


Renovatie van de Staat: Winst 5 Miljard

drs. Gijs van Loef CMC

 De verkiezingsprogramma's zijn bekend. Alle politieke partijen willen bezuinigen op de overheid. Iedereen realiseert zich dat de rekening van de crisis niet eenzijdig bij burgers en bedrijven kan worden neergelegd. De teneur is: minder ministeries, de provincies inperken en waterschappen opheffen, gemeenten zijn het aanspreekpunt voor de burger en die burger moet meer invloed krijgen. Er is kennelijk een bij alle politieke partijen gedeeld probleem dat de grenzen van de partijpolitiek overstijgt en het probleem heet 'de overheid'.

Noodzaak tot bezuinigingen, maar zet politici op het verkeerde been

De ambtenaren zijn de kop van jut. Maar je kunt niet zomaar gaan snijden in de overheid, los van generieke maatregelen als de kaasschaaf, het bevriezen van lonen en het versoberen van de rechtspositie van ambtenaren. Het 'bekt' in verkiezingstijd misschien wel lekker, maar de plannen om de overheid te kortwieken zijn weinig doordacht.

Met het opheffen van waterschappen besparen we niks. Bij de provincies valt door het schrappen van franje zeker een paar honderd miljoen te halen, op het provinciefonds kan worden gekort en ook het eigen vermogen kan worden afgeroomd (opbrengst verkoop nutsbedrijven). Dat geeft ongetwijfeld wel een boel heisa, want het is eigen geld. De zoveelste halfslachtige reorganisatie van de rijksdienst gaat eerst geld kosten en veel negatieve energie genereren (omdat er geen visie achter zit) voordat op langere termijn besparingen van misschien een miljard in het vizier komen. De bestaande reorganisatie levert in ieder geval nauwelijks efficiencywinst op. En op het gemeentefonds kan altijd worden gekort, maar aangezien gemeenten door de toename van

het aantal taken steeds belangrijker worden en over een eigen belastinggebied beschikken, is het nog maar helemaal de vraag waar die rekening dan uiteindelijk terecht komt. Structureel bezuinigen op de apparaatskosten van de overheid is bijzonder lastig. Het zal heel moeilijk zijn om er op de lange termijn een paar miljard uit te persen. Temeer daar politieke partijen toch vooral ook leuke dingen willen doen en er altijd compromissen gesmeed moeten worden en dat leidt allemaal tot nieuw beleid, nieuwe detailwetgeving en onvermijdelijk extra bureaucratie. Hoe doorbreken we deze vicieuze cirkel?

De eigenlijke vraag waar ons land (en andere landen) voor staat is niet: Hoeveel kunnen we bezuinigen op de overheid? De vraag is deze: Hoe herstellen we het vertrouwen van de kiezer in het democratisch systeem? Of, anders geformuleerd: Hoe kan het Openbaar Bestuur haar Gezag terugwinnen? Nog preciezer: Wat zijn de taken van de overheid? Dit zijn de echte vragen die beantwoord moeten worden.

Existentiële vragen

Het gaat om existentiële vragen. De vraag hoeveel we kunnen bezuinigen op de overheid zet ons direct op het verkeerde been. Dan gaat iedereen naar de ander wijzen en vervolgens gaan politici en bestuurders allemaal rollebollend over straat en worden er uiteindelijk compromissen gesloten waar niemand echt achter staat en ligt de rekening uiteindelijk toch weer gewoon buiten de overheid. Een structurele kostenbesparing op de overheid, waar de politici nu opeens de mond vol van hebben, kan alleen het resultaat zijn van een doordachte aanpak. Laten we ambitieus zijn en de handschoen oppakken!

Kunnen we de kwaliteit van de overheid verhogen? Kan het openbaar bestuur haar gezag terugwinnen? En met als bijkomstig effect op termijn ook nog mil-

jarden besparen? Het antwoord is: Ja, dat kan. Binnen de muren van het Huis van Thorbecke. Dus zonder grondwetswijziging.

De taken van de overheid

We moeten de staat renoveren. Een nationale coalitie van politieke partijen zal aan de tekentafel moeten gaan zitten en vanaf het begin beginnen. Bepalen wat de taken van de overheid zijn. Politieke consensus is mogelijk, want 16,5 miljoen Nederlanders hebben, ongeacht hun politieke kleur, wel zo ongeveer dezelfde opvattingen over wat de overheid zou moeten doen. (www.21minuten.nl). Onze meningsverschillen gaan over de inkomensverdeling (de eigen portemonnee), over ethische vraagstukken van leven en dood, over onze internationale oriëntatie en over wat we onder vrijheid moeten verstaan. Er blijft, kortom, genoeg stof voor politiek debat. Maar wat de overheid moet doen, daar zijn we het met elkaar wel over eens.

Alle Nederlanders willen dat de overheid zorgt voor streng toezicht op de banken, een rechtvaardige inkomensverdeling (de klassieke discussie tussen links en rechts), een doelmatige belastingheffing, sociale zekerheid voor mensen die door gebrek of pech maatschappelijk uit de boot dreigen te vallen (maar geen voorzieningen die lui maken), goede voorzieningen voor ouderen, goede opvang en integratiefaciliteiten voor buitenlanders, goede jeugdzorg, goed onderwijs toegankelijk voor iedereen, een goede gezondheidszorg toegankelijk voor iedereen, betaalbare huisvesting, beheer van de openbare ruimte, binnenlandse- en internationale veiligheid, buitenlands beleid, een schoon leefmilieu, natuurbehoud, een goede en moderne fysieke infrastructuur (water, wegen, spoorwegen, netwerken), een gezond economisch werk- en vestigingsklimaat, goede recreatieve- en sportvoorzieningen, cultuurbehoud en bescherming van unieke waarden.

Met elkaar willen we een overheid die dit voor ons regelt. De huidige overheid heeft er steeds meer problemen mee. Ze is overbelast, doordat politici geen keuzes maken, doordat het marktdenken de publieke zaak vertroebeld heeft, door een ongrijpbare Europese Unie die zijn eigen agenda volgt en doordat burgers als gevolg hiervan niet meer weten wat ze van de overheid kunnen verwachten. We kunnen het volgende constateren.

Ten eerste: De burger heeft een eigen verantwoordelijkheid voor een leefbare samenleving. We moeten allemaal ons steentje bijdragen. Er valt nog een wereld te winnen met betrekking tot onze omgang met elkaar, met ons gedrag in de openbare ruimte en met de manier waarop we met het leefmilieu omgaan. Voetbalhooligans zijn ons aller probleem. Net als de rotzooi van Koninginnedag. En jongens moeten ook buiten kunnen spelen. Lezer, vergeef me het moralisme.

Ten tweede: Voor de verschillende overheden (het rijk, provincies, gemeenten) geldt: *In der Beschränkung zeigt sich der Meister*. De vergader- en overlegcultuur is totaal doorgeslagen. We kunnen niet alles overal met iedereen bespreken. De bestuurlijke drukte.

Ten derde: De effectiviteit van het overheidsbeleid laat te wensen over, zeker daar waar complexe maatschappelijke problemen zich niet laten 'verkokeren'. Denk bijvoorbeeld aan het rekeningrijden, de CO2-aanpak, de jeugdzorg, het functioneren van de politie, of de aanpak van de 'prachtwijken'.

Ten vierde: De overheid is niet meer in staat om grote, technologisch complexe projecten fatsoenlijk uit te (laten!) voeren. Het is zeer de vraag of ze de noodzakelijke expertise om dit soort projecten te kunnen managen wel in eigen huis heeft.

Ten vijfde: Dienstverleners (onderwijzers, politieagenten, zorgverleners) hebben een eigen professionaliteit en daar hoort een eigen verantwoordelijkheid en vrije handlungsruimte bij. De verticale regel- en controletoren dreigt de uitvoerende professional te verpletten. Het is genoegzaam bekend, maar er gebeurt niks. We kunnen stapels specifieke onderwijsregelingen schrappen net als de verplichte productiequota bij de politie en in de zorg.

Het zijn open deuren, al jaren. En het blijft maar tochten.

Wie doet welke taken?...

De nieuwe overheid van de 21e eeuw moet aan een aantal voorwaarden voldoen. De burger heeft in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid. De overheid moet minder kletsen en meer doen. Ze moet resultaat boeken. Ze moet op iedere plek over de juiste expertise beschikken. En experts moeten de ruimte hebben om te kunnen handelen. De vraag die vervolgens aan de orde is: Wie doet nu Wat?

Laten we ons beperken tot de ruggengraat van de staat: het Rijk, de provincies en de gemeenten. Iedere bestuurslaag heeft zijn eigen inrichtingsprincipe, of paradigma.

Bij het Rijk staat de lange termijn op macroschaal centraal. Het Rijk is de schakel naar Europa en de wereld. Het Rijk gaat over internationale betrekkingen, (inter)nationale veiligheid, de nationale ruimtelijke ordening en landelijke infrastructuur, de bevordering van de ontwikkeling van een duurzame economie, wetenschap en cultuur. Het Rijk stelt ook de kwalitatieve en financiële contouren vast van het onderwijs, de gezondheidszorg, de volkshuisvesting, de sociale zekerheid en de inkomensverdeling, zeg maar de dienstverlening. Daar horen een parlement en een regering bij die zich tot deze hoofdzaken weten te beperken.

Het middenbestuur (provincies en waterschappen kunnen bestuurlijk-organisatorisch worden samengevoegd) gaat uitsluitend over het integrale beheer van de ruimte. Bodem en grondwater, de inrichting van het ruimtelijk oppervlak en het integrale watersysteem, de horizon, de luchtkwaliteit. Het middenbestuur is de ruimtelijke gebiedsregisseur die plant en handelt binnen door het Rijk voorgeschreven nationale contouren. Het middenbestuur gaat niet meer over dienstverlening.

Gemeenten zijn als 'Eerste Overheid' het gezicht van de overheid en het loket voor burgers en bedrijven. De alledaagse dienstverlening aan burgers en bedrijven is haar brede kerntaak. Daarbij is het nodig om onderscheid te maken tussen 'collectieve diensten', dat zijn diensten waarvan iedereen als het ware automatisch profiteert, denk aan het beheer van de openbare ruimte, de openbare orde en veiligheid, de regulering van bouwen en wonen en het verkeer en 'individuele diensten', dit zijn diensten die op transactiebasis tot stand komen, waar altijd een persoonlijke relatie tussen de dienstverlener en de ontvanger van de dienst bestaat, denk aan het lager en voortgezet onderwijs, de jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning, uitvoering van werk- en inkomensregelingen. De lokale overheid (gemeenten en specifieke publieke instellingen als scholen, corporaties en verzorgingshuizen) hebben bij de collectieve- en individuele dienstverlening de regie. Daar hoort een krachtig lokaal democratisch bestel bij.

Met de drie paradigma's zijn we er nog niet helemaal. De drie paradigma's geven een antwoord op de vraag wie welke inhoudelijke taken heeft te verrichten: De primaire processen. Het Rijk gaat over nationale zaken en de lange termijn, het middenbestuur gaat uitsluitend over de ruimte binnen de nationale contouren, de gemeenten en lokale publieke organisaties gaan over de dienstverlening aan burgers en bedrijven. De drie bestuurslagen hebben elk hun eigen afgebakende takenpakket. Maar natuurlijk is er ook een onderliggende samenhang. Dit is de verantwoordelijkheid van het Rijk. Het Rijk gaat over de onderliggende systemen en verbindingen waardoor het geheel goed kan functioneren. Zoals het belastingstelsel en de architectuur van ICT-systemen en processen. Laten we de politie als voorbeeld nemen. Er zijn 25 politiekorpsen, er wordt gediscussieerd over de vraag of er wel of geen landelijke politie moet komen, moet de politie centraal of decentraal? Het antwoord is: geen van beiden. Dienstverlening is een essentiële politietaken, die kan alleen dicht bij de burger gestalte kan krijgen. Elk regionaal politiekorps gebruikt communicatie- en informatiesystemen en dat kan alleen centraal op een doelmatige en effectieve manier worden georganiseerd. De politie moet dus decentraal en centraal georganiseerd. Hetzelfde geldt voor de invoering van een samenhangende ICT-architectuur met inlogfaciliteiten (zoals DigiD) en basisregistraties (zoals het GBA) die het mogelijk maakt dat burgers en bedrijven op een simpele en

veilige wijze digitale diensten kunnen aanvragen en dat overheden effectief en efficiënt gegevens kunnen uitwisselen. Het Rijk is verantwoordelijk voor alle systemen die op landelijke schaal nodig zijn, ongeacht de vraag of ze zelf een 'gebruiker' is of niet.

... en voor welke volksvertegenwoordiging?

De uitwerking van de vraag 'wie doet welke taken' brengt ons terug bij het begin. Hoe past ons democratisch systeem bij een overheid die gebaseerd is op deze paradigma's? Het antwoord ligt besloten in de voorgestelde bestuurlijke taakverdeling. Het parlement en de regering gaan over de lange termijn, de onderliggende samenhang en de hoofdlijnen van het beleid. 'Provinciale staten' gaan over de inrichting en het beheer van de ruimte, de bodem, de lucht en het water. En de gemeenteraad (en andere lokale vertegenwoordigende organen) gaan over de dienstverlening van de overheid en lokaal beleid.

De cirkel is hiermee rond. We kunnen het vertrouwen van de burger in de overheid herstellen, het openbaar bestuur kan haar gezag terugwinnen. Door alle taken van de overheid goed te doen. Onze landelijke politici moeten met elkaar vaststellen wat de taken van de overheid zijn en dit doorvertalen naar een kleinere, maar beter georganiseerde en professionele overheid. Daar past een cultuur van doordachte bescheidenheid bij, waar op landelijk niveau niet direct naar wetgeving wordt gegrepen als er problemen zijn of als een bepaalde groep tekort wordt gedaan. Dat zullen gemeenten dan wel constateren en zij zullen daarnaar handelen. En desnoods het Rijk om wetgeving vragen.

Dit brengt ons terug bij het begin. Hoeveel kan er op de overheid worden bezuinigd? Generieke maatregelen als snijden met de kaasschaaf, het bevriezen van lonen en het versoberen van de rechtspositie van ambtenaren laten we buiten beschouwing. We richten ons op de mogelijke kostenbesparingen door de reductie van het aantal arbeidsplaatsen.

De renovatie van de staat en kostenbesparing als resultante

Dit betoog gaat over de renovatie van de staat op basis van een doordachte aanpak. Er ligt een blauwdruk. De gerenoveerde staat wordt gevormd door een kleine, professionele Rijksoverheid die bestaat uit een aantal kerndepartementen (en enkele landelijke uitvoeringsorganisaties die hier buiten beschouwing zijn gelaten, ook daarvoor geldt eerst een takendiscussie en dan opnieuw positioneren), een beperkt middenbestuur en de bestaande gemeenten (ruim 400). Bij de gemeenten verandert weinig. Wellicht is een zekere schaalvergroting in dunbevolkte gebieden nodig om de bestuurskracht van die kleine gemeenten te vergroten. Maar het is duidelijk dat de grote veranderingen bij de Rijksoverheid en het Middenbestuur moeten plaatsvinden. En de grootste kostenbesparingen zitten bij het Rijk.

De omvang van de nieuwe kerndepartementen is tamelijk arbitrair, maar meer dan enkele honderden ambtenaren per departement zijn echt niet nodig. Hoeveel ambtenaren werken er dan nu op de ministeries? Deze vraag is onmogelijk te beantwoorden. In 10 overheidsrapporten van de afgelopen 5 jaar staan 10 verschillende antwoorden (!). Ieder rapport gaat uit van andere definities en tellingen. Het aantal dat wordt genoemd, hier opgesomd zonder toelichting: 288.760 (fte); 174.966 (fte); 164.419 (fte); 156.399 (fte); 154.000 (fte); 147.990 (fte); 123.000 (personen); 119.111 (personen); 103.139 (fte); 52.733 (fte). (voetnoot: zie Formatie Rijk 12042010.ppt). Omdat we niet beter kunnen weten lijkt de veronderstelling gerechtvaardigd dat het laagste formatiegetal zo ongeveer de kernformatie van de 13 departementen zonder ZBO's, agentschappen, RWT's etc. is. Dit betekent dat er bij het Rijk zo'n 50.000 arbeidsplaatsen kunnen komen te vervallen. Daarnaast kan er ongetwijfeld bij een aantal landelijke uitvoeringsorganisaties (ZBO's) op formatieplaatsen worden bezuinigd zonder dat de kwaliteit van de dienstverlening erop achteruit gaat (denk bijvoorbeeld aan het UWV en het CWI). We moeten ook hier in totaliteit toch al gauw denken in enkele tienduizenden. De verbetering van de landelijke systeem-infrastructuur kan door bestaande taakorganisaties worden opgepakt en daar zouden de bestaande budgetten toereikend voor moeten kunnen zijn (Rijkswaterstaat, ICTU e.a.). Het samenvoegen van provincies en waterschappen tot een nieuw Middenbestuur kan zo'n 7.000 arbeidsplaatsen schelen (en daar vallen miljarden aan door provincies opgebouwd eigen vermogen vrij). Gemeenten moeten zeker doelmatiger gaan werken, maar de mogelijkheden om arbeidsplaatsen te schrappen zijn hier toch relatief beperkt. Er vervallen in ieder geval administratieve functies doordat allerlei door het Rijk opgelegde gedetailleerde regelingen komen te vervallen. Dit is echter een verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur.

Hier staat tegenover de noodzaak om te investeren in kennis en kwaliteit bij alle bestuurslagen. Er komen zeker ook nieuwe arbeidsplaatsen bij, want er is dringend meer inhoudelijke expertise nodig.

Indien gerekend wordt met een norm van € 85.000 per arbeidsplaats (bruto loonsom plus extra's plus kantoorkosten) dan is de gerenoveerde ruggengraat van de staat door het wegsnijden van overvloedige bureaucratie € 5 miljard goedkoper dan de huidige. Daarnaast kan er op basis van een takendiscussie nog bezuinigd worden op het aantal arbeidsplaatsen bij ZBO's en mogelijk kunnen zelfs bepaalde ZBO's in zijn geheel worden afgeschaft. Dat vergt van geval tot geval een politiek oordeel. Verder zijn er nog bezuinigingsmogelijkheden op de overdrachtsuitgaven en externe uitgaven, maar dat betreft geld dat daadwerkelijk door de overheid wordt uitgegeven en direct terugvloeit in de binnen- of buitenlandse economie. Dit valt buiten de scope van dit voorstel.

De renovatie van de staat kan op een zorgvuldige en gefaseerde wijze zonder ontslagen worden doorgevoerd door middel van een groot omscholingsprogramma en via natuurlijke afvloeiing. Er komen de komende jaren door de uitstroom van de babyboom-generatie meer banen elders binnen de overheid beschikbaar dan er door deze operatie komen te vervallen, maar die banen liggen in de uitvoerende dienstverlening, zoals in het onderwijs, bij de politie en in de gezondheidszorg. Er blijft dus genoeg werkgelegenheid binnen de overheid beschikbaar. En per jaar gaan bij het Rijk zo'n 7.000 ambtenaren met pensioen. Kortom, de totale doorlooptijd van het renovatieprogramma hoeft hooguit een jaar of tien te zijn.

Misschien kan de PvdA dit agenderen voor het Nationaal Democratisch Akkoord?



Gijs van Loef is denker en doener: socioloog, consultant en interim manager voor de publieke zaak, publicist. Politiek onafhankelijk. Hij heeft een visie op de toekomst van Nederland, gebaseerd op een jarenlange werkervaring binnen de collectieve sector. Centraal in zijn visie staat de kloof tussen de gewone man en de politiek, die kan en moet worden overbrugd. De publieke sector moet worden vernieuwd. Gijs combineert een vlijmscherpe analyse met een heldere en richtinggevende visie.

gijsvanloef@speakersacademy.eu