

Kabinet moet blauwdrukdenken loslaten

In het regeerakkoord Bruggen slaan van VVD en PvdA staan vergaande plannen voor bestuurlijke herinrichting waarvan de coalitie hoge verwachtingen heeft. Volgens de regeringspartijen levert bestuurlijke herinrichting een beter en efficiënter bestuur op, zal meer maatwerk kunnen worden geleverd door lokale en provinciale overheden en wordt de betrokkenheid van burgers zelfs vergroot. En, uiteraard leveren de plannen nog geld op ook. Een substantieel deel van de bezuinigingen moet in de komende jaren namelijk worden gevonden door wat zo mooi heet 'te snijden in eigen vlees'. Gemakshalve rekenen VVD en PvdA ook de lagere overheden tot dat 'eigen vlees', met alle vergaande financiële gevolgen van dien voor provincies en gemeenten.

door Jo-Annes de Bat en Maarten Neuteboom
drs. J.A. de Bat is wethouder in Goes en mr. M. Neuteboom is stafmedewerker bij het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

De plannen van Rutte-II voor het openbaar bestuur

Welke plannen heeft Rutte-II zoal voor het openbaar bestuur? In het oog springen allereerst de herindelingsplannen voor provincies en gemeenten. Op termijn moeten de twaalf provincies worden teruggebracht tot vijf landsdelen. Voor gemeenten wordt een inwonersnorm gesteld van ten minste honderdduizend inwoners, wat betekent dat er in Nederland nog plaats zal zijn voor circa honderd à honderdvijftig gemeenten in plaats van de huidige 415. Ook het aantal waterschappen zal door het kabinet worden teruggebracht en op termijn zullen zij worden samengevoegd met de beoogde landsdelen. De WGR+-samenwerkingsverbanden zullen worden afgeschaft evenals het BTW-compensatiefonds en decentrale overheden gaan verplicht schatplichtig worden. Het aantal politieke ambtsdragers op lokaal en provinciaal niveau wordt verminderd en *last but not least* beoogt het kabinet een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden, waaronder de Participatiewet en (delen van) de awbz en de Jeugdzorg. Deze decentralisaties gaan gepaard met forse bezuinigingen, taakstellingen en efficiëntiekortingen.

Wat te denken van deze plannen? Vooropgesteld zij dat het herinrichten van het openbaar bestuur op punten nodig is en ook goed kan. Eerder bracht de CDA-bestuurdersvereniging het rapport *Vertrouwen, Verbinden en Veerkracht* van de commissie-Van der Tak uit. Een rapport waarin – in navolging van stapels eerder verschenen rapporten – een christendemocratische analyse werd gemaakt van het functioneren van het Huis van Thorbecke en aanbevelingen werden gedaan voor de herinrichting van het openbaar bestuur in Nederland, waaronder het anders verdelen van taken. Maar, zo betoogde de commissie-Van der Tak, een herinrichting van het openbaar bestuur kan alleen succesvol zijn wanneer rekening wordt gehouden met cultuurhistorische waarden en het noodzakelijke draagvlak onder de bevolking. Bovendien mogen louter financieel-economische redenen niet het grondmotief van bestuurlijke herinrichting vormen, maar is veeleer een inhoudelijke visie nodig op de juiste verhouding tussen (de taken van de) overheid en (de verantwoordelijkheden van de) samenleving.

Op naar vijf landsdelen en honderd à honderdvijftig gemeenten?

Een aantal plannen uit het regeerakkoord komt overeen met lijnen die eerder door het CDA zijn uitgezet. Het hierboven genoemde rapport concludeerde reeds dat afschaffing van de WGR+-samenwerkingsverbanden, de invoering van overheidsbrede *shared services* op het gebied van bedrijfsvoering en de focus op de kerntaken van de overheid nodig zijn. Dit betekent dat op alle niveaus onder meer het aantal agentschappen en uitvoeringsdiensten dient te worden teruggebracht.

Ten aanzien van de waterschappen is er zeer beperkt een gedeelde visie. De commissie-Van der Tak voorzag een geleidelijke afbouw naar circa tien waterschappen (samenvallend met de stroomgebieden in Nederland), dat wil Rutte-II in eerste instantie ook, maar het kabinet wil veel verdergaan door *uiteindelijk* de waterschappen onder te brengen bij de landsdelen en dus de functionele decentralisatie van het waterbeheer opheffen. De oudste bestuurslaag van Nederland, die zich ruimschoot heeft bewezen in de strijd tegen het water, wordt hier zonder gegronde reden ondergeschikt gemaakt aan de bestuurlijke herindelingsdrift van het kabinet.

Als het gaat om de plannen voor de provincies stelde het rapport van de Bestuurdersvereniging dat een enkele herordening van taken tussen de lagere overheden – met name in de Randstadprovincies – waarschijnlijk niet toereikend zal zijn. De grote steden moeten in ruimtelijke, economische en sociale zin meer armslag krijgen, maar de bestuurlijke drukte in het bovenlokale en regionale veld werkt niet zelden belemmerend. Met de nodige terughoudendheid werd toen geconcludeerd dat een grensherziening van de vier Randstedelijke provincies niet moet worden uitgesloten. Herindeling van provincies kan dus plaatsvinden, maar daar houden de overeenkomsten wel zo ongeveer op. De voor 2015 beoogde herindeling van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht lijkt al niet helemaal logisch, dat geldt temeer voor het einddoel van vijf landsdelen waarbij wordt voorbijgegaan aan de eigen culturele en historische identiteit van provincies als Limburg, Friesland en Zeeland.

Ook de beoogde opschaling van gemeenten naar minimaal honderdduizend inwoners schiet door. Welk probleem denken de regeringspartijen hiermee op te lossen? Onderzoek heeft allang aangetoond dat herindelingen eerder geld kosten, dan bezuinigingen opleveren. Het CDA is niet voor niets altijd terughoudend geweest bij herindelingen en stemde hier alleen mee in onder strenge randvoorwaarden, zoals voldoende draagvlak, gedeelde identiteit en ruimte voor pluriformiteit en differentiatie van taken per type gemeente. Rutte-II bekommert zich hier allerm minst om en gaat toekomstige decentralisaties alvast afstemmen op 100.000+-gemeenten. Maar Amsterdam is Ameland niet en Zuid-Holland is geen Zeeland. In plaats van alles en iedereen zoveel mogelijk gelijk te schakelen, zou het kabinet juist oog moeten hebben voor verschil, en dus voor taakdifferentiatie.

Niet alleen structuur, maar eerst de cultuur

Te veel plannen van VVD en PVDA voor de herinrichting van het openbaar bestuur getuigen van een schrijnend gebrek aan visie. Maatregelen worden *topdown* aangekondigd, getuigen van Haags blauwdrukdenken en worden vooral ingegeven door de (niet onbegrijpelijke) noodzaak tot bezuinigen. Maar als er dan bezuinigd moet worden op het openbaar bestuur, begin dan met het erkennen van de uiterst gebrekkige vertrouwensrelatie tussen burger en overheid. Wie bruggen wil slaan, moet zich ervan vergewissen dat Nederland sowieso in een overgangsfase lijkt te zitten van een high-trust-society naar een low-trust-society.¹ Dat weglekkend vertrouwen kent meerdere (culturele) oorzaken, maar ook het gedrag van de overheid ondermijnt het vertrouwen van mensen in elkaar. Politici en bestuurders die er een dubbele moraal op nahouden, overheden die fouten maken, maar bovenal een voortdurende regeldrift waaruit eerder wantrouwen dan vertrouwen spreekt. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen is het niet te begrijpen dat VVD en PVDA bezuinigen op sociale cohesie en burgerschapszin. Integendeel, Rutte en Samsom herontwerpen bestuurlijk Nederland op een Haagse tekentafel en plaatsen het bestuur – zonder burgers daarin enige zeggenschap te geven – op nog grotere afstand van de burger. Dit kan funest uitwerken voor provinciale en lokale gemeenschappen en ondermijnt het vertrouwen en de band tussen burger en bestuur.

Het startpunt van de herinrichting van het Huis van Thorbecke moet niet worden gezocht in de structuur maar in de cultuur. Rutte-II neemt zijn uitgangspunt in structuurverandering, maar het CDA kiest voor veranderingen die zijn gebaseerd op vertrouwen. Dat begint met het stimuleren van betrokkenheid van burgers bij de samenleving. De overheid moet niet op de stoel van burgers en hun maatschappelijke verbanden gaan zitten, maar juist verantwoordelijkheden overdragen en de eigen kracht van de samenleving stimuleren. Dat geldt ook voor overheden onderling. Geef elkaar vertrouwen en laat niet meer dan twee overheden zich ontfermen over een bepaald beleids-terrein c.q. dossier. De mate waarin de overheid vertrouwen-wekkend en verbindend is hangt in belangrijke mate af van de opstelling van politici. Tekenend in dit verband is ook de beoogde vermindering van het aantal raadsleden, terwijl de werkdruk nu al zeer hoog is en de democratische vertegenwoordiging in grotere gemeenten onder druk staat. Juist nu Nederland voor grote opgaven staat, is het belangrijk te kiezen

voor bestuurlijke nabijheid en terughoudend te zijn met het schrappen van politieke ambtsdragers.

Decentralisaties

VVD en PVDA willen behalve grootschalige herindelingen fors meer taken en bevoegdheden decentraliseren aan lagere overheden. Behalve dat zij langs deze weg opschaling van bestuurlijke eenheden beogen, willen zij door te decentraliseren ook bezuinigen. Maar het is de vraag of het terecht is om gemeenten eerst meer taken te geven en hen vervolgens bij de uitvoering van die taken allerlei (financiële) beperkingen op te leggen. Gemeenten hebben die beleidsvrijheid nodig om de gewenste efficiëntieslag te kunnen maken. Via wetgeving mag dan bepaald worden *wat* gedaan moet worden, maar laat het *hoe* dat moet gebeuren dan aan de gemeenten. Het getuigt niet van vertrouwen in de gemeenten alles te willen bepalen. Wat overigens ook tot uitdrukking komt in het verplichte schatkist-bankieren dat in hetzelfde hoofdstuk van het regeerakkoord wordt uitgewerkt.

De koers van het kabinet Rutte-Samsom leidt dus tot enorme schaalvergroting en het zoekraken van de menselijke maat. Daarnaast is er geen oog meer voor waarden als cultuur, historie, sociale cohesie en burgerschapszin. Kortom: het bindweefsel van de samenleving wordt verdrongen door blauwdrukdenken (de overheid van de PVDA) en efficiency (de markt van de VVD). Gemeenten, provincies en uiteindelijk vooral burgers plukken daar als eerste de wrange vruchten van. •

Reageren? j.de.bat@goes.nl

¹ WI-rapport, De bloedsomloop van de samenleving. Een christendemocratische visie op het belang van vertrouwen.

Wilt u een digitaal exemplaar opvragen van het rapport *Vertrouwen, Verbinding en Veerkracht. Een analyse en aanbevelingen over de herinrichting van het openbaar bestuur in Nederland* (maart 2010) dan kunt u een e-mail sturen naar migo.bsv@cda.nl

