

# Reinventing government in de praktijk

*De praktijk van de reorganisatie van het openbaar bestuur is veelvormig en complex.*

*Drie D66-ers geven hier vanuit hun positie als direct betrokkene commentaar op de reorganisatie binnen hun terrein. Hans Jeekel als kamerlid en ex-ambtenaar van L.N.V. over de rechtsstatelijke context, Hans Engels als wethouder over gemeentelijke herindeling en Henk van Alderwegen als dijkgraaf over de reorganisatie van de waterschappen.*

## Rolveranderingen en tijd om te leren

In gesprek met Hans Jeekel

“Als Democraat wil ik wel sympathiek staan tegenover de idee van Reinventing Government. Vanuit onze democratische en pragmatische oriëntatie dienen we waakzaam te zijn tegenover processen van verstarring en bureaucrativering van het bestuur en van het overheidsapparaat. Maar ik meen toch dat we de hele beweging óók kritisch moeten beschouwen. Ik zou willen waarschuwen voor met name één van de grondtrekken van dit denken: het is mij te vrijblijvend van aard. Met alle nadruk die wordt gelegd op het eigen initiatief kan het noodzakelijk gevoel voor continuïteit, in termen van beheer en zorg, in het gedrang komen.

De hele idee van Reinventing Government is uit Amerika komen overwaaien. Maar wij kennen hier in Europa een andere traditie, een traditie waarin het gevoel voor het publieke en voor een noodzakelijke publieke samenhang voorop staat. Wij hebben meer affiniteit met de statelijke organisatie dan in de Verenigde Staten het geval is. Daar leeft de idee van het particulier initiatief veel nadrukkelijker. Als we dus de nadruk gaan leggen op het eigen initiatief, dan zullen we heel goed moeten kijken wáár en hoé dat gerechtvaardigd is. Je moet oppassen voor het ontstaan van een ‘gesprekscultuur’, waarin consensusvorming voorop komt te staan via kringgesprekken in de verschillende onderdelen van het openbaar bestuur. Van groot belang is en blijft de wederzijdse afstemming in de institutionele en staatsrechtelijke context.

Als je kijkt naar de reorganisaties op de departementen, bijvoorbeeld het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, dan zie je dat er ook hele andere invloeden werkzaam zijn bij de reorganisatie van het openbaar bestuur. Daar was het niet de idee van Reinventing Government, maar de crisis in de organi-

satiecultuur en de financiële taakstelling die destijds de doorslag gaven voor de reorganisatie. Inhoudelijk bleek dat men de beleidsregels niet meer wist te handhaven binnen de oude organisatieopzet. Daarnaast was er sprake van sterk verkavelde overlegstructuren, die nauwelijks toegang boden aan nieuwe spelers op het veld.

Nu wordt bij allerlei organisatieveranderingen binnen de Rijksoverheid sterk de nadruk gelegd op drie motieven: klantgerichtheid, kosten-effectiviteit en bezuiniging. Deze motieven geven richting aan al die processen. Er wordt een fraai nieuw beleidsmodel ontworpen: sturen op hoofdlijnen, toetsen op resultaat. En vervolgens stukt er iets. Want bij alle verandering blijven de spelers dezelfde. De rolverandering die zij moeten ondergaan kost tijd en die krijgt men meestal niet. Er is veel te weinig gelegenheid om te ‘leren’. Daarom is het klakkeloos volgen van organisatie-adviezen ook zo riskant: men schetst de voordelen, maar heeft te weinig oog voor de risico’s die aan de veranderingen kleven. Er bestaat bij het leger van goedbedoelende adviseurs te weinig gevoel voor de bestuurlijke, organisatorische en vooral ook de politieke en rechtsstatelijke context van de veranderingen. Zo loop je het risico dat wat als proces wordt gestart, al snel verbreekt in opzichzelfstaande initiatieven, projecten en zelfstandigheden. De politiek heeft er moeite mee dit proces te volgen en te begrijpen; zij staat er in wezen te ver van af.

In dit licht wordt de gedragscode, dat de minister tijdig en op integere wijze de ambtelijke inzichten over dergelijke reorganisaties verwerkt en doorgeeft, alleen maar méér van belang. Het vereist tevens dat de ambtelijke organisatie deze informatie genereert en op integere wijze aan de minister verschaft. De vraag lijkt hier te zijn of en in welke mate een publieke organisatie gerechtigd is haar eigen reorganisatie ‘te doen’, juist als deze niet zonder grote gevolgen is. (CdV).

Hans Jeekel is lid van de Tweede Kamerfractie van D66.

# Het gevaar van annexatie

In gesprek met Hans Engels

“Op provinciaal en landelijk niveau speelt partijpolitiek een heel belangrijke rol bij gemeentelijke herindeling. De PvdA in Drenthe heeft een vooropgezet standpunt: de vorming van zo groot mogelijke centrumgemeenten. Dit past in het PvdA-streven naar grootschaligheid, eenvormigheid en sturing van bovenaf. Ook bij de VVD speelt grootschaligheidsdenken een rol, maar dan meer als reactie op de economische schaalvergroting. De VVD en D66 vinden elkaar in de erkenning van het suburbane karakter van gemeenten als Eelde. Typerend voor D66 is het kijken naar het belang van bestaande culturele leefgemeenschappen. Bij D66 aarzelt men uit democratisch oogpunt over de totstandkoming van een schaal waarbij de afstand tot de burger wordt vergroot. Hierbij moet je uiteraard weer niet dogmatisch worden. De betrokkenheid van de burger bij het bestuur is echter ook geografisch bepaald. Je moet derhalve rekening houden met de gevoelens en identificaties van burgers.

D66 vindt met haar ideeën vooral steun bij het CDA. Ook voor het CDA spelen maatschappelijke samenhang en geografische afstand een belangrijke rol. Maar het CDA heeft minder dan D66 de neiging de overheid en de burger dichter bij elkaar te brengen.

We moeten als D66 waken voor 'digitale' modellen voor de bestuurlijke organisatie zoals aangedragen door het ministerie van Binnenlandse Zaken. De nadruk in de discussie over reorganisatie van het openbaar bestuur ligt thans op gemeentelijke herindeling en daarbinnen op de situatie van de grote steden. Ik maak me zorgen over het gevaar dat vanuit dit kader te snel zal worden overgegaan tot vormen van annexatie. Terwijl met annexatie in ieder geval de inhoudelijke problemen niet worden opgelost.

Voor de gemeente Eelde is de herindeling formeel op twee manieren aan de orde. Ten eerste is in Drenthe al enkele jaren een herindelingsproces aan de gang. Ten tweede heeft Staatssecretaris Van de Vondervoort enkele weken geleden aan 20 centrumgemeenten, de zogenaamde C20, gevraagd hun problemen te inventariseren en te bekijken welke rol randgemeenten kunnen spelen bij het oplossen hiervan. De gemeente Groningen heeft toen te kennen gegeven iets met Eelde te willen.

Doorslaggevend om binnen Drenthe tot herindeling over te gaan was de landelijke discussie over de opschaling van WGR-gebieden (Wet Gemeentelijke Regelingen - een wettelijke verplichting voor gemeenten om op bepaalde terreinen en voor bepaalde taken samen te werken). Drenthe heeft een aantal zeer kleine gemeenten. Om de steeds terugkerende vraag te vermijden of Drenthe en Groningen samen zouden moeten gaan, is in Drenthe uitdrukkelijk afgesproken met de herindeling binnen de pro-

vinciegrens te blijven. Maar de provinciegrens vormt wel vaak een knelpunt. Maatschappelijke verbanden lopen niet precies langs deze grens. Eelde is bijvoorbeeld op de stad Groningen georiënteerd voor voorzieningen zoals ziekenhuizen, culturele activiteiten, voortgezet onderwijs, alsmede voor werkgelegenheid. De stad Groningen ziet dit vooral als een bestuurlijk probleem, financieel gezien is het sinds de wijziging van de Financiële Verhoudingswet geen probleem meer.

Het probleem van de provinciegrens kan worden opgelost door het maken van afspraken in regionaal verband. Eelde heeft bijvoorbeeld afgesproken met Groningen dat in het noorden van Eelde luxe woningen kunnen worden gebouwd. Wij hadden daar liever de ontwikkeling van een natuurgebied gezien, maar Groningen hoopt zo te voorkomen dat de beter-geïntegreerde uit de directe omgeving van de stad vertrekken. Wel leidt de provinciegrens tot de bizarre situatie dat de staatssecretaris Eelde verboden heeft om met Groningen samen te werken op het gebied van ambulance-diensten en de brandweer. Deze beslissing is ingegeven door de behoefte Assen van een verzorgingsgebied met enige omvang te voorzien, maar Groningen ligt véél dichterbij Eelde dan Assen!

Gedeputeerde Staten hebben eerst voorgesteld van de hele kop van Drenthe één gemeente te maken: de gemeente 'Noordenveld'. Wij vonden echter dat hierdoor de afstand tot de burger te groot zou worden. Het voorstel was bovendien te sterk gebaseerd op de intentie een vuist te kunnen maken tegen Groningen en Assen. Eelde heeft toen zelf het idee ingebracht een gemeente te vormen uit Eelde, Zuidlaren en Vries: een groene gemeente op de economische as Groningen-Assen. Dit voorstel werd aanvankelijk gehonoreerd, maar later kwamen Gedeputeerde Staten met een ander plan, namelijk de vorming van Groot-Assen. Op dat moment kwam de bevolking van Eelde in actie. De bewoners wilden niet bij Groningen of Assen horen. Men heeft handtekeningen ingezameld en het gemeentebestuur heeft een enquête laten doen. Daaruit bleek dat de bevolking in Eelde eensgezind denkt over al dan niet aansluiting bij Groningen of Assen. Aanvankelijk was er nog wel steun voor verschillende opties, zoals de vorming van 'Noordenveld' of het samengaan met de gemeente Haren. Uiteindelijk heeft men elkaar gevonden in het idee van het samenvoegen van Eelde, Vries en Zuidlaren.

Deze gemeenten hebben tegen de provincie Drenthe een zogenaamde artikel 285-Gemeentewetprocedure aangespannen, omdat de provincie onzorgvuldig zou hebben gehandeld en onvoldoende de belangen van de betrokken gemeenten had behartigd. De Staatssecretaris heeft ons in het gelijk gesteld en de besluitvorming moet worden overgedaan. In de praktijk levert dit ons echter niets op: Gedeputeerde Staten stellen nog steeds de vorming van Groot-Assen voor. Dit voorstel lijkt het in de Provinciale Staten niet te zullen halen. Tot op heden wordt het alleen gesteund door de PvdA-fractie.” (CK).

*Hans Engels is D66-wethouder in Eelde en verbonden aan de vakgroep Staatsrecht van de Rijksuniversiteit Groningen.*

# De vierde overheid: het waterschap

In gesprek met Henk van Alderwegen

**“H**et valt mij op dat in D66 kringen enige schroom bestaat om te spreken over de functie van waterschappen in ons openbaar bestuur. In het landelijk verkiezingsprogramma van D66 komt het woord ‘waterschap’ niet voor. Aan waterstaat en waterbeheer waaronder rivierdijkversterking, worden wel enige woorden gewijd, maar die zijn voor mij geen reden om mij met D66 verbonden te voelen. Nu na het in werking treden van de Waterschapswet de waterschapsbesturen veel breder zijn samengesteld en ik zelfs een aantal bestuurders ken die door de D66-achterban zijn gekozen, is het te hopen dat de kennis van en het begrip voor deze beleidssterreinen en bestuursvorm binnen D66 zal toenemen.

Waterschappen zijn namelijk de vierde overheid in Nederland naast het rijk, de provincies en de gemeenten. Het belangrijkste verschil met rijk, provincie en gemeenten is dat deze overheid een beperkt takenpakket heeft: het is een functionele overheid. De bestuurders van waterschappen worden democratisch gekozen door alle belanghebbenden en dat zijn alle burgers. Alleen de voorzitter wordt door de Kroon benoemd, een benoeming op basis van een voordracht door het eigen bestuur. Een procedure waarvoor D66 al dertig jaar vecht in het kader van burgemeestersbenoemingen is bij de waterschappen een feit en reeds praktijk.

*Henk van Alderwegen is D66 voorzitter Noord Holland en dijkgraaf van het waterschap De Waterlanden.*

De laatste jaren is er heel wat veranderd in de waterschapswereld. De waterschappen zijn niet alleen meer actief in het landelijk gebied, zelfs het waterbeheer in Amsterdam komt onder verantwoordelijkheid van een waterschap te staan. Het gaat om waterbeheer aangepast aan alle vormen van grondgebruik, rekening houdend met hoofd- en nevenfuncties van het gebied zoals vastgelegd in de plannen van het rijk en de provincies. De bestuurscultuur is met de verbrede taak en samenstelling van de besturen weliswaar vermaatschappelijkt, maar het credo blijft: functioneel en democratisch.

Binnen D66 wordt bij de discussies rondom de gewenste wijzigingen in de organisatie van het binnenlands bestuur naar mijn mening terecht argwanend gekeken naar het functioneren van gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten, vanwege de weinig effectieve democratische controle op deze bestuursorganen. Vreemd genoeg vindt daarnaast met instemming van D66 op grote schaal zowel op rijks-, provinciaal en lokaal niveau overdracht van taken naar zelfstandig opererende instellingen plaats. Instellingen die enkele wezenlijke overheidstaken overnemen. Van democratische controle bij deze bedrijven lijkt amper sprake; de politiek heeft nauwelijks meer iets wezenlijks in te brengen bij de verzelfstandigde KPN, de NS en de energie- en waterleidingbedrijven.

Gelukkig is één van de meest wezenlijke overheidstaken in Nederland, het waterbeheer, in handen van een apart, rechtstreeks door de belanghebbenden (wij allemaal) gekozen openbaar bestuur: het waterschap.”

**Niet verder vertellen (want dan doen ze 't allemaal!) maar....**

# Studenten krijgen héél veel korting op een jaarabonnement op Idee.

Meer weten ? Tel. 070 - 356.60.66.