

## Meer eenheid in het regeringsbeleid

Hans Bekke

Er wordt al meer dan veertig jaren gedacht over en soms gesleuteld aan de inrichting van ons nationale bestuur. Er is al veel bereikt, maar velen vinden dat er nog onvoldoende voortgang wordt gemaakt. De behoefte aan samenhangend optreden van de overheid, aan een optimale overheidsorganisatie en aan geïntegreerd beleid is groot. Commissies, onderzoeken, discussies, experimenten volgen elkaar al jaren frequent op. De commissie van Veen uit 1972 wordt meestal als het begin van een lange reeks adviescommissies beschouwd. Maar onlangs lezend in het boeiende boek van Simon Schama over onze patriottentijd bleek weer eens dat er niets nieuws onder de zon is. In 1805 is de strijd tussen unitarissen en federalisten ongeveer uitgevochten doordat Napoleon Bonaparte het gezever in onze nationale polder beu was en tot unitarisme beval. Rutger Jan Schimmelpenninck, ook toen al als curator, krijgt verregaande bevoegdheden, méér dan de stadhouders in de Republiek, en Izaak Gogel begint aan de opbouw van ons nationale bestuursstelsel. Zijn problemen daarbij zijn ongeveer dezelfde als de onze. Het lokale bestuur was al tijden daarvoor ontstaan en de opbouw van een nationaal belastingstelsel kan rekenen op forse weerstand van de zijde van de burgerij. 's Rijks schatkist was hoegenaamd leeg en die situatie samen met een fors commitment vanuit Parijs gaf Gogel de kans een en ander door te drukken. Welaan, wie twijfelt er nog aan het nut van vergelijkingen? Gogel kon leren van lokale ervaringen, deze tegelijkertijd hervormen en op basis van politiek draagvlak en een slechte financiële situatie succes boeken op het nationale niveau. Kunnen we in 2009 niet leren van Gogel bij een thans weinig florissant gevulde schatkist en ervaringen bij gemeenten in het reconstrueren van het bestuurlijke en ambtelijke apparaat? Nu het politieke commitment nog.

Die ervaring van gemeenten is de aanleiding geweest tot het schrijven van de bundel, die vanmiddag wordt aangeboden aan de minister, die over deze soort zaken gaat. Alweer een publicatie over de inrichting van de Rijksdienst, zult u vragen? Ja, maar nu is het 2009 en in die zin gaat een vergelijking met vroeger toch niet helemaal meer op. Zelfs niet met de jaren van de diverse commissies van Veen in '72, Vonhoff in '81, Wiegel in '93, de Rapporten van de SG's tussen 2002 en 2007 en diverse anderen. Tussen 1805 en 1972 mag er dan structureel en cultureel in ons land niet zo heel veel fundamenteel veranderd zijn, des te meer in de afgelopen 10-15 jaar. In deze bundel is te lezen dat de problematiek van het functioneren van ons nationaal bestuur en onze rijksdienst wel degelijk essentieel veranderd is. Veranderingen die bij de genoemde commissies weliswaar tussen de regels door te lezen waren, maar die niet altijd aanleiding hebben gegeven tot daarbij passende analyses en adviezen. Zo arrogant wordt het door het merendeel van de essayisten van deze bundel wel gesteld. Het nationaal bestuur bevindt zich in 2009 in een volslagen veranderde en nog veranderende nationale en internationale samenleving. Namen de genoemde commissies nog de interne opbouw en organisatie van de rijksdienst als focus van hun analyses, thans

wordt die focus verplaatst naar die van de samenleving zelf. Ja zeker, door sommige commissies werd tevens de relatie tussen de ambtelijke dienst en het politieke bestuur in beschouwing genomen en werd de omvang, structuur en functioneren van Kabinetten bekritiseerd. Maar een beschouwingwijze vanuit de culturele en sociale morfologie van de samenleving werd niet indringend gehanteerd. In die zin waren uiteraard die commissies kinderen van hun tijd, zoals de essayisten van deze bundel dat later ook zullen blijken te zijn. Maar dat mag geen reden zijn duidelijke wijzigingen in de problematiek van 'eenheid in het regeringsbeleid en coördinatie van de ambtelijke dienst' niet serieus te nemen. Wat is er dan anders dan toen, zult u vragen?

Wel, ik noem een paar essentiële veranderingen, die in de bundel uiteraard uitvoeriger worden toegelicht. Vooreerst zijn de *functies van de staat* veranderd. De overheid is in plaats van uitsluitend op dienstverlening en ordening meer en meer gericht op maatschappelijke probleemoplossing en het creatief bedenken van doeleinden, bij inmiddels zeer uiteenlopende en scherp geprofileerde politieke opvattingen en dito belangen. In plaats van het formuleren van heldere doelstellingen 'aan het begin' van het bestuursproces, wordt beleid een eindproduct van georganiseerde zoek- en denkactie. Dit moet procesmatig worden *doordacht* in plaats van eenmalig, vooraf worden *bedacht*. Steeds duidelijker wordt daarbij dat het verband van de diverse onderdelen van de overheidsorganisatie niet langer optimaal is. Zij vertonen te weinig samenhang bij het bedenken van oplossingen voor ingewikkelde beleidsproblemen in snel wisselende maatschappelijke omstandigheden.

Dan kan vervolgens worden gewezen op grote veranderingen in het *maatschappelijke en politieke spectrum*. Decennialang zorgde het 'maatschappelijk midden' in de verzuilde samenleving voor een overzichtelijke articulatie van belangen van burgers. Daarnaast was dat bestel behulpzaam bij de voorbereiding en uitvoering van overheidsbeleid. De maatschappelijke organisaties op basis van onderscheiden levensbeschouwing hadden tevens een nauwe binding met hun achterbannen. Zij zorgden voor de afstemming en acceptatie van overheidsbeleid. Sturende elites in deze instituties zetten de hoofdlijnen uit van het maatschappelijk debat. Zij hadden nauwe banden met de overheid en waren hiervan dikwijls financieel afhankelijk. Deze maatschappelijke en politieke conceptie is grotendeels verdwenen. De bindingen tussen overheid en maatschappelijk midden zijn door privatisering van taken en het beëindigen van financiële arrangementen goeddeels verdwenen. Nederland is van een systeem met relatief autonome politieke subculturen overgegaan naar een systeem met een open politieke arena. In het corporatistisch bestel kon de overheid nog steunen op het bindend denk- en organisatievermogen van dat maatschappelijk midden. Nu is de overheid genoodzaakt om deze rol voornamelijk zelf op zich te nemen. Het ontbreekt voorsnog aan een overzichtelijke en geordende 'civil society', die de plaats van de toenmalige verzuilde organisaties zou kunnen innemen. De verantwoordelijkheid van het bestuur is hierdoor minder doorzichtig en tegelijkertijd omvangrijker geworden. En het beleid moet telkens weer moeizaam worden gelegitimeerd.

Maar niet alleen de samenleving veranderde in de afgelopen jaren, ook de *structuur van het (partij)politieke leven*. Het spectrum van politieke partijen verandert door toetreding van nieuwe 'bewegingen' en 'one-issue partijen'. De politieke krachtsverhoudingen wijzigden zich in snel tempo door de vluchtigheid van de kiezersvoorkeur vanwege veranderende oriëntaties van burgers. Het electoraat is nauwelijks meer in heldere politieke stromingen in te delen. Levens- en wereldbeschouwelijke bindingen zijn veelal ingeruild voor een binding omwille van materieel nut. De open politieke arena is een voornamelijk zakelijke arena. Verbondenheid van burgers met de voorheen verzuilde organisaties is ingeruild voor individualiteit, gemeenschapszin voor particulier hedonisme, solidariteit voor materiële zekerheid, uitgestelde behoeftebevrediging voor dagelijkse consumptie. Politieke partijen, die voorheen waren verbonden met onderscheiden delen van de verzuilde samenleving richten zich nu toenemend op alle kiezers. Het zijn voor het merendeel 'catch all partijen' geworden. De burger zoekt naar ijkpunten en herkenning in het politieke systeem en vindt die in toenemende mate in tot de verbeelding sprekende personen. Populisme treedt in de plaats van overtuiging door wenkende politieke programma's en visies op de toekomst. Daarin gelooft de kiezer overigens niet meer dan wel hij vindt ze niet meer. In tegenstelling tot wat Weber beweerde is er een verschuiving zichtbaar naar voorkeur voor charismatisch en niet voor rationeel gezag.

Dan kan er op de derde plaats gewezen worden op de *taakverdeling tussen overheid en samenleving*. In elke maatschappij kunnen drie basisvormen van coördinatie worden aangetroffen. Coördinatie op basis van gezag, op basis van ruil en op basis van overtuiging. Die vormen werden van oudsher helder onderscheiden aangetroffen in de drie onderscheiden instituties: bij de overheid, de markt en bij maatschappelijke organisaties. Deze drie coördinatievormen bepaalden van hieruit in het verleden in hoge mate de basis voor de maatschappelijke taakverdeling. Deze essentiële kenmerken van maatschappelijke coördinatie zijn in de loop van de tijd aan het verschuiven geraakt. De commissie Vonhoff uit het begin van de jaren tachtig sprak nog van twee niet onderling verbonden 'werelden', die van het beleid en die van de uitvoering bij de overheid. Nadien werden echter overheidsdiensten geprivatiseerd, maatschappelijke organisaties commercialiseerden, organisaties met zowel private als publieke taken ontstonden. De drie basisinstituties voor coördinatie zijn langzamerhand vervangen door een onhelder samenstel van een viertal 'werelden': die van de sturende overheid, die van de op dienstverlening en productie gerichte wereld van (semi)private uitvoeringsorganisaties, dan de wereld van los van de overheid staande maatschappelijke organisaties, al dan niet met commerciële (deel)taken, en die van een groeiende 'vierde' wereld van toezichthoudende en controlerende organen. Laatstgenoemde werd gecreëerd om nog enigszins grip te houden op die delen van deze constellatie, waar het schemergebied al te duister wordt. Die wereld neemt in toenemende mate een bijna autonome positie in.

In deze maatschappelijke taakverdeling is het onderscheid tussen het publieke en private domein versluisd. Burgers gaan het morele onderscheid, dat hieraan is verbonden,

eveneens verliezen. Mede door het denken vanuit de vermeende aantrekkelijkheid van het neoliberale marktmodel wordt geen van de genoemde instituties nog helder gekarakteriseerd door een eigen specifieke basisvorm van coördinatie. Sterker nog, de overheidsrol wordt toenemend gezien als bepaald door de regels en wetten van het economisch marktmodel. Politisering van de economie is omgeslagen in economisering van de politiek. Maatschappelijke organisaties fungeren niet altijd meer op basis van overtuiging, maar werken op basis van markttransacties. Controlerende organen zijn onduidelijk wat betreft hun relatie tot de overheid en zijn veelal onttrokken aan democratische controle. Verhoudingen verschuiven en wijzigen zich snel, dan wel verspringen van de ene basisvorm in de andere. Er ontstaat een nieuw type organisatie. Het wordt aangeduid met de meerduidige en dus onduidelijke benaming van 'hybride organisatie'.

De drie coördinerende instituties waren voorheen duidelijk aanwijsbaar en herkenbaar in de maatschappelijke taakverdeling. Nu werken ze meer en meer binnen en tussen wisselende verbanden en netwerken. Dit stelt andere eisen aan coördinatie en samenhang. Voor ons onderwerp is interessant te zien hoe de betekenis van de politiek en de overheid in de samenleving zich wijzigt. Maatschappelijke groeperingen erkennen politiek-bestuurlijke besluiten, indien zij als zinvol en waardevol worden beschouwd voor de eigen situatie. Het politieke leven speelt zich bovendien niet uitsluitend in de klassieke politieke arena af, maar tevens in de media, de kunst, de straat, het dagelijkse gemeenschapsleven. Daarbij vermindert voor velen de waarde van het publieke domein.

Dan kan ten slotte worden gewezen op *veranderingen in de relatie overheid-burger*. De overheid werkte voorheen relatief passief en op afstand ten behoeve van een burger als ontvanger van diensten. Nu is de burger als een actieve speler kritisch ten aanzien van het functioneren van de overheid. Thans ook is de overheid in toenemende mate verwickeld in een netwerk van groepen en sturingsvormen. Politiek en burger raken met elkaar verstrengeld, overheid en burger komen steeds dichterbij elkaar te zitten. De overheid is steeds meer afhankelijk van de waardering van haar werkelijke prestaties door de samenleving en gaat daardoor steeds meer lijken op het industriële systeem, dat principieel afhankelijk is van de voorkeur van de consument. Daardoor is het kiezersgedrag fluïde geworden, bestaat er onzekerheid bij bestuurders over het eigen voortbestaan. De burger wordt electoraal bekoord en verleid door de aantrekkelijkheid van beleid als van een industrieel product. De afstand overheid-burger is zo nauw geworden dat ruimte voor politieke besturing vaak nauwelijks aanwezig is. Het primaat van de politiek wordt toenemend betwist. Maar terwijl de private sfeer doordringt tot in de politiek, dringt de politiek door tot in het private leven.

Waar toe leidt dit alles?

Voor onze probleemstelling is interessant dat het samenhangs-integratie- en coördinatievraagstuk zich niet langer beperkt tot de interne organisatie van de overheid, maar moet worden gezien in relatie tot de vraag naar het succes van de overheid om de

samenleving via of binnen collectieve verbanden aan te sturen. Verbanden die fluïde en onsamenhangend zijn. Dat impliceert dat de sturingsopgave van de overheid intens moeilijker en meer veelsoortig is geworden. Besturing moet steeds meer veelsoortig zijn, afwisselend en aansluitend op het object van sturing. Besturingsvariëteit heet dat. Heeft de staat met acute crisisverschijnselen te maken ten aanzien van bijvoorbeeld de maatschappelijke identiteit (wat is Nederland?) dan zal het coördinatie- en sturingsvraagstuk zich anders laten invullen dan bijvoorbeeld bij een crisis ten aanzien van het oplossen van economische of financiële problemen of het effectueren van doorzettingsmacht. Stuur geven aan het maatschappelijk debat over bijvoorbeeld vrijheid van meningsuiting of integratie van allochtonen houdt voor de overheid een essentieel andere vorm van sturing in dan bij vraagstukken van verkeersmobiliteit of energievoorziening. Dat de overheid hiermee moeite heeft, laat de voortgang dan wel stagnatie van het integratiedebat zien.

Al deze veranderingen in het besturingsveld van overheid en samenleving hebben gezorgd voor een fundamenteel andere besturingsopgave. Er heeft een wezenlijke transformatie plaats gevonden van de aard van de objecten waarop de overheidsbesturing van de samenleving zich richt. Een en ander zet de vraag om eenheid in het regeringsbeleid en om coördinatie van beleid en organisatie in een ander daglicht. In de meeste essays van de bundel wordt dan ook die klassieke hang naar integratie, eenheid en samenhang sterk gerelativeerd. Zij zijn in absolute zin onbereikbaar in een sterk gedifferentieerde en wat betreft visies, opvattingen en wereldbeelden sterk verdeelde samenleving.

In de bundel is te lezen wat dit betekent voor veranderingen in het bestuurlijk-politieke en ambtelijke domein. Natuurlijk kan er steeds meer verbeterd worden in de interne opzet en functionering van de nationale overheid. De verschuiving van de analyse van primair het ambtelijke en bestuurlijke domein naar dat van de samenleving betekent niet dat de inrichting van het bestuur de rijksdienst moeten blijven zoals ze zijn. Veel van de suggesties en adviezen in de bundel zijn hierop gericht.

Het merendeel van de auteurs gaat er van uit dat verkokering en onvoldoende eenheid wel als belangrijke feilen van de overheid moeten worden beschouwd, maar dat het streven naar uitbanning van deze verschijnselen zijn grenzen heeft. Ook hier overweegt een zekere relativisering van het vraagstuk. Bijvoorbeeld dat van de eenheid van regering en regeringsbeleid. Constitutioneel is in ons staatsbestel het 'instrumentarium' voor de individuele ministeriële verantwoordelijkheid nu eenmaal sterker aangezet dan dat voor collegiale of collectieve verantwoordelijkheid. Het parlement heeft slechts te maken met individuele ministers, niet met de ministerraad. Voor zover dit het vraagstuk van de inrichting van de ambtelijke dienst raakt zijn er eveneens grenzen. Toch waagt het merendeel van de bijdragers aan de bundel zich eraan om zowel de bestuurlijke als de ambtelijke organisatie onder de loep te nemen en suggesties voor verbetering te doen.

(Bestuurlijk systeem)

Invoering van collegiaal bestuur in de ministerraad ligt uit staatsrechtelijk oogpunt geenszins voor de hand, wordt in een van de essays gesteld. Het is wenselijk noch noodzakelijk de wezenlijke hoeksteen van de individuele ministeriele verantwoordelijkheid te doen opgaan in een eendimensionale collectieve verantwoordelijkheid. Geen van de essays in deze bundel heeft dit uitgangspunt op zich aangevochten. Wel wordt gepleit voor het schrappen van de bepaling dat een minister aan het hoofd staat van een departement. Toch geeft een groot aantal bijdragen ervan blijk dat verbeteringen van de collegialiteit van kabinetten en van de samenhang in het regeringsbeleid uit andere hoofde wenselijk zijn. Zo geeft de Grondwet de mogelijkheid dat er ook ministers kunnen fungeren die niet primair met de leiding van een departement zijn belast. Verschillende adviezen richten zich dan ook op uitbreiding van het aantal portefeuilles die zijn geformuleerd op basis van programma's of samenhangende onderdelen van het regeringsbeleid en niet vooreerst op basis van de bestaande taakverdeling binnen de rijksdienst. Het werken met beleidsprogramma's en programmaministeries is een hulpmiddel om hoofddoelstellingen van beleid te realiseren. De ervaringen hiermee tot dusver versterken deze gedachte. Gepleit wordt om de inrichting van de rijksdienst voldoende flexibel te maken om te kunnen komen tot wisselende configuraties van bij deze programma's aansluitende onderdelen van de rijksdienst.

Enkele bijdragen gaan echter verder. Zo wordt gepleit voor het maken van onderscheid tussen '*kabinetsministers*', opererend in een kernkabinet en elk verantwoordelijk voor meer dan één ministerie en '*departementsministers*'. Hierbij dragen eerstgenoemde zorg voor 'een bredere maatschappelijke oriëntatie', terwijl de laatstgenoemden verantwoordelijk zijn voor (delen van) een departement, binnen de verantwoordelijkheid van een kabinetsminister. Hierdoor kan de samenhang van het regeringsbeleid mede worden bevorderd door het *terugbrengen van de omvang* van een dergelijk kernkabinet. 'Een *ministerraad (thans)* is een *besluitvormingsorgaan*, een *(kern)kabinet (straks)* is een *bestuursorgaan*', wordt kernachtig geformuleerd. Volgens sommige anderen echter is de invoering van een kernkabinet een 'politiek-bestuurlijke bypass' die geen oplossing biedt voor coördinatieproblemen.

Ook de relatie tussen kabinet en Tweede Kamer wordt in enkele bijdragen aan de orde gesteld. De Tweede Kamer is eveneens 'debet' aan de verkokering op het rijksniveau. Zij zou het commissiestelsel kunnen aanpassen aan de onderscheiden centrale vraagstukken van een regeerperiode in plaats van aan de verschillende departementale hoofdstukken van de begroting. Deze laatste zou moeten worden omgevormd naar onderscheiden integrale beleidsvelden'.

Verbetering van de samenhang in het beleid kan ook worden bereikt door 'kleine' dingen. Zo zou concentratie van de *huisvesting van departementen* hieraan kunnen bijdragen. 'Zet de ministers op één gang' opperen sommigen. Dat doen de gemeenten ook. Ook zou meer

kunnen worden gelet op onderlinge '*chemie*' van een *regeringsploeg* bij de formatie en op de *leiderschapskwaliteiten van de regeringsleider*.

In meerdere bijdragen wordt gepleit voor een *versterking van de positie van de minister-president* teneinde de eenheid van het beleid te bevorderen. Gesteld wordt wel dat voor *vergroting van de bevoegdheden* van de MP een grondwetswijziging vereist is. Dat laatste is op grond van de politieke werkelijkheid niet eenvoudig. Volgens anderen kan de MP veel meer gebruik maken van zijn bestaande agendabevoegdheid. Versterking van de positie van de MP kan ook worden bevorderd door het *departement van Algemene Zaken (AZ)* een functie te geven in het *bevorderen van de beleidssamenhang*. Overeenkomstig de bestaande figuur van de bestuursdienst op het lokale niveau kan AZ fungeren als secretariaat van de ministerraad.

(Ambtelijk systeem)

Ons huidige begrip 'ministerie' is een negentiende eeuwse constructie, waar we van af zouden moeten', aldus een der essayisten. Hoewel voor sommige anderen de structuur van de rijksdienst een afgeleide is van het eigenlijke verkokeringsprobleem, kunnen veranderingen in de rijksdienst wel degelijk bijdragen aan vermindering van de coördinatieproblematiek. Clustering en verkleining, adviseren sommigen. Minder en kleinere departementen. Maar als ik dan lees dat het eiland Sint-Maarten ter voorbereiding van de nieuwe status binnen het koninkrijk een zevental Secretarissen-generaal werft voor evenzoveel ministeries, dan vallen die dertien ministeries bij ons nog wel mee. Een eiland met 30.000 inwoners formeert een ministerie van Verkeer voor een wegennet van schat ik 100 kilometer.

Een grotere flexibiliteit in de structuur en aanpassingsvermogen wordt gesteld. Alom wordt ontraden te werken met 'blauwdrukken voor de toekomst', waar het de inrichting van de organisatie betreft. Dit betekent telkens nieuwe stolling van verhoudingen.

Ook een verandering in de relatie tussen Kamer, ministers en de ambtelijke top van de departementen kan zorgen voor meer afstemming en integraliteit. De directeuren van uitvoeringsorganisaties moeten rechtstreeks communiceren met de Tweede Kamer. Ook de SG's zouden dit moeten doen voor zover het om het beheer van hun departement gaat. Ook hiervoor is herinterpretatie van de ministeriele verantwoordelijkheid voor een departement een vereiste.

Betere benutting van de op zich al integrerende en *coördinerende functie van de rijksbegroting*, formuleert een andere essayist. Hij geeft vele aanwijzingen voor deze betere benutting: 'De financiële functie kan een positieve bijdrage leveren aan een samenhangend openbaar bestuur door de instrumenten van deze functie ook uitdrukkelijk te richten op de doelstellingen van meer samenhang'.

Ook pleiten sommigen voor meer aandacht voor verandering en ontwikkeling van *skills en tools van ambtenaren*. Het leren schakelen tussen maatschappelijke opgaven en politieke wensen en draagvlak wordt door enkelen als belangrijk beschouwd. Ambtelijk management moet zich weer meer met de inhoud van beleid bezig houden. Gepleit wordt voor verbetering van communicatievaardigheden en het denken in termen van samenwerking in plaats van het bevorderen van het eenzijdige belang van het organisatieonderdeel.

(Adviezen over de relatie met de samenleving)

Een overwegend aantal bijdragen gaat over een benadering waarbij niet vooreerst oplossingen worden bedacht voor de binnenkant van de 'de Haagse kaasstolp', maar waarbij wordt *uitgegaan van de maatschappelijke probleemstructuur en -dynamiek*. Daar ligt het aangrijpingspunt voor meer eenheid in het regeringsbeleid. Analyseer wat er nodig is voor het hanteren en oplossen van maatschappelijke problemen, stel vast binnen en tussen welke sectoren deze problemen spelen en welke de betrokkenen hierbij zijn en kies van daaruit voor een bepaalde sturingsrol voor de centrale overheid. Juist in deze tijd zou de *civil society* (weer) ruimte en kansen moeten krijgen om initiatieven te ontplooien. Die *civil society* verschilt sterk van het verzuilde middenveld van weleer, wordt gesteld, dat in hoge mate verstatelijkt en verkalkt was. 'We moeten accepteren dat onze complexe samenleving een complexe overheid heeft'.

'Bedenk dat de samenleving weliswaar een complex netwerk is, maar dat daarbinnen veel bestuurskracht en vitaliteit aanwezig is', stelt iemand. 'Dat vraagt om versterking binnen de verticale openbaar bestuurskolom en ontwikkeling van *partnerships met maatschappelijke groeperingen en organisaties*'. Gepleit wordt voor het instellen van onderzoek naar nieuwe vormen van besturen, ervan uitgaande dat een *paradigmawisseling* in dat opzicht nodig is. Sommigen wijzen op de noodzaak van meer sturen op verantwoordelijkheid en het stellen van bestuurlijke kaders in plaats van topdown besturing op grond van eenzijdige uitgangspunten. Voor het lokaal- en uitvoeringsniveau zal meer moeten worden uitgegaan van de kundigheid van en *relaties tussen professionals en cliënten*.

Elk maatschappelijk vraagstuk vraagt om een eigen bestuurlijke aanpak, een eigen schaalniveau, een eigen type coalitie met anderen en een eigen soort nationale overheidsrol. Ook hiervoor geldt, als voor de meeste adviezen in het voorgaande, dat een *nieuw type overheidsrol* moet passen op de waargenomen probleemsoort. Om dat te bereiken is een versterking nodig van toekomstdenken en visieontwikkeling.

(leren van gemeenten?)

De centrale vraag van deze bundel betref in hoeverre kan worden geleerd van ervaringen op het lokale bestuursniveau met het bevorderen van een samenhangend bestuur en beleid. De antwoorden op deze vraag zijn uiteenlopend en voornamelijk met elkaar in strijd. Ook dit leidt echter tot belangrijke leermomenten.



Sommigen vinden dat het rijk en de problematiek die op dat niveau speelt, zoveel verschillen van het lokale niveau, dat het rijk wat betreft zijn organisatie en werkwijze *weinig kan leren* van gemeenten. De *institutionele en functionele verschillen* tussen landsbestuur en lokaal bestuur zijn te groot en bovendien zijn er grote verschillen *tussen* gemeenten. Ministers zijn *wel*, en wethouders zijn *niet* een zelfstandig bestuursorgaan. Wil men dit laatste wel dan zal het lokaal bestuur verkokeren. Wil men ministers deze functie ontnemen dan raakt het evenwicht tussen politiek primaat en ambtelijke bureaucratie zoek en wordt geen vergroting van de samenhang in het beleid bereikt.

Ook bij gemeenten is sprake van deelbelangen en versnippering. Collegiaal bestuur leidt ook niet automatisch tot integraal beleid. Verkokering is niet alleen een probleem van het rijk. Ondanks het gegeven dat er een integrale gemeentelijke begroting bestaat, zegt een enkeling, worden de geldstromen evenzeer over de afzonderlijke portefeuillehouders verdeeld.

De verschillen overheersen, zegt een ander die het lokale bestuur zeer goed kent. De bestuurssystemen zijn verschillend, de culturen nog meer. Per saldo kan echter 'nationaal' meer leren van 'lokaal' dan andersom. En niet de systemen zijn dominant, maar de omgang ermee. Landelijk overheerst de politiek het bestuur. Lokaal bindt de stad meer dan politieke verschillen kunnen verdelen. Maar gemeenten zijn *verbonden met de kokers op rijksniveau*, krijgen soms van verschillende departementen niet op elkaar afgestemde en soms tegenstrijdige signalen, zegt weer een ander.

Edoch: 'Toch zou het rijk meer dan tot nu toe kunnen leren van de gevarieerde ervaringen bij gemeenten met het streven naar integraliteit', zeggen sommigen. Gemeenten (ook de grote) hebben vergeleken met het rijk het voordeel van de schaal. De maatschappelijke problemen en de invloedsstructuur zijn minder complex dan op het rijksniveau. Het collegiaal bestuur is er dieper verankerd. Het college van B & W vormt een ploeg waarbinnen samenhangende probleemgebieden worden toegedeeld. Gemeenten kennen minder non-interventiedrag'. De collegialiteit en samenhang zijn er groter, zowel in het college van B & W als in de managementteams aan de top van de ambtelijke organisatie. Ja, het rijk kan ook leren van het bedrijfsleven, zegt iemand die dat kennelijk vóór de financiële crisis heeft opgeschreven. Profitorganisaties zijn verder in het ervaren van de voordelen van 'multi-dimensioneel' integrerend besturen.

De vergelijking tussen centraal en lokaal bestuur mag dan weinig opleveren als het gaat om (grond)wettelijke dan wel organisatorische constructies, zij biedt *veel inzicht en lering als het gaat om het vinden van nieuwe wegen voor het oplossen van problemen*. In dit opzicht valt lering te trekken van het lokaal bestuur. De nabijheid van de burger en zijn (maatschappelijke) organisaties heeft mede genoodzaakt tot het organiseren van gezamenlijkheid, het betrekken van die burgers en organisaties bij probleemdefiniëring en het formuleren en uitwerken van oplossingsrichtingen. Wat door gemeenten wordt verstaan onder bijvoorbeeld '*wijkgericht werken*' kan *model staan voor vormen van 'probleemgericht*

*werken*'. Ook daar werd de noodzaak ingezien om verstarde kaders en bestaande rolopvattingen in te ruilen voor nieuwe vormen van aanpak. Bestuurlijke rolpatronen werden ingewisseld voor een *nieuw type leiderschap met nieuw elan* dan wel tot het *stimuleren van burgers zelf leiderschap te ontwikkelen*.

Besturen gaat er over de boel niet alleen bij elkaar te houden maar vooreerst bij elkaar te brengen. Er is een nieuwe civil society nodig. Die moet worden opgebouwd met visie en daadkracht. De overheid kan eraan bijdragen dat die verder ontwikkeld wordt. Dat laten ook gemeenten in toenemende mate zien. In de samenleving zit een potentieel aan mogelijkheden van zich langzamerhand manifesterende groepen, organisaties, bewegingen, spontaan of al enigszins gevormd. Samenhang van beleid is gebaat bij een samenhangende samenleving en bij een goed onderscheid tussen verschillende verantwoordelijkheden. De momentele samenleving wil te veel meebesturen en te weinig bestuurd worden. De afstand tussen overheid en burger is niet te groot zoals velen beweren, maar ze zitten elkaar juist te dicht op de huid. Dat is geen pleidooi voor een sterkere overheid, maar wel voor een overheid die ruimte neemt en krijgt om te sturen waar haar rol dit vereist.

Om te kunnen besturen is voldoende afstand tot het bestuurlijke object nodig. Dat vereist een nieuw concept voor een heldere, onderlinge taakverdeling tussen bestuur en samenleving. Eenheid van bestuur manifesteert zich in een heldere koers, in duidelijkheid van verantwoordelijkheidsgrenzen, van transparante normen, van verantwoordelijkheid dragen en afleggen. Eenheid in regeringsbeleid hangt nauwer samen met de áct van het besturen, het bestuurlijk handelen, dan met de vormgeving en structuur van het bestuur als zodanig. Een effectieve structuur van het openbaar bestuur mag dan een noodzakelijke voorwaarde vormen voor de bestuurlijke performance, de strategie en stijl van het besturen behoren daarentegen tot de voldoende voorwaarden. Een passende afstand tussen politiek bestuur en samenleving is eveneens een van die voldoende voorwaarden.

In de stijl van de omslag van de bundel: besturen blijft nog steeds vooruitzien. Daarbij bevinden de beste stuurlieders zich bij voorkeur op het schip. De riemen waarmee geroeid moet worden mogen dan momenteel kort zijn, en de zee mag hoog gaan, eenheid van bestuur ontstaat door het werken aan een samenleving, waarin het publiek domein weer wordt herkend als waardevol en de variëteit in de maatschappelijke structuur wordt erkend als weliswaar gecompliceerd, maar passend bij een moderne democratie.

**4 november 2009**

**Hans Bekke**

**Sophialaan 9-a**

**7311PB Apeldoorn**

**a.bekke@chello.nl**