de terreinen van bestuur, justitie en veiligheid, defensie, buitenlandse zaken en internationaal, volksgezondheid, ruimtelijke ordening en infrastructuur, economie en financiën, onderwijs en algemene zaken. De uitvoering van deze taken dienen voortdurend te worden genormeerd door een politiek-bestuurlijke gezindheid die de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht neemt.

Het blijkt voor de overheid echter vaak moeilijk om als slager het eigen vlees te keuren en daarom stellen wij een aantal domeinen voor, die voor Haags terugtreden en taakafbakening in aanmerking komen. Zoals we in de paragraaf Europa hebben gezien, is vrijwel alle milieuwetgeving niet alleen afkomstig uit Europa, maar dient het ook nog eens voornamelijk te worden uitgevoerd door lagere overheden. De rijksoverheid kan dus flink terugtreden op het terrein van milieu. Wat betreft de ruimtelijke ordening kan Den Haag zich beperken tot een ruimtelijk nationaal meerjarenplan (vier tot zes jaar), dat eenmaal per jaar kan worden geactualiseerd. Een ander terrein is het regionaal sociaal-economisch beleid en het welzijnsbeleid, waarop de rijksoverheid ook beleidsmatig kan terugtreden. De huidige wijkenaanpak van de rijksoverheid is eveneens een voorbeeld van een domein waarop de rijksoverheid eigenlijk niets te zoeken heeft. Sowieso moet ervoor worden opgepast dat het domein van de volkshuisvesting niet steeds meer door de rijksoverheid wordt ingekapseld. Andere sprekende voorbeelden zijn de organisatie en subsidiering van kinderopvang waarin de overheid de afgelopen jaren een steeds grotere rol is gaan spelen en de omvang van alle overheidscommunicatie.

Omdat wij het belangrijk achten dat er ook daadwerkelijk stappen ondernomen worden, stelt dit rapport een *mogelijke* indeling van negen departementen voor gerelateerd aan de kerntaken van de rijksoverheid: (1) Algemene Zaken, (2) Financiën en Belastingen, (3) Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking, (4) Defensie, (5) Economische zaken, Werkgelegenheid en Landbouw, (6) Binnenlandse Zaken, Koninkrijksrelaties en Justitie, (7) Volksgezondheid, Sociale Zaken, Welzijn, Sport en Voedselkwaliteit, (8) Verkeer en Waterstaat, VROM en Natuurbeleid en (9) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit hoeft niet te betekenen dat ook het aantal bewindspersonen wordt teruggebracht, want gelet op de hierboven genoemde bestuurlijke verantwoordelijkheid is het juist van belang dat ministeries politiek worden aangestuurd en de grip op het ambtelijk apparaat vergroot. Wel leidt de andere departementale indeling tot negen ministers met elk een aantal staatssecretarissen. Op deze manier vergroten we de bestuurlijke nabijheid en bevorderen we als vanzelf de ambtelijke samenwerking. Nog veel meer besparingen zijn te realiseren wanneer we niet alleen focussen op de organisatie van departementen, maar ook daadwerkelijk onder de motorkap durven kijken. Allereerst dient daartoe te worden gekeken naar het aantal verschillende beleidskernen/directoraten-generaal en de omvang daarvan. De inkrimping van beleidskernen kan gestalte worden gegeven aan de hand van de teruggang van de rijksoverheid naar de uitvoering van kerntaken. Beleidskernen zoals burgerschap en democratie, bestuurlijke vernieuwing en emancipatie in het onderwijs kunnen verdwijnen. Ten tweede moet er worden gesneden in het woud aan subsidies dat nog steeds uitdijt en dient de verstrekking hiervan te worden geharmoniseerd. Met

name het ministerie van Sociale Zaken kent een schrikbarend aantal verschillende regelingen en het einde van de groei lijkt nog niet in zicht.

Een BackOffice voor de overheid à la het ‘Rabobankmodel’

Een volgende besparing op het ambtelijk apparaat kan gerealiseerd worden door de logistieke onderdelen van overheid te laten samenwerken. Onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën kan met het opzetten van een zogenaamde BackOffice – ofwel het zogenaamde ‘Rabobankmodel’ – alle onderdelen die zich richten op de interne organisatie van de verschillende ministeries, zoals inkoop, systeembeheer en ICT gezamenlijk geregeld en uitgevoerd worden. Op dit moment zijn ministers zelf verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun eigen departement, maar ook dit zou beter centraal kunnen worden geregeld. Ook andere grote domeinen van administratie binnen alle overheidslagen kunnen efficiënter worden georganiseerd, zoals met name op de terreinen van sociale zaken en aanbestedingen. Daarnaast dient ook het fiscale stelsel onder de loep te worden genomen. De groei van bijvoorbeeld het aantal toeslagen legt niet alleen een zwaar beslag op de Belastingdienst, maar draagt ook bij aan het inefficiënt rondpompen van grote sommen geld. Het is sowieso een gerechtvaardigde vraag of burgers nog wel enig idee hebben waarvoor ze allemaal belasting betalen. Het eerder voorgestelde inkrimpen van het aantal subsidies veronderstelt ook dat burgers zelf een grotere verantwoordelijkheid hebben om naar eigen inzicht maatschappelijke activiteiten en initiatieven te steunen.

Agentschappen, uitvoeringsdiensten en controleorganen

De organisatie van de rijksoverheid is de afgelopen decennia flink gegroeid doordat onder andere vele bijgebouwen werden aangebouwd. Dit rapport stelt dat de organisatie van gedeconcentreerde rijksdiensten kritisch moet worden bekeken en dat de taken van een aantal diensten kunnen worden ondergebracht bij decentrale overheden. Daardoor zullen meer taken op het regionale vlak komen te liggen en zal er dus minder overleg nodig zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld taken van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van LNV eveneens kunnen worden neergelegd bij de provincie. Een ander voorbeeld zijn de regionale diensten van Rijkswaterstaat. Door bepaalde watertaken aan de waterschappen over te dragen en de overige taken door provincies en het ministerie zelf te laten uitvoeren, kunnen de regionale kantoren verdwijnen. Verder dient het bestaansrecht van het grote aantal agentschappen en Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO) tegen het licht worden gehouden, zoals bijvoorbeeld het toezicht op het (hogere) onderwijs. SenterNovem kan eveneens verdwijnen. Het uitgangspunt moet zijn: opheffen, tenzij het bestaansrecht ondubbelzinnig kan worden aangetoond. Tot slot dient ook de opeenstapeling van inspectiediensten en toezichthoudende instanties onder de loep te worden gehouden. Natuurlijk zijn controles – zoals controle op fraude in de sociale zekerheid – nodig, maar de ‘controletoeren’ van de overheid is inmiddels wel erg groot geworden. Een vertrouwenwekkende en verbindende overheid (zie hoofdstuk 3) mag de balans niet laten doorslaan naar wantrouwen in plaats van vertrouwen in burgers. Het recent in de Tweede Kamer behandelde voorstel om ambtenaren iedere burger die een bepaalde uitkering, toeslag of bijslag ontvangt zonder enige verdenking vergaand te willen controleren door het afleggen van huisbezoeken is in het licht van een modern overheidsbestel niet de goede weg.

Kijkend naar de democratische legitimatie en de daarbij horende volksvertegenwoordigende rol van Kamerleden ligt het op het eerste gezicht niet voor de hand het aantal leden van de Eerste en Tweede Kamer te verminderen. Tegelijkertijd is het wel zo dat als de rijksoverheid zich nadrukkelijker

op kerntaken richt en een stap terug doet – minder taken, minder bestuurders en minder ambtenaren – we ook toekunnen met een kleiner parlement. De Tweede Kamer kan dan wellicht terug naar een samenstelling van honderd tot 120 leden. Dat vergt wel een Kamer die zich, veel meer dan thans vaak het geval is, hoofd- en bijzaken weet te onderscheiden en zich bewust is van de eigen beperkingen, waarbij men niet meedeint op de waan van de dag. De werkwijze van het parlement is nu vaak veel te jachtig. De volksvertegenwoordigende taak zou meer recht worden gedaan als het gezicht meer naar de samenleving wordt gewend en er meer onderzoeken, uitvoeringstoetsen en hoorzittingen worden gedaan. Met het oog op cultuurveranderingen op de lange termijn dient daarbij ook te worden ingezet op het besef dat het Kamerlidmaatschap veel ervaring en geheugen vergt.

Provincies

Eeuwenlang hebben de provincies in ons staatsbestel een hoofdrol gespeeld en vrijwel allemaal hebben zij in meerdere of mindere mate een eigen identiteit. De provincies vertegenwoordigen daarnaast van oudsher een belangrijke culturele en historische waarde. In het Huis van Thorbecke vormen de provincies tegenwoordig het middenbestuur. Behalve het feit dat de provincies een zelfstandige positie hebben, functioneren zij ook als een bestuurlijke buffer tussen de gemeenten en het rijk. De zelfstandige positie komt tot uitdrukking in wat het CDA beschouwt als de vier kerntaken van de provincie: ruimtelijke ordening (1), infrastructuur (2) en het regionaal en economisch beleid (3). Daarnaast behoort cultuur in de zin van cultuurhistorie en monumentenzorg (4) tot het werkterrein van de provincies, omdat hier sprake is van een directe relatie met de eigen identiteit, de historische ontwikkeling en de ruimtelijke ordening van de provincie. Dat betekent bijvoorbeeld dat jeugd- en gezinsbeleid, armoedebeleid, kunst, sport en ontwikkelingssamenwerking in principe een gemeentelijke dan wel een rijksaangelegenheid is. De positie tussen het rijk en de gemeenten vraagt om een gedifferentieerde invulling door provincies afhankelijk van de situatie in de regio. Zuid-Holland is immers Zeeland niet. Daarnaast zullen provincies toezichhoudende taken vervullen, met name op het gebied van bestuur, financiën en ruimtelijke ordening en hebben zij tenslotte een taak als gebiedsregisseur. Omdat provincies evenals gemeenten ongelijksoortig zijn kan in goed overleg een nadere taakverdeling ten aanzien van gemeentegrensoverschrijdende taken en bevoegdheden plaatsvinden. Terughoudendheid is daarbij echter het devies. Bovendien dient het uitgangspunt dat niet meer dan twee bestuurslagen verantwoordelijk mogen zijn voor één beleidsterrein c.q. dossier gehandhaafd te blijven. (Zie ook het rapport van de Commissie Lodders.¹⁷)

De in dit rapport beschreven bestuurlijke drukte in het bovenlokale en regionale veld bereikt zijn hoogtepunt in de Randstad en in de relaties tussen de grote steden (Rotterdam, Den Haag, Amsterdam, Utrecht en Almere). De Randstad vormt voor Nederland een belangrijke economische kracht die de laatste twintig jaar is verslechterd. Een enkele herordening van taken lijkt hier niet voldoende en al geruime tijd wordt daarom gezocht naar andere oplossingen. Voor de versterking van de steden in ruimtelijke, economische en sociale zin is het noodzakelijk dat tussen het rijk en de steden nieuwe stedelijke bevoegdheden worden vastgelegd met inachtneming van de bevoegdheden van de provincie. Voorbeelden hiervan zijn de Rotterdamwet en de moderne opvolger van het grote stedenbeleid. Gezien de noodzaak en urgentie om dit te realiseren is een wettelijke verankering van

¹⁷ Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008), *Ruimte, Regie en Rekenschap*. Den Haag.

deze fundamentele differentiatie van bevoegdheden nodig. Daarmee zal een substantieel gedeelte van het vraagstuk rondom bestuurlijke drukte zijn opgelost. Echter, in de toekomst valt een nadere grensherziening van de vier Randstedelijke provincies in goede verhouding met de vijf genoemde steden en hun grootstedelijke regio's niet uit te sluiten. Thans is het in ieder geval urgent om meer ruimtelijke, economische en sociale slagkracht toe te kennen aan de steden door in goed overleg de benodigde bestuurlijke bevoegdheden vanuit de provincies te decentraliseren aan de steden. Mocht dit proces niet slagen, dan betekent dit dat de rijksoverheid zal moeten ingrijpen. Hiermee kan een grote stap worden gezet in de richting van een slagvaardiger bestuur voor de grote steden met meer mogelijkheden om hun specifieke ruimtelijke, economische en sociale vraagstukken van een krachtig en adequaat antwoord te voorzien. Op deze wijze vindt een goede en gestructureerde ontdubbeling van de Randstad plaats, waarbij de rol van de provincies in de genoemde steden wordt geminimaliseerd. Aan de hand van dit concept kan er meer ruimte worden gecreëerd om vergelijkbare herschikkingen van bevoegdheden toe te passen in andere steden en provincies.

Evenals de rijksoverheid dient het bestuur van de provincie zich te richten op kerntaken. Het terugdringen van de bureaucratie wordt namelijk ook hier pas mogelijk als de hoeveelheid werk verminderd wordt, waardoor er automatisch minder ambtenaren nodig zijn. Daarnaast zal de omvang van het bestuurlijk en politiek apparaat hiertegen moeten worden afgewogen. Uitgangspunt daarbij is dat rekening wordt gehouden met de politieke sturing van het provinciale ambtenarenapparaat en de in dit rapport uitgesproken wens van bestuurlijke nabijheid. In 2007 is het aantal Statenleden in de provinciale besturen al teruggebracht, maar de flexibiliteit ten aanzien van dit aantal dient via een bandbreedte van min vijftien procent in de Provinciewet te worden opgenomen. Gezien de voortgaande takendiscussie is een verdere inkrimping van het aantal Statenleden in de toekomst mogelijk. In het algemeen is de ervaring met inkrimping uit 2007 positief. De verschillende Provinciale Staten concentreren zich meer op hoofdlijnen en er ontstaat meer ruimte voor een inhoudelijk debat. Deze ervaringen moeten worden betrokken bij de discussie over het beperken van het aantal volksvertegenwoordigers op andere niveaus.

De ontwikkeling van het Provinciefonds zal mede bezien moeten worden in het licht van de uitvoering van de kerntaken en taakafbakening waarvoor de provincie zich geplaatst weet in relatie tot het eigen belastinggebied van de provincie. Door zich hierop te richten kan ook het aantal ambtenaren op dit niveau worden beperkt. Evenals bij de rijksoverheid zullen ook de provincies moeten zoeken naar vormen van logistieke samenwerking aangaande hun interne organisaties. Idealiter resulteert dit in één of enkele gezamenlijke BackOffice(s). Deze samenwerking kan bovendien een positief effect hebben op de gezamenlijk aanpak van beleidsterreinen die geen betrekking hebben op de BackOffice. Opnieuw geldt dat de voorkeur uitgaat naar een organische groei van deze samenwerking.

Gemeenten

De gemeenten vormen een belangrijke overheidslaag, omdat zij het dichtst bij de burger staat. De volksvertegenwoordigende rol van gemeenteraden is daarbij heel belangrijk en om die reden is het niet verstandig om lichtvaardig te spreken over herindeling. Steeds moet bij deze ontwikkeling in de gaten worden gehouden of politiek, bestuur en overheid niet op te grote afstand van de burger worden geplaatst. Daarbij komt dat schaalvergroting in de regel niet tot minder bureaucratie leidt. We hebben gezien dat dit zeer negatieve gevolgen kan hebben voor het vertrouwen als smeermiddel

van de samenleving. Het behoud van identiteit en het recht doen aan de menselijke maat zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. Uit onderzoek is verder gebleken dat de werkdruk van raadsleden zo hoog is, dat ongeveer een kwart na één raadsperiode afhaakt omdat werk, privé en volksvertegenwoordiging niet langer met elkaar te combineren zijn.¹⁸ Deze hoge werkdruk is deels te wijten aan de enorme verwachtingen die verschillende partijen koppelen aan het raadslidmaatschap. Het CDA blijft eraan hechten dat niet alleen beroeps politici plaatsnemen in de raadszaal, maar juist ook mensen die geworteld zijn in de samenleving. Aan de andere kant vraagt het duale stelsel dat op gemeentelijk niveau is ingevoerd wel om een ander type raadslid, omdat de verhouding tussen het college en de raad veel meer gepolitiseerd is. Het aantal weggestuurde wethouders in de afgelopen vier jaar is hier de stille getuige van. Verder zien we dat ook in de gemeenteraad bepaalde punten van ons democratisch stelsel onder druk staan en populisme van zich laat horen, hetgeen een stabiel lokaal bestuur niet ten goede komt. Het is daarom goed te benadrukken dat de gemeenteraad ten opzichte van het college vooral een kaderstellende en controlerende rol heeft. Men zal zich echt meer moeten richten op de aansturing van het beleid op hoofdlijnen en de verbinding met de burger.

Evenals de andere overheden dient ook de gemeente zich tot de uitvoering van kerntaken te beperken. Op gemeentelijk niveau zal dat er eveneens toe leiden dat een minder groot ambtelijk apparaat noodzakelijk is. Ook het bestuurlijk apparaat dient te worden afgestemd op de omvang van het takenpakket van de gemeente. De dualisering heeft een aantal goede dingen met zich meegebracht, zoals de wethouder van buiten, maar op een aantal punten kan nog verbetering worden aangebracht in de organisatie van het gemeentebestuur. In met name kleine gemeenten is het maar de vraag of het bestaan van een aparte griffie niet teveel ambtelijke kosten met zich meebrengt. In het kader van differentiatie moet het voor zulke gemeenten mogelijk zijn dat ook de ondersteuning van de raad via de gemeentesecretaris verloopt. Verder zijn op gemeentelijk niveau de wethouders uit de raad gehaald, maar is het aantal raadsleden niet verminderd, hetgeen de gemeenteraden impliciet met ongeveer tien procent deed toenemen. Zonder de mogelijkheid van taakdifferentiatie uit het oog te verliezen, is het goed om op termijn het aantal raadsleden in de toekomst af te stemmen op de beoogde takenreductie van de lokale overheid. In een aantal grote steden wordt bovendien gebruik gemaakt van deelraden om het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger te organiseren. Dit valt vanuit het oogpunt van de lokale democratie te billijken, maar omdat het toch een bijgebouw binnen het bestuurlijk bestel is, kunnen ze in principe worden afgeschaft. Indien bepaalde gemeenten de deelraden toch willen handhaven lijkt een reductie van het aantal leden van de centrale gemeenteraad met een kwart niet onredelijk. Voor het aantal aan te stellen wethouders wordt enige ruimte gelaten in de Gemeentewet. Deze flexibiliteit blijkt vaak noodzakelijk voor het samenstellen van een stabiele coalitie en het beperken hiervan kan dus nadelige gevolgen hebben. Wanneer we echter ook op gemeentelijk niveau streven naar een overheid die zich richt op haar kerntaken, dan ligt het voor de hand dat gemeenten de omvang van hun colleges verkleinen. De flexibiliteit ten aanzien van het aantal wethouders zou ook mogelijk moeten worden gemaakt voor het aantal te verkiezen raadsleden. In de Gemeentewet kan een bepaalde bandbreedte (bijvoorbeeld min vijftien procent) worden opgenomen, waarna gemeenten zelf het precieze aantal raadsleden kunnen bepalen.

¹⁸ CDA-bestuurdersvereniging (2007), *Samenwerken aan verminderen werkdruk. Aanbevelingen en onderzoeksanalyse werkdruk raadsleden*. Den Haag.

Het is van belang dat er meer duidelijkheid geschapen wordt over de vele samenwerkingsverbanden waarin gemeenten (noodgedwongen) deelnemen. In ieder geval ligt het voor de hand dat naar mate een gemeente meer samenwerkingsverbanden aangaat de roep om herindeling groter zal worden (zie hierover de paragraaf over herindelingen). Hoewel samenwerking vaak noodzakelijk blijkt en ook in veel gevallen goed uitpakt, moet wel worden opgepast dat niet steeds meer beslissingen genomen worden in niet democratisch gelegitimeerde organen en via gemeenschappelijke regelingen. Taakdifferentiatie naar verschillende gemeentetypen – zoals hiervoor bepleit voor de grote steden – is hier mogelijk een deel van de oplossing. De WGR blijft echter een vorm om samenwerking tussen gemeenten vorm te geven. Want hoewel er veel kritiek is op deze samenwerkingsverbanden blijft het één van de betere opties om niet te snel tot herindeling over te gaan. De WGR+ daarentegen moet worden afgeschaft, omdat dit een te dwingend samenwerkingsverband voor steden is.

Sowieso is het werken met verschillende typen gemeenten van belang. Het CDA is er geen voorstander van om de minimale omvang van een gemeente vast te leggen. Door het uitbreidende takenpakket en de wetenschap dat kleine gemeenten vaak moeite hebben kwalitatief goede mensen aan te nemen is het echter noodzakelijk dat kleine gemeenten veel sneller en makkelijker aankloppen bij grotere naburige gemeenten. Bekende voorbeelden van succesvolle samenwerkingsconstructies zijn Groningen – Ten Boer en de Bel-gemeenten.

Herindeling

Hoewel het CDA terughoudend is bij herindelingen – zeker als zij gebaseerd zijn op Haagse of provinciale blauwdrukken – betekent dit niet dat er nooit sprake zou mogen zijn van herindeling. Lichtvaardigheid bij herindelingen kan worden voorkomen door rekening te houden met het benodigde draagvlak, alle feiten en omstandigheden goed tegen elkaar af te wegen en ruimte te laten voor pluriformiteit en differentiatie in taken. Binnen deze randvoorwaarden is een realistische houding mogelijk ten aanzien van de verschillende redenen die er kunnen zijn om in bepaalde gevallen toch te kiezen voor gemeentelijke herindeling. Deze redenen kunnen zowel positief als negatief zijn.

Positieve redenen voor gemeentelijke herindeling kunnen zijn:

- (1) Een gedeeld economisch belang.
- (2) Een gedeelde identiteit, men hoort zagezegd bij elkaar.
- (3) Een gedeeld maatschappelijk belang, grensoverschrijdende maatschappelijke verbanden.

Negatieve redenen voor gemeentelijke herindeling kunnen zijn:

- (1) Een aanhoudende bestuurscrisis; effectief bestuur blijkt al langere tijd onmogelijk.
- (2) Een financiële crisis/chaos; men slaagt er niet meer in 'de eigen broek op te houden'.
- (3) Een capaciteitscrisis/kwaliteitscrisis; men kan het merendeel van de kerntaken niet meer zelfstandig uitoefenen.

Deze positieve en negatieve redenen voor herindeling kunnen er dus toe leiden dat het aantal gemeenten in de toekomst zal verminderen. Wanneer gemeenten om positieve redenen over willen gaan tot herindeling dan behoren de betrokken gemeenteraden dit zelf te beslissen, waarna de rijksoverheid dit bekrachtigd. In het geval van negatieve redenen toetst de betrokken gemeenteraad

idealiter zelf, maar als dat onmogelijk blijkt zal de rijksoverheid een beslissing moeten forceren. Vanuit haar rol mag er van worden uitgegaan dat de rijksoverheid als niet direct betrokken orgaan onafhankelijker kan oordelen over de gemeenten en de belangen die daar op het spel staan. Dat betekent dat de provincie niet langer een rol zal spelen ten aanzien van gemeentelijke herindeling. Hiermee bereiken we dat nog slechts twee bestuurslagen bevoegd zijn op dit dossier en wordt organische ontwikkeling gestimuleerd.

De discussie rondom gemeentelijke herindeling krijgt bovendien een nieuwe dimensie doordat het rijk bepaalde taken naar de gemeenten heeft gedecentraliseerd. De decentralisatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de Wet Werk en Bijstand (WWB) legt een zwaar beslag op de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van de kleinere gemeenten. Hierdoor zijn veel gemeenten overgegaan tot gemeenschappelijke regelingen ten aanzien van deze taken. De vraag is wel of deze en eventuele nieuwe decentralisatie in de toekomst niet uiteindelijk de volksvertegenwoordigende rol van de gemeentelijke politiek in kleine gemeenten zal uithollen. De legitimiteit van het lokale overheidshandelen komt onder druk te staan als gemeenten vanwege decentralisatie steeds vaker hun toevlucht moeten zoeken in tal van gemeenschappelijke regelingen. Sommige gemeenten zullen op den duur hun taken niet meer goed kunnen uitoefenen, hetgeen vrijwel onontkoombaar aanleiding zal zijn voor een nieuwe stroom aan gemeentelijke herindelingen. Het CDA kiest daarom voor de mogelijkheid van taakdifferentiatie ten aanzien van gemeenten. De ene gemeente is nu eenmaal de andere niet, ofwel Amsterdam is Ameland niet en Venlo is Valkenburg niet. Blauwdruk- en gelijkheidsdenken doen maar al te vaak de veelkleurigheid van de werkelijkheid onrecht en pogen niet zelden het ongelijke gelijk te maken. Overigens moet er altijd de ruimte zijn om mislukte herindelingen terug te draaien. Als na een aantal jaar blijkt dat cultuurverschillen niet overwonnen kunnen worden en de stand tussen burger en bestuur niet is beslecht zou dat een optie kunnen zijn.

Tenslotte zal de introductie van de verschillende gemeentetypen en de daarbij horende differentiatie van taken effect hebben op de hoogte van de uitkeringen uit het Gemeentefonds. Nu bestaan de inkomsten van een gemeente voor ongeveer 85% uit de bijdrage van het Gemeentefonds en voor 15% uit de opbrengsten van gemeentelijke belastingen. Dit rapport pleit voor een groter eigen belastinggebied voor de gemeente, waarbij gestreefd wordt naar een verhouding waarin mogelijk de helft van de inkomsten afkomstig is uit het Gemeentefonds en de andere helft uit belastingen. Er moet dan wel worden aangesloten bij een reeds bestaande belastinggrondslag. Hiermee wordt de gemeentelijke autonomie vergroot en krijgt de lokale politiek meer eigen verantwoordelijkheden. *No taxation without representation*, is een bekend adagium en laat zien hoe nauw middelen verbonden zijn met de mogelijkheden tot het formuleren van politiek beleid. Gemeenten zijn geen uitvoeringsinstanties van het rijk of de provincie, maar gemeentelijke politiek moet er weer zelfstandig toe doen. Een afgebakend takenpakket van de gemeente met een daarop afgestemd belastinggebied zal lokale politici dwingen tot verantwoording over hoe zij omgaan met het belastinggeld van burgers en daarmee bijdragen aan een herkenbaar lokaal bestuur. Op hun beurt zullen burgers merken dat bij de wensen en verlangens, die zij neerleggen bij het gemeentebestuur, een kostenplaatje hoort. In het huidige belastingstelsel hebben burgers namelijk vaak geen gevoel meer waarvoor ze allemaal belasting betalen. Lokale en provinciale autonomie krijgen zo, beargumenteerd vanuit christendemocratische beginselen van subsidiariteit en gespreide verantwoordelijkheid, meer reliëf dan bij andere partijen. Bovendien sluit deze wens aan bij het

Europees Handvest inzake lokale autonomie. De andere verdeling van de manier waarop de gemeente haar inkomsten genereert, mag niet resulteren in een hogere totale belastingdruk voor de burgers en bedrijven.

Waterschappen

De waterschappen vormen de oudste democratische overheidsorganen van ons land en zijn sinds 1992 constitutioneel verankerd. Vanaf omstreeks de twaalfde eeuw heeft het instituut zich ontwikkeld tot de huidige moderne waterschappen: een efficiënte overheid voor de functionele (beperkte) taak t.a.v. het waterbeheer. Voor het CDA is gespreide verantwoordelijkheid één van de belangrijkste uitgangspunten. Territoriale en functionele medeoverheden passen daarom goed in de politieke filosofie van de christendemocratie. Dit geldt zeker voor het waterschap dat tot stand is gekomen doordat burgers zich op democratische wijze verenigden in dit maatschappelijk verband om op te komen voor hun gezamenlijk belang van droge voeten (belangengroependemocratie).

De waterschappen vormen samen met de gemeenten de lokale bestuurslaag in het Huis van Thorbecke. De waterstaatkundige veiligheid van ons laaggelegen land is functioneel decentraal ingericht – dat wil zeggen dat zij apart georganiseerd is en op zichzelf staat. De geschiedenis heeft ons geleerd dat deze existentiële veiligheidstaak het beste gegarandeerd wordt als deze de hoogste prioriteit krijgt en met voorrang wordt uitgevoerd. Geleidelijk verval van kapitaalgoederen (dijken, waterkeringen, sluizen, watergangen e.d.) dat over het algemeen niet direct zichtbaar is en dat kan leiden tot onderschatting van de onderhoudsprioriteiten wordt hiermee voorkomen. Op deze manier hebben we de kans op overstromingen en wateroverlast kunnen minimaliseren en het CDA wil dat graag zo houden. Dit weegt des te zwaarder omdat ons land – dat voor ongeveer een vijfde deel onder de zeespiegel ligt en voor tweederde overstromingsgevoelig is – onderhevig is aan een voortdurende bodemdaling en een stijgende zeespiegel terwijl zich ook steeds vaker intensieve neerslagperioden voordoen, die gedurende korte tijd het waterpeil van onze rivieren snel en sterk kunnen doen stijgen. De vele waterrampen in de wereld hebben het bewustzijn versterkt dat het Nederlandse gedecentraliseerde en functionele model van waterbeheer met bovendien een eigen belastinginstrument, een belangrijk veiligheidsanker is voor (drukbevolkte) deltagebieden. De eeuwenlange ervaring in de strijd tegen het water heeft in Nederland geresulteerd in een unieke aanpak en een voorbeeld in de wereld. Als iets de afgelopen jaren heeft laten zien hoe belangrijk het is om de waterstaatkundige veiligheid op orde te hebben zijn het wel de voorbeelden van ernstige wateroverlast en overstromingen die we de afgelopen jaren hebben gezien in onder andere de Verenigde Staten, Engeland en Frankrijk.

Het CDA is dan ook geen voorstander van de huidige politisering van de waterschappen. Hiermee wordt gesuggereerd dat de uitvoering van de veiligheidstaak door de waterschappen een kwestie is waarop politieke partijen zich kunnen profileren vanuit hun gedachtegoed of ideologie en heeft als consequentie dat waterschappen zich met watervreemde taken bezighouden. Dat leidt af van goed waterbeheer. Het waterschapsbestuur dient daarom op een andere wijze gekozen te worden. Wij stellen voor om de ingezetenenvertegenwoordiging in het waterschapsbestuur via een indirecte verkiezing te laten plaatsvinden, met stemrecht voor het gemeentebestuur in het betreffende gebied. Het belang van specifieke groepen zoals landeigenaren en natuurbeheerders bij de waterkwantiteit en kwaliteit kan geborgd worden via kwaliteitszetels.

Waterstaatkundig onderscheiden we in ons land een hoofdwatersysteem en regionale watersystemen. Het hoofdwatersysteem omvat grofweg de grote rivieren, de kust, het IJsselmeer en de Waddenzee. Het ministerie waar Verkeer en Waterstaat onder valt heeft de zorgplicht voor alles wat tot het hoofdwatersysteem behoort. De regionale watersystemen kennen water(staatkundige)grenzen die in loop der tijd steeds beter zijn gedefinieerd. Kleine regionale watersystemen kunnen, indien geaggregeerd, als grotere eenheden beheerd worden. Dit verklaart het proces van opschaling van de waterschappen als regionale watersysteembeheerders. Telde Nederland in 1950 nog circa 2500 waterschappen, vandaag de dag zijn dat er nog maar 26 en in 2010 zal dit verder worden teruggebracht naar 25. Het CDA realiseert zich dat het teruglopend aantal waterschappen een doorgaand proces is. Immers, de stroomgebiedbenadering van de Europese Kaderrichtlijn Water en de Deltawet, die uitgaat van onderscheiden deelgebieden, vormen nieuwe prikkels om ook in de decennia die voor ons liggen de te beheren eenheden verder op te schalen. Uiteindelijk zal dit neerkomen op een geleidelijke afbouw naar ongeveer 10 waterschappen. Gedurende dit proces moet worden begonnen met verdergaande samenwerking tussen de waterschappen in de zin dat *shared services* en het voeren van een gezamenlijke BackOffice ook geldt voor deze bestuurslaag. Op ICT-gebied is dit reeds vormgegeven in het zogenaamde Waterschapshuis waaraan alle waterschappen meedoen.

Voorts kan de taakafbakening tussen gemeenten en waterschappen duidelijker en efficiënter worden geregeld. Het integreren van de waterketen is daarbij een topprioriteit. Het is noodzakelijk dat de waterschappen teruggaan naar hun authentieke en klassieke taken van waterbeheer en het onderhoud van dijken en polders. De verhouding tussen provincies en waterschappen is eveneens aan herziening toe. Het huidige provinciale toezicht op de waterschappen stamt uit de tijd dat iedere provincie vele kleine waterschappen kende, terwijl nu sommige waterschappen groter zijn dan de provincie. Vanuit het concept van een tweelaagsbestuursmodel kan het toezicht efficiënter door het rijk plaatsvinden. Het strategisch inbedden van het waterbeleid en waterbeheer in relatie tot de ruimtelijke ordening blijft een taak van de provincies. De drieslag bepalen (provincies) – vertalen en uitvoeren (waterschappen) is daarbij belangrijk.

6. Conclusies en aanbevelingen

Uit de onrust in de Nederlandse samenleving en de politiek rijst het beeld op dat Nederland in de overgangsfase zit van een *high trust-society* naar een *low trust-society*. Het weglekkend vertrouwen van burgers in de relaties die wezenlijk zijn voor het evenwicht van de samenleving en een fatsoenlijk bestaan markeert deze overgang. Als niet vertrouwen, maar wantrouwen de verhoudingen van burgers tot bestuurders en de verbanden van het maatschappelijk middenveld, de instituties van democratie en rechtsstaat en de werkomgeving van mensen gaat bepalen, wordt de veerkracht van de samenleving aangetast. Mensen zullen zich terugtrekken op eigen terrein en de samenleving wordt er niet alleen stroef en star van, maar kan uiteindelijk zelfs ontwricht worden als kwade krachten de gevoelens van onbehagen en wantrouwen gaan cultiveren en misbruiken. Iedereen kan zich dan ook voorstellen dat *high trust-societies* de voorkeur genieten boven samenlevingen waarin een gebrek aan vertrouwen de onderlinge verhoudingen domineert. *High trust-societies* zijn namelijk economisch efficiënter, creatiever, ondernemender en initiatiefrijker. Daarnaast zijn de mensen dankzij het bestaan van een hechter sociaal bindweefsel gelukkiger en slagen dit soort samenlevingen er over het algemeen beter in om de menselijke waardigheid te waarborgen en te respecteren. Kortom, in een vertrouwensvolle samenleving komt de mens beter tot zijn recht en kan hij meer bijdragen aan het algemeen welzijn, in het belang van anderen en van zichzelf.

De bredere vertrouwenscrisis waarin de samenleving verkeert, komt nadrukkelijk tot uiting in de verhoudingen tussen burger en politiek en burger en overheid. Deze onvrede komt enerzijds voort uit het handelen van politiek en overheid en anderzijds uit de attitude van de burger. Het is belangrijk dat politiek en overheid zoveel mogelijk bijdragen aan een samenleving die gebaseerd is op vertrouwen, maar tegelijkertijd kan de overheid hiervoor nooit alleen verantwoordelijk worden gehouden. Uitgangspunt is dat vertrouwenwekkende politiek daarom eerlijk aangeeft wat de burger wel en niet van de overheid kan en mag verwachten. Eveneens wijst een vertrouwenwekkende politiek op de verantwoordelijkheden en plichten die burgers zelf jegens de samenleving hebben. De christendemocratie onderscheidt zich doordat zij het primaat van de samenleving altijd bij burgers en hun verbanden – gezin, school, kerk, verenigingen en bedrijven – heeft gelegd. De politiek mag dan ook geen overspannen verwachtingen creëren bij burgers alsof de overheid altijd en overal wel bijspringt. In veel gevallen kan de samenleving problemen beter oplossen dan dat de overheid dat kan. De keerzijde van deze medaille is wel dat burgers zelf hun verantwoordelijkheden dragen en die niet te snel op anderen of op de overheid willen afwentelen. Het CDA pleit op basis van deze uitgangspunten voor een kleinere en slagvaardiger overheid.

Aanbeveling 1: Een slagvaardigere en kleinere overheid

Het CDA heeft vertrouwen in burgers, bedrijven en organisaties en gaat daarom uit van de eigen kracht van de samenleving. De overheid moet vrijheid en vertrouwen durven geven, want wie vertrouwen geeft, krijgt ook vertrouwen terug. Dat betekent ook dat de overheid durft los te laten en niet de samenleving en lagere overheden overmatig controleert. Daar waar dat nodig is, moeten de veerkracht en betrokkenheid van burgers bij de samenleving worden gestimuleerd. Burgers worden benaderd vanuit de notie dat zij verantwoordelijke personen en gemeenschapswezens zijn, die onderling waardevolle verbindingen kunnen aangaan. Binnen de bestaande structuren het Huis van Thorbecke (gedecentraliseerde eenheidsstaat) wil het CDA direct aan de slag om heel functioneel en direct het bestuurlijk huis van Nederland te revitaliseren, zodat de benodigde bestuurlijke veerkracht kan worden getoond.

Aanbeveling 2: Cultuurverandering en politiek

Belangrijk voor het vertrouwen tussen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan de ene kant en de overheid aan de andere kant is de opstelling en het gedrag van politici. Politiek en bestuur moeten zich niet blindstaren op structuren, efficiëntie en effectiviteit alsof dit doelen in zichzelf zijn. De samenleving heeft geen behoefte aan loutere technocraten, maar aan overtuigende politici die zich inzetten voor het algemeen belang, vanuit hun politieke overtuiging inhoudelijke antwoorden weten te formuleren op wat er in de samenleving leeft en moreel leiderschap tonen. De overheid en de politiek zijn er voor de burger en niet andersom. Bestuurders en politici tonen daarom niet alleen lef en daadkracht, maar weten zich daarnaast ook afrekenbaar.

Aanbeveling 3: Ontdubbeling

Om de bestuurlijke drukte te verminderen mogen voortaan nog maar twee bestuurslagen beslissen op een bepaald beleidsterrein of dossier. Dit kan nog een stap verder gaan door soms één bestuurslaag per probleem verantwoordelijkheid toe te kennen en hen daarop ook doorzettingsmacht toe te kennen, zodat het aantal convenanten en (bestuurs)akkoorden tussen bestuurslagen verminderd wordt.

Aanbeveling 4: Kerntaken

Iedere overheidslaag – van Europa tot aan de gemeente en het waterschap – dient zich te beperken tot de uitvoering van kerntaken. Op die manier wordt het werk dat de overheid moet doen stevig verminderd en zal een minder omvangrijk ambtelijk en bestuurlijk apparaat nodig zijn. Het aantal bijgebouwen van het Huis van Thorbecke dient te worden ingekrompen. Dit betekent dat op alle niveaus het aantal agentschappen, uitvoeringsdiensten en controleorganen dient te worden teruggebracht. Daarnaast kan op gemeentelijk niveau de WGR+ worden afgeschaft.

Aanbeveling 5: Herinrichting rijksoverheid

Gerelateerd aan de kerntaken van de rijksoverheid stelt dit rapport voor om het aantal departementen terug te brengen tot negen. Daarnaast dienen de beleidskernen/directoraten-generaal van de verschillende ministeries eveneens te worden ingekrompen aan de hand van de teruggang in taken.

Aanbeveling 6: BackOffice en vermindering bureaucratie

Voor alle bestuurslagen dient de bedrijfsvoering – inkoop, systeembeheer, salarisadministratie – zoveel mogelijk te worden samengevoegd en gestroomlijnd in een gezamenlijke BackOffice per bestuurslaag.

Aanbeveling 7: Taakdifferentiatie

Ten aanzien van gemeenten en provincies moet taakdifferentiatie mogelijk worden gemaakt, want de ene gemeente of provincie is nu eenmaal de andere niet (Amsterdam is Ameland niet en Zeeland is Zuid-Holland niet). Met behulp van taakdifferentiatie krijgen gemeenten meer mogelijkheden om zonder (gedwongen) herindeling hun taken en bevoegdheden adequaat uit te voeren.

Aanbeveling 8: Lokaal en provinciaal belastinggebied

Iedere overheidslaag in Nederland behoort een eigen belastinggebied te hebben, dat is afgestemd op het afgebakende takenpakket van de betreffende overheidslaag. Het belastinggebied van de gemeenten dient substantieel te worden vergroot ten einde de lokale autonomie te vergroten en de lokale politiek meer eigen verantwoordelijkheid te geven. Voor de vergroting van het eigen belastinggebied van gemeenten zal worden aangesloten bij een reeds bestaande belastinggrondslag. Deze maatregel mag niet resulteren in een hogere totale belastingdruk voor burgers en bedrijven.

Aanbeveling 9: Herindeling

Er zijn positieve en negatieve redenen voor gemeenten om over te gaan tot gemeentelijke herindeling. Wanneer gemeenten om positieve redenen over willen gaan tot herindeling dan behoren de betrokken gemeenteraden dit zelf te beslissen. In het geval van negatieve redenen kan een beslissing worden geforceerd door de rijksoverheid.

Aanbeveling 10: Ontdubbeling in de Randstad

Binnen de Randstad bereikt de bestuurlijke drukte in het bovenlokale en regionale veld zijn hoogtepunt en een enkele herordening van taken is hier niet voldoende. Een fundamentele differentiatie van taken en bevoegdheden moet daarom hier wettelijk worden verankerd, waarbij de rol van de provincie binnen Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Almere en Utrecht in goed overleg en samenhang met de grootstedelijke regio's wordt geminimaliseerd. Op termijn zal moeten worden overgegaan tot een algehele ontdubbeling.

Aanbeveling 11: Waterschappen

Het CDA is een voorstander van indirecte waterschapsverkiezingen met stemrecht voor het gemeentebestuur. De belangen van specifieke groepen zoals landeigenaren en natuurbeheerders kunnen worden gewaarborgd via kwaliteitszetels. De waterschappen bevinden zich nog steeds in een proces van verdere opschaling in de richting van circa tien waterschappen. Aan de hand van de stroomgebiedbenadering van de Europese Kaderrichtlijn Water en van de Deltawet moet deze opschaling gestalte krijgen.

Aanbeveling 12: Volksvertegenwoordiging

Kijkend naar de democratische legitimatie en de volksvertegenwoordigende rol van de Staten-Generaal, Provinciale Staten en de gemeenteraad ligt het op het eerste gezicht niet voor de hand om het aantal leden van genoemde vertegenwoordigende lichamen te verminderen. Tegelijkertijd is het wel zo dat als alle overheidslichamen zich nadrukkelijker op kerntaken richten en een stap terug doen – minder taken, minder bestuurders en minder ambtenaren – we ook toekunnen met een kleinere omvang van de volksvertegenwoordiging op die niveaus. Provincies en gemeenten moeten in ieder geval de mogelijkheid krijgen om het aantal volksvertegenwoordigers flexibel in te vullen binnen een wettelijke bandbreedte van vijftien procent.

In de inleiding van dit rapport is gesteld dat het WI heeft berekend dat zeker 7,5 miljard euro bespaard kan worden als het openbaar bestuur in Nederland kleiner en slagvaardiger wordt. Het rapport *Op weg naar houdbare Overheidsfinanciën: een verkenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode* gaat daarbij uit van minder taken, minder bestuurders en minder ambtenaren (20%), een efficiëntere verdeling van taken tussen centrale en decentrale overheden, en een betere taakafbakening tussen alle overheidslagen, een vermindering van de administratieve lastendruk en uiteindelijk ook een inkrimping van het aantal leden in vertegenwoordigende lichamen.

Dit rapport werkt een aantal van deze genoemde bezuinigingsvoorstellen nader uit. Niet op alle punten zal direct de uiterste bezuiniging gevonden kunnen worden. Daarom gaat dit rapport er vanuit dat met de voorgestelde maatregelen ca. 4,5 miljard euro bespaard kan worden. Wij gaan er vanuit dat de in dit rapport gedane voorstellen in het verkiezingsprogramma worden overgenomen en vervolgens ook door het CPB zullen worden doorgerekend.

Literatuurlijst

Jan Peter Balkenende (2002), *Anders en beter. Pleidooi voor een andere aanpak in de politiek vanuit een christen-democratische visie op de samenleving overheid en politiek*. Soesterberg.

Jan Peter Balkenende (2005). *De kracht van de gemeenschap en gedeelde waarden in een democratische samenleving*. Toespraak op 11 oktober 2005 bij het in ontvangst nemen van het eredoctoraat van de Kroli Gspr Reformed University te Boedapest.

CDA (1993), *Program van uitgangspunten*. Den Haag.

CDA (1995), *Nieuwe wegen, vaste waarden*. Den Haag.

CDA (2005), *Vertrouwen in mensen. Plaatsbepaling en koers van de christen-democratie*. Den Haag.

CDA-bestuurdersvereniging (2007), *Samenwerken aan verminderen werkdruk. Aanbevelingen en onderzoeksanalyse werkdruk raadsleden*. Den Haag.

Christen Democratische Verkenningen (2003), *De staat en de straat*. Den Haag.

Christen Democratische Verkenningen (2007), *Thorbeckse Twisten*. Den Haag.

Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008), *Ruimte, Regie en Rekenschap*. Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (1990), *Publieke gerechtigheid: een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*. Houten.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2006), *Investeren in participeren*. Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2007), *Spiegel van de staat. Staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek*. Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2008), *De burger en Europa. Een christendemocratische visie op de waardengemeenschap EU*. Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009), *De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen*. Den Haag.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2009), *Op weg naar houdbare Overheidsfinanciën: een verkenning van de financiële kaders in de volgende kabinetsperiode*. Den Haag.

W. Trommel (2009), *Gulzig bestuur*. Oratie uitgesproken op 17 september 2009 bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar beleids- en bestuurswetenschappen aan de VU.

Cees Veerman, Waterschap valt niet weg te denken. In: *Het Financieele Dagblad*, 11 december 2009.

Rob de Wijk, Pas op, kijk uit: de 'ontregelaars' komen eraan. In: *Trouw*, 12 februari 2010.

Bijlage A

Samenstelling commissie

De heer J. (Sjaak) van der Tak
De heer ing. E.J. (Eddy) Bilder
De heer prof. dr. R.H.J.M. (Raymond) Gradus

Mevrouw drs. M.G.E. (Myra) Koomen
De heer J. (Jan) Schinkelshoek
De heer mr. ir. ing. (Henk) Tiesinga

De heer drs. C.J.G.M. (Kees Jan) de Vet
De heer drs. H. (Harry) van Waveren
De heer drs. J. (Jos) Wienen
De heer drs. J. (Jo-Annes) de Bat

De heer M. (Maarten) Neuteboom

voorzitter en burgemeester Westland
adviseur, lid CDA-Tweede Kamerfractie
adviseur, directeur Wetenschappelijk Instituut
CDA
wethouder Enschede
adviseur, lid CDA-Tweede Kamerfractie
dijkgraaf Zuiderzeeland en lid CDA-Eerste
Kamerfractie
adviseur, lid Directieraad VNG
gedeputeerde Zeeland
burgemeester Katwijk
secretaris, directeur CDA-
bestuursvereniging
secretaris

Bijlage B

Klankbordgroep

De leden van de klankbordgroep zijn regelmatig gevraagd hun mening te geven over de verschillende conceptvoorstellen. In veel gevallen zijn er gesprekken gevoerd, terwijl anderen schriftelijk hebben gereageerd. De vele reacties hebben bijgedragen aan een scherpere analyse en sterkere aanbevelingen. De kerngroep spreekt dan ook haar dank uit richting de leden van de klankbordgroep voor de vele waardevolle aanwijzingen, adviezen en commentaren.

Leden van de klankbordgroep:

| | |
|--|--|
| Mevrouw C.J.M. (Els) Aarts | <i>oud-wethouder van Tilburg en Breda</i> |
| De heer mr. E.P. Beimers | <i>wethouder Leidschendam-Voorburg</i> |
| De heer drs. H.F.M. (Hubert) Bruls | <i>burgemeester Venlo</i> |
| De heer prof. dr. Th.W.A. (Theo) Camps | <i>voorzitter Raad van Bestuur Berenschot</i> |
| De heer drs. J.J. (Hans) Démoed | <i>fractievoorzitter CDA-Statenfractie Zuid-Holland</i> |
| De heer dr. A.H. (Anne) Flierman | <i>lid CDA-Eerste Kamerfractie en voorzitter College van Bestuur Universiteit Twente</i> |
| De heer mr. L.K. (Leonard) Geluk | <i>voorzitter College van Bestuur ROC Midden Nederland</i> |
| De heer mr. G.A. (Gerben) Karssenbergh | <i>griffier Woerden</i> |
| De heer drs. F.A.M. (Frank) Kerckhaert | <i>burgemeester Hengelo</i> |
| De heer drs. R.W. (Bart) Krol | <i>gedeputeerde Utrecht</i> |
| De heer mr. drs. F.J. (René) Paas | <i>voorzitter Divosa</i> |
| Mevrouw drs. C.I.J.M. Ross-van Dorp | <i>directeur Nederlands Instituut voor Sport en Beweging (NISB)</i> |
| Mevrouw drs. M. (Martine) Visser | <i>wethouder Almere</i> |



CDA-bestuurdersvereniging
Postbus 30453
2500 GL Den Haag
Tel. (070) 34 24 892
[info@cda-
bestuurdersvereniging.nl](mailto:info@cda-bestuurdersvereniging.nl)
[www.cda-
bestuurdersvereniging.nl](http://www.cda-
bestuurdersvereniging.nl)