

Mr. dr. E.M.H. Hirsch Ballin

De overheid: een facilitair bedrijf op de markt van sociale ondernemers



Er zijn goede voorwaarden voor grotere sociale betrokkenheid. Nieuwe vormen van wetgeving zullen zelfregulering bevorderen. Er komt een verschuiving van 'statelijke' en 'Haagse' regels naar 'lokale' en 'maatschappelijke'.

Nog steeds heeft 'het jaar 2000' een haast magische klank. We zijn 'nog' of 'slechts' negen jaar verwijderd van 2000. 'Nog' negen jaar waardoor we bescheiden moeten zijn in het doen van stellige uitspraken over hoe de Nederlandse samenleving er tegen die tijd uit zal zien. 'Slechts' negen jaar waardoor de signalen in onze tijd ons toch al enige informatie verschaffen voor de naderende millennium-wisseling.

Nadenken over de vraag hoe het in het jaar 2000 met vraagstukken van wetgeving, bestuur en rechtshandhaving is gesteld, kan voor een minister van Justitie in 1991 niet vrijblijvend zijn. Het gaat immers in feite om de prioriteiten en hoofdlijnen van het door mij thans gevoerde en in de toekomst te voeren beleid. Hoofdlijnen van dat beleid heb ik gepresenteerd in de nota 'Recht in beweging', zoals die onlangs met de Tweede Kamer is besproken. Dit 'beleidsplan voor Justitie in de komende jaren' is nadrukkelijk op de midden-lange termijn gericht, zich daarmee langzaam bewegend richting '2000'. 'Recht in beweging' is dus in velerlei opzichten een treffende ty-

pering. De prioriteiten in het plan zijn afgestemd op de eisen die de samenleving in de toekomst aan de Justitie-organisatie zal stellen. De analyse die aan de beleidsstrategie van Justitie ten grondslag is gelegd anticipeert dan ook voor een belangrijk deel op de nabije toekomst. Op de eerste plaats gaat het om de noodzakelijke vernieuwingen die in gang gezet moeten worden voor alle kerntaken van het ministerie. Die noodzaak is niet zomaar uit de lucht komen vallen maar is duidelijk gelieerd aan recente ontwikkelingen in bestuur en samenleving. Signalen die van daaruit de laatste jaren tot ons zijn gekomen wijzen niet alleen op achterstanden maar zijn tevens uitdrukking van de wens en noodzaak tot fundamentele vernieuwing en verandering.

De Justitie-organisatie heeft aanzienlijke financiële en organisatorische achterstanden in te halen op het gebied van bijvoorbeeld de politie, de rechtspraak en het gevangeniswezen. Maar daarom gaat het niet alleen! Als Justitie er de komende jaren niet in slaagt de signalen vanuit bestuur en samenleving te verstaan en ze te vertalen in concrete innovatie, dan zal Justitie ook morgen nog van gisteren zijn. Een innovatietekort bij de overheid heeft minstens zoveel risico's als het financieringstekort.

Mr. dr. E.M.H. Hirsch Ballin (1950) is minister van Justitie.

Signalen

Langs verschillende wegen komen verschillende en uiteenlopende signalen op ons af. Onomkeerbare maatschappelijke veranderingen en processen die in de toekomst, nog meer dan nu het geval is, ingrijpende gevolgen zullen hebben. De informatie-technologie bijvoorbeeld, zal belangrijke consequenties hebben voor de verscheidenheid en levensduur van produktiewijzen in industrie en de dienstensector. De ingewikkeldheid van de produktieprocessen zal – onder invloed van technologische veranderingen – een vergaande anonimisering ten gevolge hebben met alle gevoelens van vervreemding en verdwijning van betrokkenheid in de samenleving van dien. Door een vergrote dynamiek en verscheidenheid zullen ook op sociaal-cultureel terrein de verhoudingen ingewikkelder worden. De veelvuldig geuite relativering van het vermogen tot sturing van deze verhoudingen vanuit 'Den Haag' zal nog meer worden bevestigd. Zeker als we in toenemende mate geconfronteerd worden met verdergaande internationalisering, een vergrote mobiliteit, de 'blijvende werkelijkheid' van individualisering en de culturele verscheidenheid van de samenleving.

Bespiegelingen over het jaar '2000' zijn nog enigszins vrijblijvend en voor correctie vatbaar. Dit kan niet worden gezegd van de bijna net zo magische datum van 1992. Nu al kan worden vastgesteld dat de rasnaderende Europese eenwording niet enkel beperkt blijft tot de interne markt. Integendeel, het slagen van de Europese eenwording zal in hoge mate afhangen van de bereidheid tot samenwerking. De politiek-bestuurlijke arena zal nieuwe spelers en nieuwe spelregels kennen, die de positie van het Nederlandse openbaar bestuur sterk zullen doen veranderen. Op het gebied van Justitie en politie zullen deze veranderingen niet ongemerkt en onopgemerkt blijven.

Maar ook op andere terreinen zal blijken dat de mogelijkheden voor externe sturing

van relatief autonome en gesloten deelsystemen in onze samenleving (zoals de gezondheidszorg of de wereld van de visserij) niet louter meer nationaal bepaald worden. Dat blijkt nu al. De overheid ontmoet

De overheid zal worden geconfronteerd met zelfbewuste tegenspelers

op bijna alle terreinen waar zij thans actief is, calculerende en snel lerende en anticiperende partners, zowel individuen als grotere organisaties. Zij zal worden geconfronteerd met zelfbewuste tegenspelers.

De principiële en feitelijke onmogelijkheid van de klassieke, centrale overheidssturing door middel van wet- en regelgeving zal dus op vele terreinen binnen de voormalige landsgrenzen aan het licht komen.

Al deze ontwikkelingen, tendensen en signalen laten echter onverlet dat, ook in 2000, de overheid nog altijd een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor de bescherming van kwetsbare belangen, de zorg voor de rechtsstatelijke kwaliteit van het maatschappelijk verkeer en de bestrijding van – steeds meer professioneel georganiseerde – criminaliteit.

Prioriteiten van vandaag

Om te voorkomen dat Justitie morgen niet van gisteren zal zijn, is er in het beleid van vandaag een aantal duidelijke prioriteiten aangegeven. Prioriteiten die duidelijk maken welke veranderingen mij voor ogen staan.

Organisatie

Wij Justitie in de door snelle veranderingen en ingewikkelde verhoudingen gekenmerkte samenleving van 2000 adequaat functioneren, dan zal Justitie nu al een organisatie moeten worden die een hoge mate aan flexibiliteit bezit om op veranderingen in te spelen. Daarvoor is in ieder geval nodig dat justitie-vertegenwoordigers zich, meer dan nu het geval is, actief bewegen in relevante netwerken. Zo kunnen op tijd zich aandienende problemen worden gesignaleerd en in een vroeg stadium, in samenwerking met anderen, passende maatregelen worden voorbereid.

Justitie brengt in die netwerken een geheel eigen expertise in. Zo kan bijvoorbeeld de inmiddels opgebouwde kennis en ervaring op het gebied van de criminaliteitspreventie optimaal worden ingezet bij stadsvernieuwingsprojecten of bij de inrichting van nieuwe bedrijfsterrinen. Vergroting van de sociale veiligheid zal nog meer versterkt worden door de jarenlange ervaring van politieambtenaren. De politieambtenaar in het jaar 2000 zal dus een eigentijdse en op de samenleving afgestemde functie en taak hebben. Dat gebeurt natuurlijk niet allemaal vanzelf, en kan evenmin allemaal vanuit 'Den Haag' worden geregeld. In 2000 zal het zwaartepunt van de veranderde politieorganisatie liggen op het niveau van de regio's. Daar zullen de korpsbeheerders, samen met de verantwoordelijke hoofdofficier en bestuurlijke functionarissen leiding geven aan een aan de tijd en de bestuurlijke realiteit aangepaste organisatie.

Wetgeving

In de beleidsnota 'Zicht op wetgeving' die ik eerder dit jaar aan de Tweede Kamer heb aangeboden, is duidelijk aangegeven dat vernieuwingen op het gebied van de wetgeving nodig zijn. Alsdan kan de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit van het overheidsoptreden gehandhaafd en zonodig verbeterd worden. De bijzondere verantwoordelijkheid van Justitie voor het

algemeen wetgevingsbeleid levert een extra bijdrage aan het bevorderen en beschermen van die kwaliteit van het overheidsoptreden en daarmee aan de meer algemene modernisering van het functioneren van politiek en bestuur. Hierboven refereerde ik al even aan het beperkte stuurvermogen van de overheid. Nieuwe sturingsconcepties vinden dan ook steeds meer ingang in het overheidsbeleid. Daar waar dat kan zal de overheid op afstand en op hoofdlijnen moeten sturen. Bij de vormgeving hiervan speelt het door mij voorgestane algemeen wetgevingsbeleid een onmisbare en essentiële rol. De complexiteit en turbulentie namelijk, waardoor vele beleidsterreinen nu worden gekenmerkt, vereisen daarop toegesneden en afgestemde, soms nieuwe, vormen van wetgeving. Daarbij moet dan worden gedacht aan kaderwetgeving, wetgeving die vooral is gericht op procedures en het creëren van besluitvormingsarrangementen. Een concreet voorbeeld is de aan bedrijfsinterne milieuzorgsystemen gekoppelde hinderwetvergunning. De in deze vergunning vastgelegde bepalingen betreffen niet zozeer een gedetailleerde regulering van de in een bepaald productieproces benodigde installaties en dergelijke, maar leggen randvoorwaarden, resultaatverplichtingen vast, waaraan het productieproces zal moeten voldoen. Aldus worden effectiviteit en resultaatgerichtheid op verantwoorde wijze afgestemd op en gecombineerd met de flexibiliteit die kenmerkend is voor de aard van het te reguleren proces. Maar steeds zal daarbij de verantwoordelijkheid van de overheid voor het democratisch en rechtsstatelijk gehalte van onze samenleving voorop moeten blijven staan.

Behalve bestuurlijk-technische doelstellingen die aan nieuwe vormen van wetgeving ten grondslag liggen, kunnen we ook nog een politiek-maatschappelijke component onderscheiden. We zien namelijk dat nieuwe vormen van wetgeving in belangrijke mate aansluiten bij diverse mogelijkheden van zelfregulering. Ze proberen, waar

mogelijk, die mogelijkheden te stimuleren en verder tot ontwikkeling te brengen. Anders gezegd, verdere ontstatelijking van besluitvormingsarrangementen op het gebied van onder meer onderwijs, cultuur, maatschappelijke hulp- en dienstverlening moet hand in hand gaan met een geleidelijke – door wetgeving ondersteunde – versterking van de autonomie en eigen (financiële) verantwoordelijkheid van burgers en hun verbanden in de samenleving.

Een realistische fantasie

Dit alles betekent niet dat in 2000 het door Fukuyama aangekondigde 'einde van de politiek' zal zijn gerealiseerd. Wel zal er in 2000 een belangrijke verschuiving van 'statelijke' en 'Haagse', ten gunste van meer 'lokale' en 'maatschappelijke' politiek zijn gerealiseerd, die meer recht doet aan de authentieke betekenis van dat woord. Alleen op deze wijze kan adequaat tegemoet worden gekomen aan de toenemende verscheidenheid in de samenleving van 2000, die, zou ze moeten functioneren via het budgetmechanisme, stellig zou verstarren en verbureaucratiseren.

In 2000 zal duidelijk blijken dat de betrokkenheid van de burger bij politiek en bestuur niet langs de *input*zijde van het politiek systeem is verstrekt door uitbreiding en verbreding van het kiesrecht. Nee, de betrokkenheid zal zijn vergroot en geïntensiveerd doordat burgers zelf (weer) in staat werden gesteld tot het dragen van verantwoordelijkheid voor elkaar zowel in de buurt, vereniging, werkplek als in de gemeente.

Dit is geen rooskleurig beeld waarin 'ouderwetse' idealen in de toekomst zijn ge-projecteerd. Integendeel, de ingrediënten voor de realisering van een dergelijke zorgzame en verantwoordelijke samenleving liggen meer dan ooit binnen ons handbereik. Ik denk dan bijvoorbeeld aan het gestegen gemiddelde opleidingsniveau van de burgers, de toegenomen vrije tijd als gevolg van produktiviteitsstijging, de groei van het aantal ouderen dat geniet

van een al dan niet flexibele pensioenregeling, een meer evenwichtige verdeling van de betaalde arbeid tussen mannen en vrouwen en tenslotte, een zelfbewustere

De ingrediënten voor de verantwoordelijke samenleving liggen binnen handbereik

houding van burgers die zich manifesteert in een sociaal 'ondernemerschap' dat in sommige gevallen de nu nog professioneel georganiseerde verzorgingsarrangementen geheel kan vervangen. De overheid opereert op die markt van 'sociale ondernemers' als makelaar en 'facilitair bedrijf'.

Aan de andere kant zal de positie van de overheid een nieuwe impuls en versterking moeten krijgen. Immers, de samenleving van 2000 zal, hoezeer ook een aantal hierboven genoemde ontwikkelingen als positief kan worden gewaardeerd, stellig een aantal grote problemen kennen. Problemen die de kwaliteit van de samenleving direct raken. De verdere internationalisering van de economie zal een onvermijdelijke pendant hebben in de internationaliserende en professionaliserende criminele *branche*. Om hieraan tegenwicht te bieden zullen investeringen in mensen en organisaties nodig zijn op een niveau dat dat van de afzonderlijke lidstaten overschrijdt. In 2000 zullen sommige taakonderdelen van Justitie waarschijnlijk geheel of gedeeltelijk zijn ondergebracht in een Europese schaal. Dat zal gelden voor communicatie, informatievoorziening en Europese recherche.

Deze Europese samenwerking en ondersteuning betekent geen afvlakking van de verantwoordelijkheden van de nationale overheid. Integendeel, kerntaken van de Nederlandse overheid zijn en blijven het

bindende element in onze democratische rechtsstaat. Ook in 2000.

