

Op weg naar de goede oplossing

Twaalf columns en reacties gebundeld, die verschenen tijdens
het schrijfproces van het eindrapport van de studiegroep
'Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen'



Colofon

Een uitgave van

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen

Redactie

EMMA Experts in Media en Maatschappij
Secretariaat van de studiegroep Interbestuurlijke en
Financiële Verhoudingen

Ontwerp

Studio Lammert Jonkman

Beeld

De foto's en afbeelding zijn aangeleverd door de columnisten en
met hun toestemming gebruikt.

De columns en de reacties verschenen eerder op het
discussieplatform van Overheidvannu.nl. Deze bundel is een
bijlage bij het rapport 'Als één overheid; slagvaardig de
toekomst tegemoet!' van de studiegroep Interbestuurlijke en
Financiële Verhoudingen.

10 september 2020

VOORWOORD



Nog één keer bellen met Bernard

Ton: Hoor je mij?...

Bernard: Ja, nu wel weer. Wat ik net zei is dat je een rapport als voor de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen nooit alleen maakt. Dat kan niet. Je hebt input en inspiratie nodig van anderen. Het was heel plezierig en best bijzonder dat er zoveel experts meedachten.

Ton: De betrokkenheid bij dit best abstracte onderwerp is dus groot?

Bernard: Zeker. We lopen een beetje vast als overheden. We hebben altijd taaie vraagstukken gehad, maar de maatschappelijke opgaven van nu zijn echt groot. Maatregelen tegen klimaatverandering, een thuis voor iedereen, ga er maar aan staan. En het zijn deels nieuwe vraagstukken, transities. Die hebben we nog nooit eerder gedaan. Dan is het noodzakelijk dat de randvoorwaarden om als overheden te werken een beetje bij de tijd zijn. Het is nu het moment om zaken beter te organiseren.

Ton: Kan me voorstellen dat je dan wel wat hulp kunt gebruiken...

Bernard: We hebben gekozen voor een open aanpak als studiegroep. Dat is best bijzonder. We hebben veel mensen gesproken, één op één of tijdens ronde tafelbijeenkomsten. Om ook mensen die we niet kenden de gelegenheid te geven mee te denken, hebben we met columns en berichten op LinkedIn mensen uitgenodigd. Uitgedaagd. En reacties kregen we: via de mail, de sociale media en op het discussieplatform van de website Overheid van nu.

Ton: De columns en jouw reacties daarop geven een mooi inkijkje in hoe het eindrapport tot stand kwam.

Bernard: Vandaar dat ik er aan hecht om de columns met mijn reactie erop te bundelen. Je kunt zien waar een deel van onze aanbevelingen in het rapport vandaan komt. Over veel zijn we het waarschijnlijk snel eens, bij andere hebben we het gesprek met elkaar opgezocht. En ook geopend. Want het begint allemaal met elkaar kennen: de belangen, de kansen die iemand ziet. En een goede verstandhouding helpt ons ook als het moeilijk wordt. Dan moeten we elkaar bij de verschillende overheden aan kunnen spreken. Soms betekent dat weer een stapje terug doen naar de bedoeling om weer vooruit te komen. Het is mooi als we aan dat gesprek als studiegroep ook een steentje bij hebben kunnen dragen.

Ton: Dit is denk ik de laatste keer dat we even met elkaar bellen?

Bernard: Ja dat klopt. Bijna wekelijks spraken we elkaar over een column en maakte jij er een stukje over. Dat 'Even bellen met Bernard', heeft mij enorm geholpen bij het nadenken over de studiegroep. Dank je wel daarvoor.
Wat hoor ik nu?

Ton: Sorry, dat is het koffieapparaat...

Bernard: (Grinnikt) Dat is een voordeel van veel thuis werken: de koffie is er beter!

COLUMNS



01

BERNARD TER HAAR

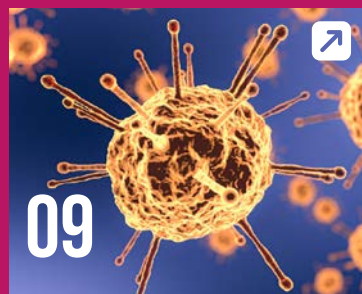
Op weg naar de goede oplossing



05

TONNY VAN DE VONDERVOORT

De financiële verhoudingen volgende de bestuurlijke. Maar dat is al een tijdje niet meer waar.



MARJOLIJN OLDE MONNIKHOF
Wat de Coronacrisis ons leert



02

CHRIS KUIJPERS

Bij verantwoordelijkheid hoort ook financiële armslag



06

ONNO HOES

De burger echt centraal



03

KEES JAN DE VET

Met één overheid naar een nieuwe Deltaprogramma?



07

CO VERDAAS

Als ik het voor het zeggen had...



04

STAF DEPLA

Ook overheden hebben een VAR nodig!



08

MARTIJN VAN DER STEEN

Systematisch maatwerk, voor het werken als één overheid?



12

DICK MOLENAAR

Regio Zwolle Bureau
Naar een effectiever bestuurlijk Nederland



11

MERLIJN BAILLIEUX

Werkgroep Grenzeloos Samenwerken
Rijksreflex? Liever Rijksreflectie



10

STAF DEPLA

Zorgprofessionals en psychisch ernstig kwetsbaren gegijzeld in systemen

NAVIGATIE

COLUMN LEZEN?
KLIK DAN OP DE LINK



TERUG NAAR OVERZICHT



COLUMN DELEN?
KLIK DAN OP HET ICOON



REAGEREN OP
DEZE COLUMN
KLIK OP DE LINK



BELLEN MET BERNARD

Leden van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen schreven 10 columns en van betrokkenen kwamen nog 2 bijdragen. De stukken verschenen eerder op Overheidvannu.nl. Ze waren bedoeld om discussie en reacties uit te lokken en zo input te verzamelen voor het advies van de studiegroep. Na iedere column reageerde Bernard ter Haar, de voorzitter, in 'Even bellen met Bernard' op de columns.



1 april 2020

01

Op weg naar de goede oplossing

BERNARD TER HAAR

"In tijden van crises weten we elkaar goed te vinden". Dat is een uitspraak die ik de afgelopen maanden diverse keren heb gehoord als het ging over interbestuurlijk samenwerken.

Elke overheid speelt een rol om oplossingen te bereiken. We begrijpen heel goed dat het meer samen moet, maar als het niet goed gaat kiest ieder voor zich en vervallen we weer in het klassieke onderscheid Rijk versus andere overheden.

Dit moeten we voorkomen. 'Je gaat er over of niet' is echt verleden tijd is mijn opvatting. Ook als het soms niet goed gaat, moeten we blijven samenwerken. Daar hoort dan bij dat we samen oplossingen bedenken. Soms vergt dit een nationale reactie, maar veel vaker zullen we preciezer moeten weten wat er speelt en welke aanpak werkt of niet. Meer kennis van de lokale praktijk is daarbij cruciaal. Informatie moeten we met elkaar delen. Waarom gaan zaken goed of niet? Dat moeten we specifieker duiden en daarop vervolgens handelen.

'Je gaat erover of niet, is echt verleden tijd.'

Een goed voorbeeld vind ik de energietransitie. Alle overheden zich hebben gecommitteerd aan de doelstelling om tot een klimaatneutraal Nederland in 2050 te komen. Daarin zijn we met z'n allen aan het pionieren en ligt er een belangrijke rol voor gemeenten in bijvoorbeeld het toewerken naar aardgasloze wijken.

In ons discussiedocument 'Nederland heeft één overheid nodig' constateerden we dat dat niet altijd

goed lukt om elkaar te vinden en dat soms de instrumenten ontoereikend zijn. Decentrale overheden hebben bijvoorbeeld niet de financiële instrumenten om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving van de grond te krijgen. Tegelijkertijd kijken we wel met z'n allen naar hen om dit voor elkaar te krijgen.

Het zou in mijn ogen helpen als gemeenten eigen middelen kunnen inzetten voor de taken waar zij verantwoordelijk voor zijn. De eigen middelen van gemeenten zijn voor dit soort opgaven op dit moment onvoldoende en de risico's om te investeren zijn groot. Wat mij betreft gaan we op zoek naar een manier om middelen samen te brengen zodat we ook echt samen verantwoordelijk worden voor het bereiken van ons gezamenlijke doel. We hebben vast nog meer instrumenten nodig om ons doel te bereiken. Zou de verruiming van het eigen belastinggebied voor gemeenten helpen om hun grote verantwoordelijkheden waar te kunnen maken? Zou een gezamenlijk investeringsvehikel misschien een optie zijn?

DEEL DEZE COLUMN

f in t e



REACTIES



JOP FACKELDEY
GEDEPUTEERDE PROVINCIE
FLEVOLAND

📅 9 april 2020, 8.58 uur

"Als we maar willen dan kan het best", waarbij de vooronderstelling is dan niet willen erger is dan niet kunnen. Om vervolgens te constateren dat het niet kan en dat dat aan anderen ligt of aan de omstandigheden. Zo wordt een samenwerkingsverband nog wel eens een verzameling mee stribbelende bestuurders. We kennen ze allemaal, die energievretende, trage, inhoudsarme bijeenkomsten waarbij bestuurders zich beperken tot het voorlezen van al dan niet begrepen annotaties en zich ondertussen voorbereidend op de volgende afspraak, die hopelijk wel leuk is. Zo moet het dus niet. Maar hoe dan wel. Dat is denk ik één van de achterliggende vragen waar de studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Vandaag is de tussenrapportage uitgekomen. En die geeft de(ze) burger moed. Want eerlijk is eerlijk, ok – of misschien juist – die interbestuurlijke samenwerking kan – hoe zal ik het netjes zeggen – wel wat krachtiger.

Ik ben blij dat in de tussenrapportage het regionale speelveld veel aandacht krijgt, inclusief de onderkenning dat "beleid, sturing en instrumentarium nog maar weinig op de regio gericht zijn". Terwijl die regio veelal de plaats is waar de veelal sectoraal georganiseerde rijks-beleidsontwikkeling integraal op- en aangepakt moet worden. Er staan mooie casussen van beschreven.

En dan is er het geld. Soms de reden voor samenwerking – of misschien wel vaak – en dan zijn alle partners het er over eens, daar is te weinig van. Maar ja, natuurlijk vind iedereen dat de ander dat probleem op zou moeten lossen. Of de sturing. Van wie is het doel? En wie gaat er dan over de weg daar naar toe. In alle convenanten, bestuursovereenkomsten, intentieverklaringen, Memo's Of Understanding (hoe verzin je het) staan daar prachtig tot op de laatste juridische

letter uitonderhandelde bezweringsformules over opgenomen. Dat kan beter. En daar gaat deze studie bij helpen. Want hij komt op het goede moment. Een paar aanwijzingen.

1. Never waste a good crisis. Hoe ingrijpend de corona-pandemie ook is, de motivatie om samen dwars door alle overheidslagen heen te doen wat er moet gebeuren is indrukwekkend. Doelgericht, betrokken en samen. Ik zou als ik de studiegroep was die evaluatie toevoegen aan de casusonderzoeken.
2. Er worden stappen gezet om ook die regionale samenwerking anders vorm te geven. Woondeals, impuls gelden woningbouw, regiodeals... we durven te experimenteren. Discussies over een Regionale Omgevingsagenda of over Regionale Investeringsagenda's worden gevoerd.
3. De RES als bestuurlijke praktijkproef moet zich nog bewijzen schrijft de adviesgroep. Let op, dat bewijs komt er aan!

Maar de crux is dan wel dat we door durven proberen. Dat we een duurzame manier vinden om die ene overheid te zijn, in de verscheidenheid van overheidslagen en schaalniveau's. Thorbecke 2.0. Dat gaat lukken, maar toch echt alleen als er voldoende bestuurders zijn om die schoen mee aan te trekken. Dus ondersteun ik graag de oproep van Bernard ter Haar: Doe Mee!



HANS DE JONGHE
ONBEKEND

📅 9 april 2020, 10.03 uur

De column legt de vinger precies op de gevoelige plek waar gesteld wordt ...'de lagen in het openbaar bestuur zijn erg gehecht aan hun eigenheid, hun zelfstandigheid en hun tradities. ze vinden het moeilijk te erkennen dat ze zelf een beperkt overzicht hebben en in mogelijkheden tekortschieten om goede resultaten te boeken.'... Drie bestuurslagen is niet meer van deze tijd. Door globalisering, dynamiek en omvang in de ontwikkelingen (of het nu technologie, klimaat of verplaatsingsgedrag is), is een ander schaalniveau van besturen nodig. En daarmee een andere bestuurlijke indeling.

Een indeling met grotere eenheden (iets tussen

provincies en gemeenten in, waarbij zowel de provincies als de gemeenten opgeheven worden) maakt het mogelijk om met minder bestuurders te volstaan. Hierdoor is het mogelijk om scherper te selecteren in die bestuurders, wat bijdraagt aan de kwaliteit. Met grotere eenheden kun je ook de ambtelijke capaciteit meer concentreren met positieve effecten op kwaliteit en effectiviteit. Wat we daarvoor nodig hebben is (huidige) bestuurders met visie én lef. Zij moeten over hun eigen schaduw durven en willen stappen.

BELLEN MET BERNARD



📅 24 april 2020, 13.44 uur

In reactie op mijn eerste column 'op jacht naar goede oplossingen' waarschuwt Jop Fackeldey voor het 'samenwerken om het samenwerken.' Dat levert niets op: 'Zo wordt een samenwerkingsverband nog wel eens een verzameling meestribbelende bestuurders. We kennen ze allemaal, die energievretende, trage, inhoudsarme bijeenkomsten waarbij bestuurders zich beperken tot het voorlezen van al dan niet begrepen annotaties en zich ondertussen voorbereidend op de volgende afspraak, die hopelijk wel leuk is.'

Ten tweede constateert Fackeldey dat beschikbaar budget belangrijk is: 'En dan is er het geld. Soms de reden voor samenwerking – of misschien wel vaak – en dan zijn alle partners het er over eens, daar is te weinig van.' Dat ontslaat ons niet van de plicht om te 'blijven proberen'. Thorbecke 2.0, aldus Fackeldey. Hans de Jongh stelt dat mijn bijdrage de vinger precies op de zere plek legt. Hij is van mening dat 'de lagen in het openbaar bestuur erg gehecht zijn aan hun eigenheid, hun zelfstandigheid en hun tradities.' Ook dat maakt vernieuwend samenwerken en werken aan nieuwe oplossingen misschien wat lastig, zo lijkt hij te suggereren.

Wat neem ik uit de bijdragen mee?

- Allereerst dat we voor het concept 'één overheid' ook echt een goede invulling moeten zien te vinden. Want in mijn overtuiging betekent 'één overheid' juist niet dat er maar een overheidslaag overblijft.

Verskil in schaal is en blijft nodig. Het gaat er in mijn ogen nu juist om, om zodanig samen te werken, dat burger, markt en maatschappelijk middenveld het 'verschil' in die overheidslagen niet (meer) opvalt.

- Tegelijkertijd, en dat is best een grote zorg, die ik met Hans de Jongh deel – moet die roep om 'eigenheid die behouden moet blijven' niet verzanden in niet willen veranderen. Waarbij 'eigenheid' als we niet oppassen als blokkade gaat fungeren om daadwerkelijk met elkaar samen te werken. Een veelheid aan bestuurders die veel belang hechten aan hun eigenheid produceert misschien wel veel overleg en papier, maar komt niet toe aan een slagvaardige uitvoering van de opgaven die voor ons liggen.
- Samen op jacht gaan naar nieuwe oplossingen, vergt dus zeker een cultuurverandering. Misschien ook een structuurverandering? Een Thorbecke 2.0, als ik invul wat Fackeldey daar wellicht onder verstaat?

REAGEREN OP
DEZE COLUMN





20 april 2020

02



Bij verantwoordelijkheid hoort ook financiële armslag

CHRIS KUIJPERS

Je gaat er over of niet. Bij de eerste kabinetten Rutte was dit het mantra. Als reactie op de stroperigheid van de polder wellicht begrijpelijk. Tegenwoordig hebben we het over één overheid, redenerend vanuit de maatschappelijke opgave.

Elke overheid speelt een rol om oplossingen te bereiken. We begrijpen heel goed dat het meer samen moet, maar als het niet goed gaat kiest ieder voor zich en vervallen we weer in het klassieke onderscheid Rijk versus andere overheden.

Dit moeten we voorkomen. 'Je gaat er over of niet' is echt verleden tijd is mijn opvatting. Ook als het soms niet goed gaat, moeten we blijven samenwerken. Daar hoort dan bij dat we samen oplossingen bedenken. Soms vergt dit een nationale reactie, maar veel vaker zullen we preciezer moeten weten wat er speelt en welke aanpak werkt of niet. Meer kennis van de lokale praktijk is daarbij cruciaal. Informatie moeten we met elkaar delen. Waarom gaan zaken goed of niet? Dat moeten we specifieker duiden en daarop vervolgens handelen.

Een goed voorbeeld vind ik de energietransitie. Alle overheden zich hebben gecommitteerd aan de doelstelling om tot een klimaatneutraal Nederland in 2050 te komen. Daarin zijn we met z'n allen aan het pionieren en ligt er een belangrijke rol voor gemeenten in bijvoorbeeld het toewerken naar aardgasloze wijken.

In ons discussiedocument 'Nederland heeft één overheid nodig' constateerden we dat dat niet altijd goed lukt om elkaar te vinden en dat soms de instru-

menten ontoereikend zijn. Decentrale overheden hebben bijvoorbeeld niet de financiële instrumenten om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving van de grond te krijgen. Tegelijkertijd kijken we wel met z'n allen naar hen om dit voor elkaar te krijgen.

'Ook als het soms niet goed gaat, moeten we blijven samenwerken.'

Het zou in mijn ogen helpen als gemeenten eigen middelen kunnen inzetten voor de taken waar zij verantwoordelijk voor zijn. De eigen middelen van gemeenten zijn voor dit soort opgaven op dit moment onvoldoende en de risico's om te investeren zijn groot. Wat mij betreft gaan we op zoek naar een manier om middelen samen te brengen zodat we ook echt samen verantwoordelijk worden voor het bereiken van ons gezamenlijke doel. We hebben vast nog meer instrumenten nodig om ons doel te bereiken. Zou de verruiming van het eigen belastinggebied voor gemeenten helpen om hun grote verantwoordelijkheden waar te kunnen maken? Zou een gezamenlijk investeringsvehikel misschien een optie zijn?

DEEL DEZE COLUMN

f in t e



REACTIES



HERMAN MENSEN
OP PERSOONLIJKE TITEL

📅 21 april 2020, 18.30 uur

Interessant vraagstuk hoe deze relatief nieuwe taken van gemeenten te bekostigen (maar men kan ook erover discussiëren of het in de basis wel om nieuwe taken gaat). In hoeverre gaat het daarbij om medebewind of autonome taken van gemeenten? Het antwoord op die vraag biedt aanknopingspunten voor beantwoording van de vraag van bekostiging van de gemeentelijke taken op het terrein van de energietransitie.

Wat de verruiming van het eigen belastinggebied betreft: als zodanig leidt dat in beginsel tot een groter aandeel van de algemene en vrij besteedbare middelen in het totaal van de gemeente inkomsten. (Daarvoor zijn overigens ook geen nieuwe belastingen nodig voor gemeenten: een substantiële verhoging van de OZB-tarieven of de tarieven hondenbelasting leiden al tot een groter aandeel van de eigen inkomsten ten opzichte van de algemene uitkering en specifieke uitkeringen.) Het biedt op zichzelf gezien echter nog garantie op dekking van de gemeentelijke kosten voor investeringen in de warmtetransitie. Daar is meer voor nodig.

Een gezamenlijk investeringsvehikel (GIV) is een optie als alle betrokkenen ook over de financiële middelen beschikken om dat vehikel te laten rijden. Daarbij moet naar ik meen verder worden gekeken dan alleen gemeenten en provincies. Ook maatschappelijke partners en het bedrijfsleven spelen daarbij een rol en zullen zich moeten committeren om de gezamenlijke doelen te bereiken, juist ook als het gaat om het investeren in de toekomst.



**TEUN FREDERIK
BASTEMEIJER**
FOUNDER WISE WATER
DEVELOPMENT, SENIOR ADVISEUR
BIJ WATER PARTNER FOUNDATION
NETHERLANDS

📅 22 april 2020, 16.09 uur

Overleg tussen centrale en decentrale overheden is natuurlijk nuttig. Het lijkt me dat het voorbeeld van de energietransitie te veel voorop wordt gezet, maar dat er op lokaal niveau veel dingen beter kunnen worden aangepakt dan centraal is juist. Daarbij kunnen diverse stakeholders hun inbreng hebben. Maar er moet worden opgepast voor lobbying en opportunistisch en winstgericht gedrag. Integrity risks moeten nadrukkelijk systematisch in kaart worden gebracht.

Het zou zeer verbazingwekkend zijn als extra belastingheffing door gemeenten effectief zou zijn, maar het opzetten van fondsen voor gemeenten die een gemeenschappelijke doelcombinatie opzetten zou een mogelijkheid zijn. Er zijn al waterschappen, recreatieschappen, en ook "Schappen" voor Klimaatadaptatie, of een breder doel van "Resilience" (w eestandsvermogen en bestendigheid) zouden als opties overwogen kunnen worden.

BELLEN MET BERNARD



📅 24 april 2020, 13.42 uur

In zijn column stelt Chris Kuipers vast dat één overheid nu meer dan ooit nodig is. Samen oplossingen bedenken is het devies. Maar dat betekent niet dat je ook daadwerkelijk alles samen zou moeten doen. 'Soms vergt dit een nationale reactie, maar veel vaker zullen we preciezer moeten weten wat er speelt en welke aanpak werkt of niet.' Tegelijkertijd stelt hij vast dat er op de lagere overheden grote uitdagingen afkomen.

Om die reden vraagt hij zich af of een verruiming van het eigen belastinggebied voor gemeenten zou helpen om hun grote nieuwe verantwoordelijkheden (zoals bijvoorbeeld rond de Energietransitie) waar te kunnen maken. Bovendien vraagt hij zich af of een nieuwe vorm (zoals een gezamenlijk investeringsvehikel) misschien een optie zou kunnen zijn.

Herman Mensen wijst er in zijn bijdrage op, dat er onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen 'medebewind' en autonome taken van gemeenten. Hij is het eens met de stelling dat extra budget min of meer noodzakelijk is. En dus wenselijk. En ziet ook wel iets in een gezamenlijk investeringsvehikel (GIV). Dat is -in zijn ogen- een optie als deelnemers aan zo'n investeringsfonds ook over voldoende financiële middelen beschikken om daadwerkelijk slagkracht te bieden.

In de tweede bijdrage waarschuwt Teun Bastemeijer dat lokale verantwoordelijkheid niet moet leiden tot meer 'lobbying en opportunistisch en winstgericht gedrag.' Hij kijkt met enige welwillendheid naar een 'nieuwe gezamenlijkheid', maar constateert dat er ook al 'heel veel waterschappen, recreatieschappen', enzovoort zijn. En hij denkt dat het 'zeer verbazingwekkend [zou] zijn als extra belastingheffing door gemeenten effectief zou zijn.'

Wat neem ik uit deze bijdragen mee?

- De suggestie om maatschappelijke partners en het bedrijfsleven ook een rol toe te bedelen in een Investeringsfonds als ze ook echt iets in te brengen

hebben vind ik interessant. Dat roept wel de vraag op: richten we ons met een investeringsfonds op integraliteit of op maatwerk

- Daarmee doel ik op het feit dat de ene casus de andere niet is. Er zijn – afhankelijk van de casuïstiek – steeds verschillende partners. Ook kosten en baten in de casussen verdelen zich verschillend over de partners. Als een marktpartij de revenuen ontvangt van de financiële inzet van anderen, dan werkt de constructie alleen als die marktpartij ook meefinanciert en risico draagt.
- De woningbouwopgave is zo'n voorbeeld. De overheid zelf bouwt geen woningen. Dat is aan private partijen en corporaties. De overheid investeert wel in de benodigde infrastructuur. Al met al een ingewikkeld geheel van kosten en baten waarin het nuttig kan zijn dat er een breed gedragen investeringsfonds in het leven wordt geroepen.
- Zit het dan in middelen alleen? Nee, wil ik benadrukken: we veranderen niks met geld alleen. Uiteraard, geld helpt. In de concrete casussen is geld alleen de oplossing niet. Ook, of misschien wel juist de manier van samenwerken maakt veranderen mogelijk.

REAGEREN OP
DEZE COLUMN





24 april 2020

03

Met één overheid naar een nieuwe Deltaprogramma?

KEES JAN DE VET

In deze periode van corona is het voor mij bijzonder om te zien hoe de stroperigheid tussen overheden heeft plaats gemaakt voor snel en resultaatgericht handelen.

Of het nu gaat om de voortvarende uitwerking van Kabinetsmaatregelen door het Veiligheidsberaad van regioburgemeesters, de totstandkoming van spoedwetgeving om decentrale overheden digitaal te laten vergaderen of het uitbetalen van ondernemers in nood, alles lijkt als één overheid in crisistijd nu terstond realiseerbaar. Daar komt bij dat de overheid 'terug is van weg geweest'; dat bewijst zich in overtuigend gezag en leiderschap.

Enkele weken terug kwamen we met de studiegroep met ons discussierapport 'Nederland heeft één overheid nodig'. Achter die titel schuilt een analyse (en wat mij betreft een overtuiging) dat grote transitie in de komende jaren, als het klimaatvraagstuk of een omvangrijke woningbouwopgave, niet meer door afzonderlijke overheden, maar slechts gezamenlijk opgevoerd gestuurd kunnen worden gerealiseerd. Daarbij constateerden we in de studiegroep dat het financiële instrumentarium tussen overheden ook zeer is verouderd. Op zich niet bijzonder als je je realiseert dat de Financiële Verhoudingswet uit 1897 dateert en dat je in 2020 je best een iets innovatievere financiële gereedschapskist voor grote transitie zou wensen.

'We versterken elkaar in een win win situatie.'

Maar wat is dan innovatief? Als je echt opgave gestuurd wilt werken en daarvoor één overheid wilt uitlijnen, moet je ook afscheid willen nemen van oude systemen met hun nadelen. Zouden we in 2020 nog met een Financiële Verhoudingswet beginnen met permanente instabiliteit in de uitkering van het gemeentefonds of langjarige disputen over bekostiging van taken tussen afzonderlijke overheden? Want zou de bekostiging van

de energietransitie of woningbouwopgaven niet veel slimmer georganiseerd en sneller van de grond kunnen komen via een gezamenlijk investeringsfonds van mede overheden met bij voorbeeld woningbouwcoöperaties en marktpartijen? Verliezen we nu niet veel energie aan jarenlange discussies over stelsel-aanpassingen over uitbreiding van het gemeentelijk- of provinciaal belastinggebied?

In het Deltaprogramma voor de watersector zijn de belangen van alle mede overheden gericht op bijvoorbeeld overstromingsrisico's en zeespiegelstijging gebundeld. Alle betrokkenen werken met een helder, gezamenlijk doel voor ogen. Ook is de financiering geborgd van jaarlijks meer dan een miljard euro. En waterschappen die zelfs geen overstromingsrisico kennen, betalen mee. We voelen ons medeverantwoordelijk, ook voor het totaal. Een ander voorbeeld binnen de watersector is het programma Ruimte voor de rivier. Ook daar een sterke verwevenheid van maatschappelijke belangen; steeds werken vanuit de maatschappelijke urgentie en gebundeld als één overheid optrekken. Dus niet een volgtijdelijke procesbenadering waarin we bijvoorbeeld eerst met elkaar werken aan een regionale energiestrategie (RES) en pas volgtijdelijk (in een volgende Kabinetsperiode met een ander economisch perspectief) een confrontatie van financiering en de realisatie van de echte transitie.

Ik zie veel mogelijkheden verschillende afzonderlijke maatschappelijke opgaven veel sterker 'mee te koppelen'; we doen dat binnen de waterschappen bij voorbeeld ook met de steden om die klimaat robuust te maken. We versterken elkaar in een win win situatie.

Zouden we naar de toekomst toe bij voorbeeld het vervolg van de uitwerking van energietransitie (de RES-sen) niet veel sterker kunnen 'meekoppelen' aan de woningbouw opgaven? Het zijn nu sterk gescheiden dossiers met afzonderlijke financieringshobbels. Kunnen we niet veel sterker opgevoerd onze ambities bundelen tussen overheden en tussen departementen?

Voor mij is dat echt één overheid; als we dan daarvoor aan het begin van een nieuwe Kabinetsperiode zo een nieuw 'Deltaprogramma' starten, waarover zou dat moeten gaan?

.....

DEEL DEZE COLUMN

f in t e



REACTIES



HERMAN MENSEN
OP PERSOONLIJKE TITEL

 **24 april 2020, 20.12 uur**

Deze column spreekt mij grotendeels aan. En dat is niet alleen omdat mijn suggestie in reactie op de column van Chris Kuijpers stevig in deze bijdrage doorklinkt: "Want zou de bekostiging van de energietransitie of woningbouwopgaven niet veel slimmer georganiseerd en sneller van de grond kunnen komen via een gezamenlijk investeringsfonds van mede overheden met bij voorbeeld woningbouwcoöperaties en marktpartijen?" Voor grote maatschappelijke opgaven is er inderdaad niet alleen een verantwoordelijkheid en rol voor rijk, provincies en gemeenten. De hedendaagse overheid heeft in een opgavegerichte benadering ook maatschappelijke organisatie en marktpartijen nodig. De heer De Vet signaleert dat terecht.

Toch wil ik ook enkele kanttekeningen maken bij de waardevolle bijdrage van de heer De Vet.

Om toekomstbestendige resultaten te boeken is een gezamenlijk inspanning nodig van alle partijen, maar de roep om 1 overheid vind ik te gemakkelijk en ook risicovol. Opgavegericht werken veronderstelt ook dat er oog is voor de verschillende belangen van partijen, ook van overheidspartijen onderling. Wrijving geeft glans. Erken en omarm de verschillen tussen overheden. Het siert ons in onze democratische rechtsstaat dat we rekening houden met elkaar en elkaars (grond) rechten respecteren. Vroegtijdig in een beleidsproces investeren in commitment van betrokken (overheids- en markt)partijen, betaalt zich op den duur uit.

Bij de wijze waarop de Financiële-verhoudingswet 1997 (Fvw'97) wordt weggezet, acht ik eveneens kanttekeningen op zijn plaats. De suggestie dat deze wet, die inderdaad reeds zijn oorsprong vindt in 1897, achterhaald zou zijn doet onvoldoende recht aan de ingrijpende wijzigingen die in de loop der tijd hebben

plaatsgevonden. De hoogte van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds kent inderdaad instabiliteiten, maar dat is in essentie het gevolg van de bestuurlijke afspraken over de normeringssystematiek (trap op- trap af) en ligt niet besloten in de Fvw'97 zelf. De Fvw'97 regelt de geldstromen tussen rijksoverheid en decentrale overheden en de verdeling van de middelen tussen provincies en gemeenten, en laat alle ruimte aan gemeenten, provincies (en Rijk) om in onderling overleg - rekening houdend met de verschillende belangen - te komen tot gemeenschappelijke investeringsprogramma's.

Mijn ervaring is dat veel bestuurlijke en financiële knelpunten in de praktijk hun grondslag vinden in sectorale wet- en regelgeving (en niet zozeer in organieke wetgeving). Verkokering door dergelijke sectorwetten staat veelal in de weg aan een integrale opgave- en resultaatgerichte aanpak. De wetgeving in het sociaal domein is in dit verband al eens aangehaald als voorbeeld. Een aantal van die wetten zijn vanuit geheel verschillende sturingsprincipes ontworpen en bijten elkaar, waardoor gemeenten in de uitvoeringspraktijk onvoldoende armslag wordt geboden. In het fysieke domein worden met de Omgevingswet forse stappen in de goede richting gezet, maar dit zal ook niet een panacee zijn voor alle ervaren knelpunten.

De vorming van gemeenschappelijke investeringsprogramma's of deltaprogramma's vergt nog wel een goede doordenking, ook vanuit rechtsstatelijk perspectief. In de eerste plaats om redenen van financiële verhoudingen. Als het gaat om het eventueel verdelen van financiële middelen om grote gezamenlijk opgaven te kunnen uitvoeren, verdient een objectieve verdeling de voorkeur boven beginselen als 'wie het eerst komt, het eerst maalt' of 'brutalen hebben de halve wereld'. Voor zover overheidspartijen geacht worden eigen middelen in te brengen, heeft ook een objectieve lastenverdeling/bepaling van de inbreng, de voorkeur. De huidige praktijk van regiodeals en citydeals kan overheden tegen elkaar uitspelen en leidt - hoe goed bedoeld ook - tot willekeur in en verrommeling van bestuurlijke en financiële verhoudingen. In de tweede plaats moet er oog zijn voor de benodigde democratische verantwoording, op alle bestuurlijke niveaus. De gemeenschappelijkheid van investeringsprogramma's moet zijn geworteld in de besluitvorming van onze democratisch gekozen organen. Voorkomen moet worden dat dergelijke programma's door deze organen worden ervaren als voldongen feiten.

Hoe dan ook is de start van een nieuwe kabinetsperiode een mooie gelegenheid om waar nodig tot nieuwe bestuurlijke en financiële arrangementen te komen. Laten we daarbij trouwens ook de mogelijkheid aangrijpen om in samenspraak met de andere landen in het Koninkrijk en de drie openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gedeelde ambities te formuleren op het gebied van bijvoorbeeld de energietransitie en duurzame (sociale) woningbouw en elkaar waar mogelijk te ondersteunen. Ook kan worden gedacht aan ambities op terreinen als participatie of sociale veiligheid en de aanpak van ondermijning. Bij het formuleren van dergelijke ambities in enigerlei delprogramma is het van primair belang de sectorale deelbelangen te kunnen overstijgen en de verkokering verder te verminderen. Dat vergt een scherpe analyse van bestaande knelpunten in sectorale wetten. Daar lijkt een mooie rol te zijn weggelegd voor een moederdepartement. Daarnaast is het - in het besef dat iedere structurering inherente nadelen kent - wellicht ook van belang om te bezien of de huidige departementale indeling wel voldoende is toegesneden op de maatschappelijke en bestuurlijke uitdagingen van het komende decennium, en op de gemeenschappelijke investeringsvehikelen die we de komende jaren willen laten rijden.

In het vertrouwen dat de Studiegroep hier deze week weer mee uit de voeten kan, sluit ik daarmee af.



ERIC EDENS
PROGRAMMAMANAGER GEMEENTE
ALMERE - VERANDERAAR BIJ
ALTEREDENS

 **28 april 2020, 13.03 uur**

Mijn voorstel is om nu niet een structuurdiscussie te voeren (wie gaat hierover?), maar een dialoog te starten waar (overheids-) partijen elkaar vinden rondom een hoger gelegen doel (purpose). Vervolgens wel duidelijk zijn in dat opgavegericht werken door scherpe onderscheiding van opdrachtgever en opdrachtnemers en wendbaar zijn in het vinden van opossingen, maar primair starten met formulering van het hoger gelegen doel en het speelveld inkaderen. Verbinden van dossiers en verbinden van mensen

met uiteenlopende ideeën hoort daarbij. Dit vraagt een leiderschap dat uitgaat van verbinden en dienen en dat vraagt een mentaliteit dat uitgaat van samenwerken en samensturen.

Samensturing gaat over kaderstelling, eigenaarschap en het organiseren van gedeelde verantwoordelijkheid vanuit gelijkwaardigheid. Niet handelen vanuit ego en individuele belangen, maar vanuit eco en samen. Vanuit zingeving naar betekenisgeving en vormgeving. Wellicht is dit gedachtegoed hierbij goed bruikbaar. Een nieuw Deltaprogramma starten is een goed plan en zou dan m.i. mogen gaan over de wijze waarop we de samenleving opnieuw willen herinrichten. En o ja... hoe we dat financieren is secundair... het helpt om hiervoor middelen te hebben, maar we moeten zien te voorkomen dat we geld leidend laten zijn om te doen wat nodig is.



BELLEN MET BERNARD



📅 1 mei 2020, 10.33 uur

Grote transitie zoals het klimaatvraagstuk of de omvangrijke woningbouwopgave kunnen alleen als een gezamenlijke opgave opgepakt worden. Dat betekent in de ogen van Kees Jan de Vet dan ook dat die opgave alleen door gezamenlijke sturing gerealiseerd kan worden. En net als Chris Kuijpers (zie: vorige column) vraagt De Vet zich af, of een gezamenlijk investeringsfonds van mede-overheden, woningbouwcoöperaties en marktpartijen niet een heel logische gedachte zou zijn.

Zijn inspiratie voor beide keuzes vindt hij in het Deltaprogramma. Een programma van tal van partijen met één helder en gedeeld doel, waarbij ook de financiering voor jaren vastligt. In het verlengde van dat Deltaprogramma houdt De Vet een pleidooi, voor wat hij meekoppelen noemt: een manier om meer gezamenlijkheid langs inhoudelijke lijnen te bewerkstelligen. Bijvoorbeeld door de opgaven in de RES en woningopgave beter met elkaar te verbinden.

Definitie van één overheid

In de reacties op de column is Herman Mensen het 'grotendeels' met Kees Jan de Vet eens. Zo is hij positief over het oprichten van een slim Investeringsfonds. Toch plaatst hij ook een aantal kanttekeningen. Bijvoorbeeld over 'Opgavegericht werken.' Dat veronderstelt, zo stelt Mensen dat er (ook) oog is 'voor de verschillende belangen van partijen, ook van overheidspartijen onderling. Wrijving geeft glans.' En dat maakt de term 'één overheid' in de ogen van Mensen wat te gemakkelijk gedacht: 'Erken en omarm de verschillen tussen overheden.' In het verlengde daarvan stelt hij dat de 'oude' Financiële verhoudingenwet (1997) nog prima voldoet. Sterker nog, een nieuwe financiële vorm zoals de regio- en citydeals zou wel eens tot willekeur en verrommeling kunnen leiden. In de ogen van Mensen ligt het probleem vooral bij niet op elkaar afgestemde sectorale wet- en regelgeving. In het sociaal domein gaat het om die reden mis. En dus is een scherpe analyse van die sectorale wet- en regelgeving nodig, zo suggereert Mensen.

Vooral kijken naar 'de bedoeling'

In een tweede reactie stelt Eric Edens vast, dat 'samensturing' en goed kijken naar 'het hogere doel' (purpose) een oplossing kan zijn. Dat vergt een nieuwe vorm van sturen, zo stelt hij vast: samensturing, noemt hij dat. 'Samensturing gaat over kaderstelling. Eigenaarschap en het organiseren van gedeelde verantwoordelijkheid vanuit gelijkwaardigheid.' En als die nieuwe vorm van sturing toegepast wordt, dan is een Investeringsfonds best een aardige gedachte. Maar, geld is uiteindelijk – in zijn ogen – secundair.

Wat neem ik mee uit deze discussie?

- Allereerst zou ik willen ingaan op de betekenis van één overheid: daarover lijkt wat verwarring. Eén overheid betekent voor mij vooral dat overheden niet langs elkaar moeten werken. Dat inwoners van Nederland het 'verschil' tussen onze overheidslagen niet meer merken. Betekent dat er geen verschil-lende lagen meer zijn? Moet 'de nationale overheid' weer alles wil bepalen? Natuurlijk niet. Iedere overheidslaag moet de ruimte hebben én voelen om op maximale kracht te functioneren. Maar wel goed op elkaar afgestemd.
- Betekent dat dan in de praktijk dat we aan de slag gaan met 'samensturing', zoals Edens voorstelt? Samensturing is voor mij een nieuw woord, en ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de vorm waarin het programma 'Ruimte voor de Rivieren' is vormgegeven. In dat programma was er een helder doel geformuleerd dat gezamenlijk werd gedragen, maar was er op lokaal veel vrijheid om eigen afwegingen en keuzes te maken. Mede daardoor was het programma in mijn ogen effectief. Als ik ook een zorg mag delen: als 'samensturing' in de praktijk ertoe zou leiden dat veel partijen willen sturen, dan ben ik bang dat dit lastig stuurt. In mijn ogen moet er altijd regie zijn. Voor alle duidelijkheid: de regisseur hoeft lang niet altijd de Rijksoverheid te zijn! Kijk maar eens naar de Citydeals: daar organiseren de steden zelf de regie.
- Ligt het (ook) aan sectorale wet- en regelgeving? Zeker. In het sociale domein wordt deze analyse breed gedeeld. Het budget is als één budget richting gemeenten gestuurd, Maar in de gemeentelijke praktijk is men gedwongen te werken vanuit sectorale wet/en regelgeving. En dan wordt het budget decentraal vaak weer herverkaveld. Ook in het fysieke domein heeft een gemeente ondanks de integraliteit van de opgave telkens met andere

departementen te maken, voor de woonvisie, over de RES, voor infra. Integraliteit van de opgave erkennen is belangrijk, maar – en dit is misschien ook wel de grootste uitdaging – alles aan elkaar knopen kan ook leiden tot eindeloos breien. En dan gebeurt er niets. Dus: we zullen ook keuzes moeten durven maken. Bijvoorbeeld door een proces zo in te richten, dat vervolgstappen, deadlines en 'einddoel' goed in volgorde is gezet.

- Nieuwe financiële regelingen (Regiodeals/citydeals) kunnen leiden tot verrommeling en ongelijkheid. Als alle regio's de overtuiging hebben dat hun specifieke regionale problematiek met een deal kan worden gevangen, of als er pilots worden gestart om kennis op te doen waar alle regio's van kunnen profiteren, is er niets mis met een aanpak van regionale deals. Als daarentegen het gevoel bestaat dat de sterkste lobby de grootste kans op een deal maakt, of pilots zo worden ingericht dat ze te duur zijn om landelijk op te schalen ligt ongelijkheid en verrommeling van de verhoudingen inderdaad op de loer.
- En tot slot: het Investeringsfonds, goed om daar veel positieve signalen op te krijgen. Veel van onze opgaven vergen immers sector- en/of gebiedsoverstijgende investeringsuitgaven. Dus lijkt gezamenlijk investeren nodig en ook logisch.

REAGEREN OP
DEZE COLUMN





1 mei 2020

04

Ook overheden hebben een VAR nodig!

STAF DEPLA

Alleen 'samen krijgen we het coronavirus in Nederland eronder'. Met deze leus roept de overheid ons op om het samen te doen. Deze aanpak lijkt te werken. Zouden we vaker moeten doen als gezamenlijke overheden.

De noodzaak wordt alleen maar groter nu de economie en de overheidsfinanciën helemaal uit het lood zijn geslagen. Maar de ervaring leert dat alleen roepen 'samen de schouders eronder', niet genoeg is. We zullen ook moet breken met enkele hardnekkige gebruiken in onze interbestuurlijke samenwerking.

In 2012 sloot de Rijksoverheid met de zorgverzekeraars en zorgaanbieders een akkoord dat het aantal bedden in ggz-klinieken met één derde zou worden afgebouwd. Een groot deel van de circa 250.000 mensen met ernstige psychische problemen zijn beter af als ze in hun eigen omgeving een zoveel mogelijk normaal leven kunnen leiden. Opvallend is dat gemeenten en woningcorporaties in 2012 niet aan tafel zaten toen dit akkoord gesloten werd. Er leek niet aan gedacht dat gemeenten en woningcorporaties moesten zorgen voor woningen voor deze mensen.

'Het Rijk gedraagt zich als een slechte verzekeraar'.

En als je het aantal bedden in klinieken afbouwt is meer en betere hulp buiten de kliniek nodig. Sinds de decentralisaties moeten de gemeenten hier een groot deel van verzorgen. Aan de bewoners die meer moeten omkijken naar mensen die meer zorg nodig hebben die in hun buurt komen wonen was al helemaal niets gevraagd.

De rekening van een deel van deze operatie kwam zo op bordje van gemeenten terecht. De discussie verschoof daarom al snel van hoe de gezamenlijke overheden de mensen met psychische problemen het beste konden helpen naar wie betaalt de rekening. Het Rijk gedraagt zich als een slechte verzekeraar. Ze betalen zo min mogelijk uit. En de gemeente gedragen zich als een claimende klant. Dit gedrag van het Rijk en gemeenten zien we ook bij de decentralisatie van bijvoorbeeld de jeugdzorg. Dit soort discussies zuigen alle energie weg om samen als ware we één overheid de problemen van mensen in de ggz op te lossen. Daarom moet er een geschillenbeslechting komen voor financiële onenigheid tussen overheden. Dat is niet geregeld in artikel 2 van de Wet financiële verhoudingen. In Australië hebben ze zo iets. En ook de Staatscommissie Remkes en de Raad van State adviseren het. Dus laten we dat snel regelen. Ook overheden hebben een VAR nodig!

DEEL DEZE COLUMN

f in t e



REACTIES



HERMAN MENSEN
OP PERSOONLIJKE TITEL

 **30 april 2020, 21.29 uur**

Een interessante gedachte van Staf Depla om een instantie in het leven te roepen om financiële geschillen te beslechten tussen overheden. Overigens is ook in het verleden het nodige geschreven over het onderwerp van bestuursgeschillen. Ik meen dat ca 10 jaar geleden de Vereniging juridische kwaliteitszorg lokaal bestuur hieraan een congres heeft gewijd. Een jaar geleden heeft minister Ollongren nog een brief aan de Kamer gestuurd over de beslechting van bestuursgeschillen in het algemeen. Aanleiding was een rapport van de Rijksuniversiteit Groningen. In haar reactie gaf zij aan dat zij alles afwegende van mening is dat, gezien het zeer geringe aantal zuivere bestuursgeschillen dat bij de rechter voorligt, voldoen de vormen van alternatieve geschilbeslechting bestaan die kunnen voorkomen dat zuivere bestuursgeschillen worden voorgelegd aan de rechter.

Ik ben me er zeer wel van bewust dat het af en toe voorkomt dat mede-overheden er financieel bekaaid vanaf komen als zij nieuwe taken toebedeeld krijgen. Soms gaat het debat dan over de hoogte van de compensatie, maar vaak ook over de juiste verdeling van de beschikbare financiële middelen tussen mede-overheden. Ik ben (met respect voor de wijze woorden van de Staatscommissie-Remkes, de Raad van State en de heer Depla hierover) echter om een aantal redenen ook geen voorstander van een dergelijke geschillenbeslechting voor financiële onenigheid tussen overheden.

In de eerste plaats omdat we in ons staatsbestel voldoende bestuurlijke en politieke mogelijkheden kennen om ervoor te zorgen dat mede-overheden boter bij de vis krijgen. Een geschilbeslechtende instantie kan het reguliere financieel-bestuurlijk overleg tussen overheden te gemakkelijk ondermijnen. Partijen kunnen in voorkomende gevallen immers de

hete aardappel eenvoudig doorschuiven naar de geschilbeslechtende instantie. Op die wijze worden overheden te gemakkelijk beloond voor het niet nemen van de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid en voor eigen bestuurlijk onvermogen.

Trouwens, in de tweede plaats zal in geval van een financieel geschil tussen overheden een (onafhankelijke) geschilbeslechtende instantie praktisch weinig kunnen betekenen. Bij financiële geschillen gaat het in de kern om belangengeschillen op basis van financiële inschattingen, en niet of nauwelijks om juridische geschillen over rechtmatigheidsvraagstukken. De beslissing over te compenseren bedragen is uiteindelijk een politieke (beleids)keuze. Dergelijke geschillen lenen zich nauwelijks voor onafhankelijke geschilbeslechting. Hooguit kan een onafhankelijke instantie partijen nog eens oproepen er in onderling overleg uit te komen.

BELLEN MET BERNARD



 **12 mei 2020, 09.07 uur**

In zijn column stelt staf Depla voor om een VAR (een arbiter) aan te stellen, die objectief kan vaststellen, of het aan een andere overheid toegekende budget toereikend is voor de taakuitoefening. Een prikkelende gedachte.

En ik lees bij Herman Mensen dat hij herkent dat het af en toe voorkomt dat mede-overheden er financieel bekaaid vanaf komen als zij nieuwe taken toebedeeld krijgen. Maar ik lees ook dat Mensen juist geen voorstander van de instelling van zo'n arbiter is. Daarvoor heeft hij een aantal argumenten op een rij gezet. Er zouden al voldoende bestuurlijke en politieke mogelijkheden zijn om 'je gelijk' of 'recht' te halen. En als er zo'n arbiter is hebben partijen wellicht de neiging om hun verantwoordelijkheid te ontlopen. En daarnaast stelt Mensen vast, dat 'budget toekennen' waarschijnlijk nauwelijks een juridische grondslag kent, maar vooral een politieke keuze is.

Wie gelijk heeft? Ik geef toe: er zitten voor- en nadelen aan het instellen van zo'n 'arbiter'. Toch neig ik naar 'ja, een arbiter is een goed idee.' Mijn voornaamste punt om wel een arbiter in te willen stellen, is dat het kan bijdragen aan meer gelijkwaardigheid in de relatie tussen Rijk en decentrale overheden als het om de financiën gaat. Nu is er vaak onenigheid over het toegekende budget, en kan er lang gepraat worden zonder dat consensus wordt bereikt of een werkelijke oplossing dichterbij komt. Juist daardoor is er vaak sprake van een verzuurde vorm van samenwerken tussen Rijk en gemeenten.

Maar in mijn analyse gaat de onenigheid niet alleen over budgetten. Problemen ontstaan al eerder door een stroeve, ongelijkwaardige samenwerking op de inhoud van nieuw beleid. Gemeenten vinden vaak dat ze niet op tijd betrokken worden of als gelijkwaardige partners van het Rijk behandeld worden. De GGZ-casus, die Depla noemt is daar een voorbeeld van. Onderhandelingen over nieuwe taken resulteren dan vaak in een geforceerde budgetafpraak. Waarbij een gevoel van gelijkwaardigheid niet -automatisch- van-

zelfsprekend is.

Een arbiter 'aan de voorkant' draagt bij aan gelijkwaardigheid

De belangrijkste reden om een arbiter in te stellen, is dus om ervoor te zorgen dat het Rijk er – in gelijkwaardigheid- met een partner uit moet willen komen, op inhoud en op budget, en dat in een goede balans met elkaar. Let wel, zo'n arbiter is alleen een oplossing als je samen goed in gesprek bent, en er dan samen niet uit kan komen. Net als in een huwelijk heeft mediation alleen zin, als je er samen uit wil komen. Dus: als je het met elkaar erover eens bent, dat je geen overeenstemming hebt kunnen vinden over de balans tussen inhoud (het nieuw vorm te geven beleid en takenpakket) en geld (het toegekende budget). En ja, de democratische legitimiteit van zo'n arbiter, dat is misschien wel wat ingewikkeld. Maar de arbiter kan wel een oordeel vellen of de balans deugt, of niet. En dan is het weer aan beleid of politiek om ofwel je ambities bij te stellen, dan wel meer budget toe te kennen.

REAGEREN OP
DEZE COLUMN 



7 mei 2020

05



De financiële verhoudingen volgende de bestuurlijke. Maar dat is al een tijdje niet meer waar.

TONNY VAN DE VONDERVOORT

Het is inmiddels ruim twintig jaar geleden dat de Financiële verhoudingswet (Fvw) integraal is herzien. Sindsdien zijn zowel de bestuurlijke verhoudingen als de maatschappelijke opgaven veranderd. De financiële verhoudingen zijn niet voldoende mee veranderd met de bestuurlijke.

In de tussenrapportage signaleert de studiegroep dat er 'spanning ontstaat tussen ontwikkeling van de (veronderstelde) mate van beleidsvrijheid en de manier waarop taken bekostigd zijn. Er lijkt sprake van een tegengestelde beweging door de beleidsvrijheid steeds verder in te perken, maar wel te streven naar bekostiging via vrij besteed-bare middelen via het gemeente en provinciefonds'.

Sociaal domein

Dat zien we bij de grote decentralisaties in het sociale domein. Inwoners van de gemeente kunnen een beroep doen op de wet maatschappelijke ondersteuning, de participatiewet en de jeugdzorgwet. Deze wetten regelen dat inwoners hulp kunnen krijgen van de gemeente, wanneer zij inkomensondersteuning, begeleiding of zorg nodig hebben. Het mantra is dat gemeenten dat met maatwerk kunnen doen, dus veel beleidsvrijheid hebben en dus veel invloed op de uitgaven. De praktijk is dat er zoveel is dichtgeregeld dat de gemeenten nauwelijks beleidsruimte hebben, en ook de uitvoeringsvrijheid is beperkt. Als aanvragers aan de voorwaarden voldoen moet de gemeente ondersteuning leveren. Wanneer de rijksoverheid een individueel recht geeft aan inwoners, of een gemeente

in medebewind opdraagt onder dichtgeregelde voorwaarden ondersteuning te leveren, heeft zij de plicht daarvoor voldoende middelen beschikbaar te stellen. Een gemeente hoort in die gevallen betaald te krijgen voor wat geleverd wordt. Dus moet gezocht worden naar een vorm van financiering die dicht bij declareren komt. De huidige tekorten ontstaan niet omdat gemeenten te royaal zijn, maar omdat de financiering van de rijksoverheid niet passend genoeg is. Art. 2 Fvw was nooit bedoeld om te zeggen 'jullie kunnen het goedkoper, dus we decentraliseren niet alle geld mee'. Dat goedkoper kunnen is nooit onderbouwd, maar op basis van politieke wenselijkheid besloten. Zo gaan de gesprekken tussen overheden niet over maatschappelijke doelen, maar over geld. Dat helpt niet om als overheden gelijkwaardig met elkaar om te gaan en zich als één overheid te presenteren.

Accres systematiek

Bijzonder is ook dat de accresystematiek nog steeds bestaat. De uitgavenpatronen van de rijksoverheid en de gemeenten verschillen nogal, evenals de (voor gemeenten voorgeschreven) begrotingssystematiek. Dat maakt dat het huidige accres niet voldoende aansluit op kostenontwikkelingen van gemeenten. Om daaraan recht te doen zou gekozen moeten worden voor een kostenontwikkeling percentage dat past bij het type uitgaven. Afspraken maken over de besteding van het accres hoort daar niet bij. Als bezuinigingen nodig zijn of nieuw beleid gewenst is, behoort dat een politieke keuze te zijn, en niet via de financieringssysteematiek te worden afgedwongen.

Gewenste veranderingen financiële verhoudingen

Bovenstaande impliceert:

- nieuw type uitkeringen voor taken die zo weinig beleids- en uitvoeringsvrijheid geven aan decentrale overheden dat 'declareren' terecht is;
- afschaffen van de huidige accresystematiek;
- afspraken over een kostenontwikkeling percentage passend bij de kosten van decentrale overheden; en
- bezuinigingen en beleidswensen als politieke keuze.

.....

DEEL DEZE COLUMN

f in t e



REACTIES



HERMAN MENSEN
OP PERSOONLIJKE TITEL

📅 7 mei 2020, 17.09 uur

De huidige normeringssystematiek kent zijn oorsprong in een tijd waarin de gemaakte afspraken over de normering logisch waren. Met de bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen twee decennia en de kennis van vandaag de dag over de voor- en nadelen ervan is er inderdaad aanleiding om naar een alternatief om te kijken. Ik acht het een wijs pleidooi van Tonny van de Vondervoort en heb daaraan niets toe te voegen. "Zo maar doen!" is de gevleugelde Haagse uitdrukking die ik in dit verband zou willen aanhalen.

BELLEN MET BERNARD



📅 14 mei 2020, 13.50 uur

Tonny van de Vondervoort stelt in haar column vast dat de financiële verhoudingen onvoldoende zijn meegegroeid met bestuurlijke veranderingen in de afgelopen twintig jaar.

Daarbij pleit ze voor drie zaken. Ik loop ze kort even langs: allereerst pleit ze voor een nieuw type financiering voor taken, die zo weinig beleids- en uitvoeringsvrijheid geven aan decentrale overheden dat een systeem van 'declareren' terecht zou zijn. Alhoewel ik die analyse deel, weet ik niet of een declaratiesysteem de oplossing is. Bij het ministerie van Sociale Zaken is er nu juist bij het verstrekken van het uitkeringenbudget expliciet niet voor een declaratiesysteem gekozen. Met als reden, dat je zo ook een prikkel inbouwt om mensen aan werk te helpen. Zo hou je de uitvoering scherp. Want dat is een zorg die het Rijk wel heeft: wordt een 'automatisch verstrekt budget' wel effectief besteed? Dat doet me twifelen of 'declareren' de oplossing is.

Wel moet je met elkaar scherp formuleren hoe 'een realistisch budget' vormgegeven kan worden. Want nu is er tussen overheden toch net te vaak een onderhandelspel aan de gang, waarbij de een overvraagt, in de wetenschap dat je toch niet je hele aanvraag 'krijgt'. En de ander al bij voorbaat ervan uit gaat, dat er overvraagd wordt, dus dat er altijd wel een onsje vanaf kan. Een tweede kanttekening van mijn kant: sommige gemeentes doen het qua beleid en/of budgettair erg goed, en andere wat minder. Dus moeten we niet dieper verzeild raken in een systeem waarin de goeden stelselmatig onder de kwaden lijden. Met welke middelen zet je een minder goed presterende overheid in het goede spoor? Dat is voor iedereen belangrijk. Een gemeente kun je niet kiezen, wil ik maar zeggen: dus moet je als lokale overheid je stinkende best blijven doen om publieke middelen zo effectief mogelijk aan te wenden.

Ten tweede pleit ze voor het afschaffen van de huidige accressystematiek (de 'trap op, trap af' systematiek van begroten, waarbij het budget van de lokale overheid groeit, als ook het Rijksbudget groeit:

one size fits all). Van de Vondervoort wil af van die systematiek en nieuwe afspraken tot stand brengen over budget, dat past bij de kostenontwikkeling van decentrale overheden. Daar ben ik het mee eens. Het takenpakket van de lokale overheid is anno vandaag nu eenmaal fundamenteel anders dan dat van de Rijksoverheid. Dus is die accressystematiek niet langer van deze tijd.

En ten derde stelt ze vast dat 'bezuinigingen en beleidswensen' eigenlijk altijd een politieke keuze zijn. Als je de accres-systematiek afschaft, dan zul je de hoogte van het budget met elkaar bepalen op een andere manier moeten bepalen. Ik zou pleiten voor een systeem, waarin de verschillende bestuurslagen samen tot een balans tussen beleidsuitvoering en beschikbaar budget komen. Anno nu is het toch een beetje raar, dat het Rijk beslist hoeveel budget er naar het sociaal domein gaat, terwijl het uitvoeringsbeleid in handen is van de lokale overheid.

Tot slot sluit ik aan bij de opmerking van Herman Mensen, die kort en krachtig reageert dat de huidige normeringssystematiek zijn oorsprong kent in een tijd waarin de gemaakte afspraken over de normering logisch waren. Maar het hard nodig is om naar een alternatief om te kijken. Hij noemt het pleidooi van Tonny van de Vondervoort 'wijs'. Met inachtneming van de nuances, zoals die ik die net heb geformuleerd herhaal ik dan de woorden van Mensen: 'Zo maar doen?'

REAGEREN OP
DEZE COLUMN





5 mei 2020

06

De burger echt centraal

ONNO HOES



Mijn persoonlijke motivatie om decennia geleden de politieke arena te betreden was heel egoïstisch: ik wilde niet dat de gemeente zich bemoeide met zaken die ik als burger zelf zou kunnen behartigen of die 'de markt' wel op zou kunnen pakken.

Vele jaren en bestuurlijke functies later heb ik nog steeds diezelfde motivatie. De burger centraal. De casussen over woningbouw, energietransitie en geestelijke gezondheidszorg hebben mij daarin nog eens gesterkt.

Voor welk probleem zoeken we een oplossing en is die oplossing de beste vanuit burgerperspectief? Binnen alle drie de genoemde thema's is sprake van een enorme hoeveelheid aan (semi) -overheidspartijen, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Een andere overeenkomst is dat ze mij rechtstreeks als burger raken: in het geval ik zelf wil bepalen waar en hoe ik wil wonen, wanneer en welke geestelijke zorg ik nodig heb en hoe ik een bijdrage kan leveren aan een duurzame wereld.

'Als helder is wie waarover gaat, dan kan ik als burger daar mijn invloed op uitoefenen.'

Binnen de Studiegroep kijken we specifiek hoe we de processen vanuit dat perspectief effectiever en efficiënter kunnen organiseren. Als individuele burger

zoek ik naar een wijze van organiseren die recht doet aan mijn belang, mijn bijdrage aan het algemeen belang en, heel plat, mijn portemonnee. En dan wil ik dus ook rechtstreekse zeggenschap hebben op de partijen die dit voor mij organiseren.

Maar wie gaat er echt over welke woning waar komt, of over de juiste schaal van de zorg, of over de wijze waarop energietransitie plaatsvindt?! Dat is een diffuus samenspel geworden tussen drie overheidslagen en tientallen organisaties.

Als helder is wie waarover gaat, dan kan ik als burger daar mijn invloed op uitoefenen. En aangezien ik sterk geloof in de nabijheid van de lokale volksvertegenwoordigers staat voor mij de gemeente(raad) centraal. Maar dan moet die er ook echt over gaan! En als het probleem groter is dan mijn gemeente en het beter op regionaal niveau besloten kan worden wil ik dus ook daar mijn invloed op hebben. En dat krijg ik nooit goed georganiseerd via de bekende WGR-constructies, want daar heb ik als burger geen invloed op en mijn volksvertegenwoordigers ook nauwelijks.

Dat betekent in mijn ogen dat we ofwel inwoners van kleinere gemeenten ook een stem geven in het bestuur van de centrale stad ofwel regionale bestuursorganen oprichten die democratisch gekozen zijn. Er is voor mij wel een belangrijke voorwaarde aan verbonden. Niet iedere bestuurslaag krijgt een open huishouding. Sommige (kleine) gemeenten hebben takenpakket A, andere (grotere) gemeenten takenpakket B en nog weer grotere hebben takenpakket C. Als we dat ook met provincies doen dan heeft de ene provincies een groter pakket dan de andere, maar dat sluit niet uit dat binnen die grote provincie of tussen kleine provincies democratische samenwerkingsverbanden komen. Randvoorwaarde is ook dat ieder orgaan naast een basisbedrag van het rijk ook een eigen belastingheffing kan opleggen.

Wordt dit een bestuurlijke spaghetti? Zolang we helder zijn in wie waarover gaat is het misschien wat meer organiseren maar wel helderder voor de burger. En laat ik nou net om die reden de politiek in zijn gegaan!

.....

DEEL DEZE COLUMN

f in t e



REACTIES



HERMAN MENSEN
OP PERSOONLIJKE TITEL

📅 19 mei 2020, 14.32 uur

Een boeiende beschouwing van Onno Hoes. Om bij het begin te beginnen: mijn persoonlijke motivatie om destijds politiek actief te worden kent een andere insteek: ik geloof in de kracht, het organiserend vermogen en het verantwoordelijkheidsbesef van burgers en de samenleving, maar op bepaalde terreinen, dan wel tot op zekere hoogte, schiet dit tekort en is het nodig dat de overheid waarborgen creëert en sturend, dan wel corrigerend optreedt. Gegeven die belangrijke taken en verantwoordelijkheden van de overheid kunnen veel zaken prima dichtbij de mensen worden aangepakt door de gemeentelijke overheid. Waar nodig, bijvoorbeeld als het doelmatiger en goedkoper kan, of als er bijvoorbeeld rechtseenheid en rechtsgelijkheid moet zijn, kan het nodig zijn om vraagstukken binnen de samenleving op een centraler niveau te regelen. Voor mij is van belang: a. dat de besluitvorming door de overheid - ongeacht welke bestuurslaag - democratisch geleitimeerd is en b. dat iedere bestuurslaag ook voldoende afwegingsruimte heeft (en een open huishouding). Er moet immers ook politiek bedreven kunnen worden en er moeten keuzes gemaakt kunnen worden. De bestuurlijke hoofdstructuur die we kennen vormt een belangrijke waarborg voor volwaardige democratische besluitvorming (en dus geen doel op zich). Vanuit dat vertrekpunt plaats ik drie kanttekeningen.

1. In de eerste plaats doen allerlei samenwerkingsverbanden en hulpstructuren afbreuk aan de politieke afwegingsruimte en de democratische legitimatie. Zo heeft bijvoorbeeld de Corona-crisis het democratisch tekort laten zien van de noodverordeningen van de regioburgemeesters (en impliciet ook de van de onvolkomen benoemingswijze van de voorzitters van de veiligheidsregio's). Als het gaat om de keuze tussen schaalvergroting of functionele hulpstructuren kies ik omwille van de kwaliteit van onze politiek en democratie voor schaalvergroting.

2. In de eerste plaats ben ik van mening dat het bestuurlijk potentieel van onze provincies onvoldoende wordt benut, zeker buiten de Randstad, maar ook in het algemeen. Tussen gemeenten en Rijk is een bonte verzameling van bestuursvormen gecreëerd, waar de provincie er één van is. Provincies ervaren bestuurlijke drukte en beleidsconcurrentie van andere bestuursvormen op bovenlokaal niveau. Daar zouden we met zijn allen eens kritisch naar moeten kijken. Daarnaast zijn er wellicht nog diverse bevoegdheden die van het Rijk naar provincies kunnen worden gedecentraliseerd (Waarom bijv geen getrapte financiële verhouding, als het gaat om de verdeling van de algemene uitkering aan gemeenten?).

3. In de derde plaats laat mijn pleidooi voor de bestuurlijke hoofdstructuur onverlet dat in delen van het land er ook aanleiding kan zijn om te kijken of er bestuurlijke modellen zijn die de slagkracht van het openbaar bestuur kunnen versterken en de bestuurlijke drukte die soms wordt ervaren kan verminderen. Het Duitse model van "Kreisfreie Städte" of "Stadtkreis" acht ik de moeite van het onderzoeken waard. Een aantal grote gemeenten zou in een dergelijk model, zowel provinciale taken als gemeentelijke taken kunnen uitoefenen. De bestuurlijke spaghetti-schotel zoals door Onno Hoes geserveerd kent veel ingrediënten, maar bergt het risico in zich dat het gerecht met drie soorten gemeenten bij iedere hap zeer verschillend kan smaken. Anders gezegd: dat model bergt in mijn visie teveel rechtsonzekerheid in zich. Zo moet het wat mij betreft voor ondernemers en burgers volstrekt helder zijn waarvoor men bij het gemeentelijk loket kan aankloppen, en moet het geen zoektocht worden als een ondernemer meer wil weten over de vestigingsmogelijkheden voor zijn onderneming of als een burger als woningzoeker in aanmerking wil komen voor een urgentieverklaring. Ook uit de optiek van belastingheffing acht ik eenduidigheid in bevoegdheden van overheden wenselijk.



KRISTEL DIRKX
PROGRAMMAMANAGER BIJ
PROGRAMMA MENS CENTRAAL

📅 22 mei 2020, 09.51 uur

De burger echt centraal. Onno Hoes spreekt hierover in relatie tot besluitvorming, maar dit geldt evenzeer voor het terrein van dienstverlening waarop ik vanuit het programma Mens Centraal actief ben.

Als burger wil ik maar 1 ding, namelijk dat ik goed word geholpen door de overheid. Niemand wil van het kastje naar de muur gestuurd worden, van de ene naar de andere overheidsorganisatie. Als burger wil je dat je contacten snel, makkelijk en zo soepel mogelijk verlopen. Met welke overheid die burger te maken heeft, maakt voor hem niets uit. Voor mensen is de organisatie, het specifieke overheidsonderdeel, immers geheel niet van belang. Het gaat er om wat de overheid voor hem betekent. Waar het hem direct raakt.

Het domein van dienstverlening is enorm groot. Er ligt een grote opgave om de beweging te maken naar meer menselijke maat in de dienstverlening van de gehele overheid. Digitale dienstverlening die persoonlijker, toegankelijker en begrijpelijker wordt en naadloos aansluit op persoonlijke dienstverlening op locatie voor mensen waarvoor het echt nodig is. Iedere overheidsorganisatie, gemeente, provincie, ministerie, uitvoeringsorganisatie en waterschap heeft hier mee te maken en heeft er binnen de eigen organisatie zijn handen vol aan.

Wil je als overheid de burger echt centraal stellen in je dienstverlening, dan kun je dit niet vanuit iedere organisatie afzonderlijk (blijven) doen. Overheidsdienstverlening waarin de burger centraal staat, kan alleen maar als dit gezamenlijk en dus interbestuurlijk en over de grenzen van overheidsorganisaties heen wordt aangepakt.

Wat is hiervoor nodig? Uiteraard als eerste het gesprek met burgers en ondernemers zelf over de dienstverlening van de overheid. En een gedeeld doel voor overheidsdienstverlening waar alle overheidsorganisaties zich aan binden. Het organiseren van

vernieuwing op een netwerkachtige manier naast de bestaande organisatiestructuur en binnen de organisatiestructuur waar dit kan. Sturing op samenhang op het hoogste niveau, anders organiseer je bij de start al weer de nieuwe verkokering. Ondersteund door een partij zonder 'eigen' organisatiebelang die de verbinding vanuit dit gedeelde beeld, tussen de verschillende organisaties helpt organiseren en nieuwe verkokering helpt voorkomen. Deze verbinding ontstaat om verschillende redenen, en ik spreek uit ervaring, niet vanzelf. Daarbij is het essentieel om met burgers en ondernemers in gesprek te blijven over de dienstverlening van de overheid, zodat we als overheid zeker weten dat we de juiste stappen blijven zetten.

Kortom, Studiegroep: Wat denken jullie van een op maat gemaakte interbestuurlijke aanpak op dienstverlening? Thema 11?



HAN POLMAN
COMMISSARIS VAN DE KONING
PROVINCIE ZEELAND

📅 23 mei 2020, 23.07 uur

Een mooi pleidooi van Onno Hoes. In tegenstelling tot zijn motief om destijds politiek actief te worden (waar bemoeit de overheid zich mee), vond ik dat de overheid beter moest samenwerken met de inwoners in de gemeente, waar zoveel betrokkenheid is. Daar moest ik aan denken tijdens een werkbezoek dat ik als commissaris van de Koning van Zeeland bracht aan een van onze mooie dorpen. Inwoners nemen zelf het initiatief om de hele straat aan de zonnepanelen te krijgen en het liefst ook van het gas af. Zonder dat ze het weten draagt de buurt zo bij aan de doelstellingen van de regionale energiestrategie. De gemeente kan het niet alleen en daarom is ondersteuning van dit soort initiatieven op Zeeuwse schaal georganiseerd.

De aanslag voor de lokale belasting krijg je ondertussen van een intergemeentelijke organisatie waarvan de naam op geen enkele wijze verwijst naar de gemeente waar je woont. De uitvoering van jeugdzaaien, de zorg en toegang naar werk is op allerlei



verschillende niveaus en organisaties geregeld waardoor het lastig is voor raadsleden door de bomen het bos te zien, laat staan voor inwoners.

Niemand die zich op dit moment van de Corona-crisis trouwens afvraagt waarom de Zeeuwse veiligheidsregio bepaalt waarom nog niet alle toeristische verblijven in de gemeente helemaal open mogen. Logisch dat we dat op Zeeuwse schaal bepalen vanwege de capaciteit van de zorg in de provincie. We vinden het ook vanzelfsprekend dat klimaatmaatregelen door alle 13 gemeenten, de provincie en het waterschap samen worden genomen; het water houdt zich immers ook niet aan gemeentegrenzen.

De lokale betrokkenheid en provinciale trots combineert goed met de schaal waarop de belangrijkste sociale, economische en fysieke uitdagingen opgepakt moeten worden. Ondanks de versnippering van zeggenschap stroomlijnen we de samenwerking op Zeeuwse schaal als regio-provincie; in een netwerk Overleg Zeeuwse Overheden (OZO) waar portefeuillehouders van alle 15 overheden elkaar in thema-overleggen ontmoeten. Bestuurlijk gaat dat steeds beter, maar het blijft nog op te grote afstand van onze volksvertegenwoordigers en inwoners.

De Rijksoverheid kan ons helpen door maatwerk toe te staan zodat we het beter en democratischer op Zeeuwse schaal kunnen organiseren, inclusief daarop afgestemde financiële afspraken over eigen inkomsten en integrale rijksfinanciering. Dat vraagt maatwerk in ons land bij de vormgeving van bestuurlijke en financiële verhoudingen, het ene gebied is immers het andere niet. In ons geval een taak- en bevoegdhedenverdeling binnen een regio-provincie waar voor de belangrijkste opgaven de democratische beleidsvorming regionaal en de uitvoering lokaal via deconcentratie plaatsvindt; dicht bij en met de inwoners samen!

BELLEN MET BERNARD



📅 25 mei 2020, 14.09 uur

De burger centraal stellen, dat is de belangrijkste opgave voor een moderne overheid. Als de overheid dat principe niet huldigt, dan zijn opgaven in de woningbouw, energietransitie en geestelijke gezondheidszorg niet goed oplosbaar, zo stelt Onno Hoes vast. Hoes pleit voor een nieuwe samenwerkingsvorm tussen gemeenten op regionaal niveau, waarop de burger democratische invloed kan en mag uitoefenen. Bovendien moeten die samenwerkende gemeenten ook eigen financiering kunnen 'regelen' en eigen belasting op dat samenwerkingsniveau kunnen heffen, betoogt Hoes.

Interessante materie. Ik ben het eens met Onno Hoes, dat de regio vaak wordt ingezet voor decentrale beleidsuitvoering. Maar tegelijkertijd stel ik vast dat elk beleidsveld zijn eigen regioindeling kent. Dat maakt samenwerken juist moeilijk. Ook de democratie is niet vanzelf geborgd. Het model van A-gemeenten en B en C-gemeenten gaat ook niet vanzelf goed, denk ik. Dat moet je dus organiseren, vooral aan de voorkant bij de beleidsontwikkeling. Democratie vraagt niet alleen een goed systeem, maar ook onderling vertrouwen en leiderschap van bestuurders. Je kan en mag niet je oren laten hangen naar alleen die burgers met de luidste stem. Als je dichterbij de burger staat, moet je juist voor de belangen van iedereen kunnen staan.

Herman Mensen en Han Polman pleiten voor een sterkere rol van de provincie. Ook interessant. Ik denk dat we de Nederlandse provincies inderdaad aan het onderwaarden zijn. Daar ligt nu al een aantal wettelijke taken en is de democratie geborgd (hoewel die niet door iedereen als erg levendig wordt ervaren). Soms vormt de provincie al een regio. In andere gevallen zou de provincie als superregio kunnen fungeren.

Kristel Dirkx pleit misschien wel om die reden voor sturing op samenhang op het hoogste niveau. Een nieuwe bestuurslaag in het leven roepen, is het antwoord niet, zo betoogt ze. Als je niet oppast, organiseer je bij de start al weer de nieuwe verkokering. Dat ben ik zeker met haar eens.

Vanuit dat ontkokeringsperspectief bekeken: juist bij het thema dienstverlening naar de burger blijft dat voor de overheid een spannend dossier. Uiteraard weten we dat we moeten ontkokeren: een gemiddelde burger weet niet waarom hij voor het ene dossier naar het UWV gaat en voor het andere naar de SVB, waarom hij zich door een stortvloed aan onbegrijpelijke formulieren moet worstelen en waarom hij iedere keer bij een overheidsinstantie dezelfde gegevens opnieuw moet aanleveren. Ontkokeren, begrijpelijk zijn en aansluiten bij de leefwereld van burgers, essentieel om de burger centraal te kunnen houden. Ook Han Polman pleit voor ontkoking. Hij noemt dat maatwerk, om maatschappelijke opgaven gezamenlijk op decentraal niveau te kunnen oppakken. Opgaven die over bestaande afbakeningen heen gaan, ook qua financiële instrumenten. In Zeeland zijn ze daar klaar voor, zo stelt Polman vast. Interessant, het zou mooi zijn die interbestuurlijke ruimte met elkaar te vinden.

REAGEREN OP
DEZE COLUMN





25 mei 2020

07

Als ik het voor het zeggen had...

CO VERDAAS

Ik hoefde niet lang na te denken over het antwoord op de vraag "wat zou jij doen als je het voor het zeggen had?". Ik denk dat iedere bestuurder daar wel eens van droomt.

Ik zou alle middelen voor de fysieke leefomgeving bundelen en als norm instellen dat we alleen investeren als de samenhang tussen opgaven ermee gediend is. En alleen als het echt niet anders kan, dan zijn sectorale investeringen nog mogelijk. Een nieuwe norm dus, waarmee het in de praktijk lastig wordt om sectoraal te werken, in plaats van zoals nu, vanuit sectorale belangen tot samenhang te komen.

Vooropgesteld: ik geloof in de kracht van de democratie. Democratie maakt dat de verschillende belangen op tafel komen, opvattingen met elkaar botsen, extremen de scherpe kantjes verliezen en extremen het midden dwingen tot reflectie en bijstelling. De keerzijde is dat besluitvorming soms wat lang duurt. Een op deelbelangen georiënteerde politiek is noodzaak tot compromissen te komen, niemand heeft het immers in zijn eentje voor het zeggen. Een negatieve bijwerking is dat deze vorm van democratie rugwind geeft aan critici die het functioneren van de democratische rechtsstaat ter discussie stellen. Immers, het verwijt dat beloften keer op keer worden gebroken wordt elke keer bewaarheid in een coalitieland.

De gegroeide oriëntatie op deelbelangen heeft ertoe geleid dat we de afgelopen decennia een stelsel hebben gebouwd waarbij vele sectorale belangen hun eigen wettelijke stelsel en bijbehorende middelen hebben verworven. Daar is ook veel goeds mee gerealiseerd. Geen twijfel over mogelijk.

Echter, de inrichting van Nederland is veel meer dan een optelsom van deelbelangen: willen we voorzien in de woningbehoefte dan zijn er nog een miljoen woningen nodig de komende 10 tot 15 jaar. Die

opgave raakt direct aan vraagstukken rondom bereikbaarheid, gebruik van de ruimte, ons watersysteem en vele andere zaken. Denk daarnaast aan de discussies over stikstof, PFAS, de landbouw, de biodiversiteit, et cetera. Ongeacht waar je staat in het politieke spectrum, dat deze ontwerpen met elkaar samenhangen zullen slechts weinigen ontkennen.

Dat inzicht is de afgelopen jaren overigens op veel plaatsen gegroeid. De Omgevingswet en de NOVI illustreren dat ook het Rijk hier steeds meer van doordrongen raakt. We moeten vraagstukken integraal benaderen, zo luidt het nieuwe motto. Vrijwel iedereen is het er ook mee eens.

'Maar als het gaat om de droom veel meer te gaan werken vanuit samenhang hoop ik dat mijn droom ooit werkelijkheid wordt.'

De praktijk is echter weerbarstig. De gegroeide praktijk van sectorale fondsen maakt dat we in de uitvoeringspraktijk vanuit deelbelangen steeds weer moeten zoeken naar samenhang en de bijbehorende middelen. Dat valt nog niet mee. In een samenhangende gebiedsgerichte aanpak is immers niet altijd duidelijk welke euro aan welk doel wordt besteed en dat maakt fondsbeheerders huiverig om vanuit samenhang hun inzet te plegen. Begrijpelijk en deze constatering is zeker niet als verwijt bedoeld. Tevens werkt de verantwoordingscyclus in de hand dat het in de praktijk lastig is vraagstukken vanuit de samenhang te benaderen.

Ik weet, de meest dromen zijn bedrog. En als het gaat om de droom van alleenheerschappij is dat maar goed ook. Maar als het gaat om de droom veel meer te gaan werken vanuit samenhang hoop ik dat mijn droom ooit werkelijkheid wordt.

.....

DEEL DEZE COLUMN

f in t e



BELLEN MET BERNARD



5 juli 2020, 11.15 uur

Ik ben het met Co Verdaas eens als hij stelt dat onze historisch gegroeide oriëntatie op deelbelangen ertoe heeft geleid dat we een stelsel kennen, waarbij vele sectorale belangen hun eigen wettelijke stelsel en bijbehorende middelen hebben verworven. En ik ben het ook al met Verdaas eens dat die sectorale aanpak slecht aansluit op onze huidige vraagstukken. Onze Rijksoverheid is ingedeeld naar de grote vraagstukken uit de 1ste helft van de vorige eeuw. En inderdaad: dat past anno nu niet meer. Onze vraagstukken vragen om een andere aanpak.

Dus we moeten zowel een nieuwe sectorale indeling bedenken, als onze budgetten herordenen. Aan de NOVI zien we overigens hoe moeilijk het is om integraler te denken. De integraliteit valt als het praktisch wordt al snel weer uiteen in de oude sectorale insteken.

Zoals Verdaas al aangeeft: het woningmarktvraagstuk alleen al raakt aan dossiers als energietransitie, stikstof, PFAS, landbouw en water. Dus is 'integraliteit' in dat domein een logisch antwoord. Verdaas stelt vast dat het logisch zou zijn om ook onze budgetten integraal toe te kennen. Dat is nu niet het geval. Dat levert bij de financiële verantwoording soms problemen kan: in een samenhangende gebiedsgerichte aanpak is immers niet altijd duidelijk welke euro aan welk doel is besteed.

Een nieuwe, geclusterde indeling zou wellicht een mooie volgende stap zijn. De sectoren in het fysieke domein hebben veel met elkaar van doen, dus is het logisch om die dan ook écht integraal te benaderen. Datzelfde geldt voor het sociale domein. Zo zouden nieuwe, samenhangende maar wel duidelijk van elkaar te onderscheiden eco-systemen kunnen ontstaan. Een nieuwe ordening, die een antwoord biedt op de vraagstukken van de 21ste eeuw. Zo zou je kunnen denken aan een eco-systeem rond veiligheid, rond het sociale domein, het fysieke domein en rond marktoriening. En zou je ook zeker aan een eco-systeem rond digitalisering moeten denken. Vijf domeinen, die

interne samenhang vertonen, maar extern onderscheidend zijn. Het zou de uitvoeringskracht van het publieke domein enorm ten goede komen.

REAGEREN OP
DEZE COLUMN



**Deze columns en reacties
droegen bij aan het denk- en
maakproces van het rapport
'Als één overheid;
Slagvaardig de toekomst
tegemoet!'
van de studiegroep
Interbestuurlijke en Financiële
Verhoudingen.**

Zie Overheidvannu.nl



5 juni 2020

08



Systematisch maatwerk, voor het werken als één overheid?

MARTIJN VAN DER STEEN

De titel van het tussenrapport van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen was "Nederland heeft één overheid nodig". Op die titel kreeg ik van collega's nogal wat mild kritische vragen: of ik wel goed bij mijn hoofd was?!, bijvoorbeeld.

'Goed openbaar bestuur vereist variëteit en pluraliteit; niet eenvormigheid.' Nederland heeft helemaal niet één overheid nodig, maar vaart juist wel bij de grote variëteit en pluriformiteit die in ons openbaar bestuur is aangebracht. Wat dat betreft deed ons discussierapport in ieder geval in mijn omgeving goed zijn werk.

Gelukkig was dit ook precies de met het rapport bedoelde boodschap. Nederland heeft behoefte aan overheden die samenwerken aan maatschappelijke opgaven, als waren zij één overheid. Niet één organisatie, maar systematische samenwerking rondom de maatschappelijke opgaven waarvoor ze staan. Verschil blijft behouden, maar wordt dienstbaar gemaakt aan de opgave. Samenwerken maakt systematisch maatwerk tot het leidende principe voor de interbestuurlijke en financiële verhoudingen. De idee daarbij is dat we de inrichting gewoon zoveel mogelijk laten zoals hij is en deze vervolgens inzetten op de manier die past bij wat ervoor ligt aan vraagstukken. De bestanddelen blijven hetzelfde, maar ze worden systematisch op maat ingezet voor de vraagstukken. Overheidsorganisaties die samenwerken rondom maatschappelijke vraagstukken, op een manier die voor dat betreffende vraagstuk past.

Dat heeft twee belangrijke consequenties, die op twee manieren doordenking verdienen. De eerste

consequentie is dat er niet veel hoeft te veranderen, maar dat alles tegelijkertijd wel voortdurend anders gaat. Organiseren rondom maatschappelijke vraagstukken betekent dat overheden per vraagstuk hun onderlinge verhoudingen en het relevante gezelschap samen bepalen. Niet je gaat er over of niet, maar je voegt iets toe of niet. Wie een bijdrage kan leveren is erbij, wie dat niet kan even niet. In welke verhouding dat gebeurt verschilt per opgave en per context. Variëteit is een logisch gevolg van maatwerk. Het gaat overal net anders. Wat voor het ene vraagstuk een logische combinatie is, zal elders net even anders moeten. We veranderen niet het systeem als geheel, maar doen het als geheel systematisch op de manier die bij het vraagstuk past.

De tweede consequentie van deze manier van werken is dat het niet overal anders gaat, maar dat het met de tijd ook voortdurend verandert. Systematisch maatwerk betekent voortdurend herijken en afwegen of de vorm nog past. Vraagstukken veranderen met de tijd van karakter en het is logisch om ook het arrangement dan mee te veranderen. Continuïteit is waardevol en is onderdeel van de afweging. Maar de toetsvraag is steeds 'wat is er komende tijd nodig voor dit vraagstuk?' Continu gesprek, en indien nodig continue bijstelling, horen bij systematisch maatwerk. Het is dus niet per vraagstuk verschillend, het verandert ook voortdurend.

'We veranderen niet het systeem als geheel, maar doen het als geheel systematisch op de manier die bij het vraagstuk past.'

Om dit goed te doen zijn twee soorten doordenking nodig: een pragmatische en een principiële. Ten eerste is er een pragmatische kwestie. Het moet allemaal wel relatief soepel verlopen. Dat vereist een zekere lenigheid en vaardigheid in het steeds opnieuw voeren van het gesprek over wat het vraagstuk is, wie erbij betrokken zouden moeten zijn, over wie wat doet en waarmee we dat het beste kunnen doen. In de Studiegroep doen we daarvoor voorstellen en reiken we instrumenten aan, die dat proces hopelijk wat kunnen versoepelen. Een principe is leuk, maar het moet wel werken. En hoe het precies gaat werken



zullen we onderweg ook verder moeten leren. Systematisch maatwerk is ook een leerproces, wat een zekere bereidheid en een open nieuwsgierige blik vereist.

Het tweede element van doordenking is de democratische borging. De zorg is hier dat bij al dat maatwerk de democratische en rechtstatelijke principes als eerste onder druk komen te staan. 'Als het niet meer primair volgens de afgesproken vormen en structuren gebeurt, dan verdwijnt het.' Dat is althans de veel gehoorde gedachte. Dat is een serieus probleem, wat serieuze doordenking vereist. Maar wat van daaruit ook prima van een op maat werkende oplossing kan worden voorzien. Democratie en rechtstaat verdwijnen bij systematisch maatwerk niet, maar moeten steeds opnieuw ingevuld worden. Dat is niet fundamenteel fout, maar het gaat ook niet vanzelf goed. Dat betekent dat bij elk op maat te snijden arrangement de vraag op tafel moet liggen hoe de democratische verankering plaatsvindt en rechtstatelijke principes geborgd zijn. Ook dat vereist maatwerk. Democratie en rechtstaat moeten steeds opnieuw, in elk nieuw te ontwerpen of bij te stellen arrangement, van passende invulling worden voorzien.

DEEL DEZE COLUMN



BELLEN MET BERNARD



12 juni 2020, 10.26 uur

'Systematische samenwerking organiseren rond maatschappelijke opgaven, en 'functioneren als één overheid.' Dat is de strekking van Martijn van der Steen's column. Hij ziet samenwerken vooral als een opdracht die uit bestuurlijke verantwoordelijkheid voortkomt, en niet uit juridische structuren. De kern van interbestuurlijk samenwerken is inderdaad om je voortdurend af te vragen of 'je iets toevoegt of niet'. En op basis daarvan je rol en bijdrage rond een opgave te formuleren. Met als concrete richtlijn, dat 'wie een bijdrage kan leveren, erbij is.' De wens om meer als een gezamenlijke overheid op te treden, wordt in ieder geval door Aad Scheffer (op LinkedIn) onderschreven. Hij stelt dat 'de praktijk laat zien dat overheden veel effectiever samen kunnen werken bij het uitvoeren van opgaven.' En dat lukt alleen, als de opgave centraal gesteld wordt.

Met als concrete richtlijn, dat 'wie een bijdrage kan leveren, erbij is.' De wens om meer als een gezamenlijke overheid op te treden, wordt in ieder geval door Aad Scheffer (op LinkedIn) onderschreven. Hij stelt dat 'de praktijk laat zien dat overheden veel effectiever samen kunnen werken bij het uitvoeren van opgaven.' En dat lukt alleen, als de opgave centraal gesteld wordt.

Eric Dorscheidt voegt in zijn reactie op LinkedIn toe, dat 'Niet structuren het succes bepalen, maar de attitude om samen te willen werken.' Dat ben ik grotendeels met hem eens. Ik denk dat je in bijna elke structuur kunt samenwerken, als de bereidheid daartoe bij alle partijen aanwezig is. Maar dat is wel een belangrijk "als". En als je als buitenstaander ziet dat partijen niet goed samenwerken, heb je toch al gauw de neiging om een structuuroplossing te kiezen.

Als Studiegroep hebben we de structuren niet voorop gezet. Ons WWWW-model focust primair op gedrag. Om constructief met elkaar aan de slag te kunnen, hebben we een checklist ontwikkeld. Die checklist helpt je om te bekijken, of je een nette samenwerking start waarbij de benodigde randvoorwaarden zijn

vervuld. Als je dat bij het begin van een traject goed doet, dan is zo'n gezamenlijke start goed geregeld. Maar ook tijdens het proces moet je blijven reflecteren op je handelen. Als reflexive practitioner. Je instrumenten moeten wel op orde zijn, en daarbij komt toch een stukje structuur om de hoek kijken. Als de financiële structuur niet deugt, kom je niet ver met een goede samenwerkingsintentie.

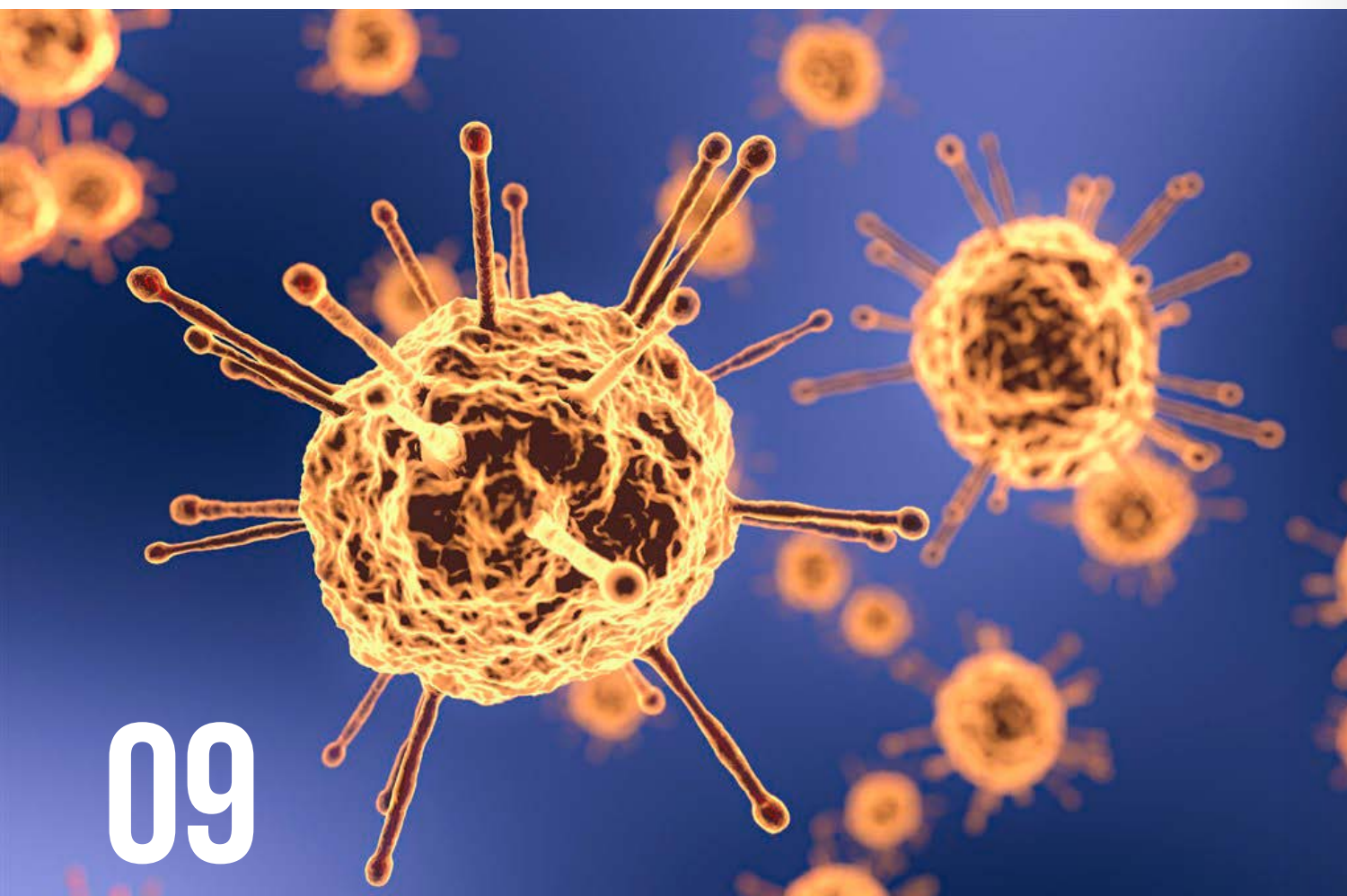
Democratische borging, dat blijft inderdaad een aandachtspunt. Ik ben het met Martijn eens, dat dit ingewikkeld is. Onze democratie functioneert op basis van mandaat. Een mandaat dat burgers geven aan hun volksvertegenwoordigers en deze dat geven aan het bestuur. Maar: zo'n mandaat haal je niet van dag tot dag op. We moeten niet in de valkuil willen trappen dat je gaat besturen vanuit de volksvertegenwoordiging. Dus zit de borging van de democratische legitimiteit vooral in een adequaat mandaat op basis van helder gestelde doelen, en vervolgens op een goede verantwoording, gedurende en na afloop van het proces. Als we dat oprecht blijven doen, dan is er ook in een samenwerkingsverband een prima set aan democratische checks en balances.

REAGEREN OP DEZE COLUMN





12 juni 2020



Wat de Coronacrisis ons leert

MARJOLIJN OLDE MONNIKHOF

De afgelopen maanden hebben we met z'n allen de crisis, veroorzaakt door het coronavirus, het hoofd moeten bieden. Onze samenleving heeft een enorme klap gehad die we (deels) zelf veroorzaakten of moesten veroorzaken.

Zo hebben we de economie en het openbare leven stilgelegd en mensen gevraagd thuis te blijven. Wie had drie maanden geleden gedacht dat dat zou kunnen?

Nu gaan we langzaam vanuit de crisisfase naar een herstelfase. Dat vraagt om investeringen in brede zin, in veilig samenleven, in economisch en sociaal aanpassingsvermogen, in duurzaamheid en in onderling vertrouwen. Extra aandacht is daarbij nodig voor kwetsbare groepen, jongeren en toekomstige generaties. De komende periode hebben we – ook als studiegroep – de opdracht om te bepalen hoe we de samenleving moeten inrichten na de coronacrisis, met alle onzekerheid die daarbij komt kijken. Dat was al de opdracht maar die krijgt extra urgentie door de effecten van de crisis en het feit dat we afstemmen op een gesprek over bezuinigingen. Onderwijs, veiligheid en zorg zijn dan voor de overheid knoppen binnen handbereik om financieel op te sturen. Echter, dat zijn de sectoren die door de samenleving als vitale sectoren worden gezien. Dat zien we al 12 jaar in ons onderzoek naar opvattingen van burgers en dat zien we de afgelopen maanden met extra urgentie tijdens deze crisis.

De neiging bestaat wellicht om te doen alsof 'alles nu compleet radicaal anders is'. Maar veel problemen en kansen die nu aan het licht komen, vallen samen met problemen en kansen die wij bij het SCP, en anderen, al eerder signaleerden. De coronacrisis zorgt er wellicht wel voor dat de problemen scherper en de kwetsbare groepen groter worden. Als we de problemen en mogelijkheden die zich nu door coronacrisis (extra)

manifesteren samen met de bestaande problemen weten aan te pakken, zetten we een stap voor- in plaats van achterwaarts.

Neem bijvoorbeeld het sociaal domein waar veel voorzieningen rond zorg, onderwijs en ondersteuning zijn gedecentraliseerd. We zagen al positieve ontwikkelingen. Burgers zijn positief over het idee dat gemeenten en ondersteuning dichterbij komen en dat hierdoor beter en sneller op persoonlijke situaties ingespeeld kan worden en dus maatwerk geleverd kan worden. Maar uit ons onderzoek blijkt ook dat de huidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen actoren en de gescheiden financieringsstromen het werken 'buiten het eigen domein' belemmeren en nog maar weinig gemeenten, zorgverzekeraars en aanbieders de grenzen van de regelgeving lijken op te zoeken. Dit wordt deels bemoeilijkt door de verschillen in cultuur en taal tussen de betrokken actoren en het feit dat samenwerking en afstemming – naast de voordelen die het biedt – professionals in hun beleving ook veel tijd en energie kost, die ze niet altijd beschikbaar hebben.

'Als we de problemen en mogelijkheden die zich nu door coronacrisis (extra) manifesteren samen met de bestaande problemen weten aan te pakken, zetten we een stap voor- in plaats van achterwaarts.'

Indachtig de coronacrisis wil ik hier graag drie aandachtspunten meegeven.

1. Zowel in welvaart als welbevinden kunnen verschillen en ongelijkheid toenemen. Beleid gericht op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt, onderwijs, sociaal domein moeten hier rekening mee houden. Hierbij moet ook aandacht zijn voor de mate waarin het gevoerde beleid en de maatregelen de solidariteit tussen groepen kan aantasten of de verhoudingen tussen groepen op scherp kan zetten. We kunnen steeds meer zelf, willen ook steeds meer zelf. Maar wie zijn de mensen die hierin niet kunnen meekomen en geen netwerk hebben? Wie komt alsnog in de knel?
2. Kwaliteit van leven en van de samenleving is meer dan volksgezondheid. Bij het langer aanhouden van



de coronacrisis wordt het steeds duidelijker dat het beschermen van de volksgezondheid voor veel groepen ten koste gaat van de algehele kwaliteit van leven en de kwaliteit van de samenleving. Dit geldt niet alleen voor kwetsbare groepen maar eigenlijk voor bijna iedereen. Het gaat bij kwaliteit van leven ook over welbevinden, geluk, een (leuke) baan, je kinderen zien, naar de kapper gaan, een wandeling maken en aandacht krijgen. Dat impliceert dat de overheid ook niet voor alles verantwoordelijk kan zijn. Er is naast een rol voor het individu zelf ook een rol voor familie, vrienden – maar wat als die er niet (mogen) zijn?

3. Draagvlak bij inrichten samenlevingsmodel stoelt op andere voorwaarden dan crisisbeleid. Hierbij moet rekening gehouden worden met verschillen in verwachtingen en mogelijkheden om de regels te volgen. Nederlanders zijn blijvend kritisch over de decentralisaties in het sociaal domein: sinds 2014 is ongeveer de helft van de bevolking van mening dat 'de nadelen (veel) groter zijn dan de voordelen'. Vaak genoemde minpunten zijn de doorgevoerde bezuinigingen, het gebrek aan deskundigheid of capaciteit bij gemeenten, dat het lastig is om de weg te vinden naar de ondersteuning en de als onrechtvaardig ervaren verschillen tussen gemeenten. Hier lopen we risico. Als beroep op de eigen verantwoordelijkheid gaat voelen als een bezuinigingsopdracht, ontstaat er schuring met de zorgtaak die velen de overheid toedichten.

Al met al maakt deze coronatijd nog meer zichtbaar dat gevraagd wordt om een definitie van wat een sociale basis is (op basis van sociale grondrechten), een definitie van hoe publieke dienstverlening daar een bijdrage aan moet leveren binnen een gezond evenwicht tussen inhoud en randvoorwaarden en waar de verantwoordelijkheid van een zelfbewuste overheid over gaat. Daarbij moeten we niet vergeten lessen te trekken uit deze coronatijd: veel complexe regels blijken terzijde te schuiven maar waar gaat dat ten koste van kwetsbaren en waar is het juist een zegen? Laten we die les nu trekken en ruimte geven voor bestuur en samenleving maar onszelf wel steeds een kritische spiegel voorhouden als het gaat om de aannames die we daarbij maken.

.....

DEEL DEZE COLUMN



BELLEN MET BERNARD

📅 19 juni 2020, 10.03 uur

In 'Wat de Coronacrisis ons leert' werpt Olde Monnikhof de vraag op, welke prioriteiten de overheid moet stellen nu we van de Corona-crisisfase naar een herstelfase toe bewegen. Allereerst stelt Olde Monnikhof vast dat investeringen in brede zin, in veilig samenleven, in economisch en sociaal aanpassingsvermogen, in duurzaamheid en in onderling vertrouwen nodig zijn. Vooral in de vitale sectoren als onderwijs, veiligheid en zorg.

Zo niet, dan loopt de ongelijkheid nog (verder) op. Ik ben dat met haar eerste les zeker eens: de coronacrisis laat scherp zien, dat de oude waarheid 'dat de sterken sterker dreigen te worden, en de zwakke zwakker' inderdaad opgaat. Dat gegeven zet onze maatschappelijke verhoudingen verder onder druk. Het is zaak dat we daar scherp naar kijken. We moeten de komende tijd dus ook echt niet gaan bezuinigen op de publieke dienstverlening in de kwetsbare wijken. Het ingewikkelde van het regime van sociale beperking is dat we nog minder dan normaal weten wat er achter de voordeur gebeurt. Wellicht ook een uitvergroting van problemen die al bestonden. Dus eenzamen die nog eenzamer zijn geworden, huiselijk geweld dat is toegenomen, verveling die tot verslaving leidt en ga zo maar door. Als ik in ga op haar tweede Corona-les, dat 'kwaliteit van leven méér is dan volksgezondheid', dan stel ik vast dat ook dit een punt van zorg is. Waarbij de afgelopen maanden vooral de volksgezondheid juist centraal heeft gestaan. Dat was ook nodig, om onze echte kwetsbaren te beschermen. Om de IC's niet compleet te laten overspoelen. Om de enorme druk op de zorg tot op zekere hoogte hanteerbaar te houden. Maar waarbij we in de verpleegtehuizen misschien wel de balans te veel hebben laten doorslaan naar 'gezondheid' ten opzichte van 'de menselijke maat.' We hebben als overheden veel menselijk leed veroorzaakt in de verpleegtehuizen, en moeten er goed over nadenken hoe we een onverhoopt volgende keer een andere balans kunnen aanbrengen. En ten derde, constateert Olde Monnikhof dat er spanning zit tussen onze gewenste samenleving en

een samenleving, die in crisis zit. Gelukkig begrijpen veel mensen dat, en zijn ze ook bereid om persoonlijke offers te brengen als dat is crisistijd nodig is. Maar de crisistijd moet ons beeld van de gewenste samenleving niet laten wegslijten. In tegendeel zou ik zeggen: de hoop op een betere samenleving kan ons door een crisis heen slepen!

Maar misschien is dit wel wat de Coronacrisis ons het meest geleerd heeft: hoe ingewikkeld het in tijden van echte crisis is om het goede te blijven doen, in de wetenschap dat veel belangen worden geschaad, dat je heel veel niet weet en dat het onmogelijk is om geen fouten te maken.

.....

REAGEREN OP
DEZE COLUMN





19 juni 2020



10

Zorgprofessionals en psychisch ernstig kwetsbaren gegijzeld in systemen

STAF DEPLA

In 2012 sloot de Rijksoverheid met de zorgverzekeraars en zorgaanbieders een akkoord dat het aantal bedden in ggz-klinieken met één derde zou worden afgebouwd.

De gedachte achter deze afbouw was dat een groot deel van de circa 250.000 mensen met ernstige psychische problemen beter af zijn als ze in hun eigen omgeving een zoveel mogelijk normaal leven kunnen leiden. Dan moeten ze wel een woning kunnen vinden en geholpen worden met het vinden en houden van een betaalde baan. Of, als dat er niet in zit, met dagbesteding. En als ze schulden hebben moet ervoor gezorgd worden dat ze daar niet in verstrikt raken. Kortom, naast hulp door de ggz is er voor hen ook ondersteuning vanuit de buurtteams, woningcorporaties en (soms) jobcoaches via het UVW nodig.

De noodzakelijke hulp varieert per persoon. Er zijn periodes waar het een stuk beter gaat. Het hebben van een baan of een partner kan de aanleiding zijn om kortere of langere tijd geen of minder zware hulp nodig te hebben. Ze kunnen dan terugvallen op de basis-ggz. Om deze mensen op eigen benen te laten staan is een samenspel van de cliënt met de betrokken instanties en professionals nodig.

Dat samenspel is ingewikkeld genoeg. Maar we hebben het extra moeilijk gemaakt. Mensen met ernstige psychische problemen, de ggz-professionals en de medewerkers van de buurtteams, hebben met 3 zorgwetten te maken. Namelijk: de Wmo, de Wet Langdurige Zorg en de Zorgverzekeringswet. De zorgverzekeraars werken volgens het medisch model "repareren wat stuk is". Ze betalen voor een ggz-behandeling, en die is eindig. Voor de lichtere basis-ggz en andere ondersteuning, die soms meer en soms minder nodig is, geven ze niet thuis. Zo krijgen de gemeenten de rekening voor alle ondersteuning die langduriger is. Echter, vanuit het doel om het leven

van iemand met psychische problemen te verbeteren (veelal stabiliteit in plaats van genezing) is die ondersteuning juist cruciaal. De schotten tussen deze wetten frustreren professionals om samen en integraal de best werkende zorg en ondersteuning te geven. De angst van zorgverzekeraars, gemeenten en het Rijk om de rekening van de ander te betalen, belemmert de samenwerking.

Als we mensen met ernstige psychische problemen echt een kans willen bieden om in hun eigen omgeving te leven is het een goed idee om de professionals de zorg te laten leveren die zij nodig vinden, ongeacht uit welke pot het betaald wordt. Onder het motto financieren wat nodig is, is dit idee in een paar regio's uitgetest. Samenwerkende gemeenten, zorgverzekeraars en ggz-instellingen hebben de koppen bij elkaar gestoken. Alle partijen waren enthousiast. Zo kwamen de Minister, de wethouder en de directeur van de zorgverzekeraar gezamenlijk het lint knippen bij de start van de pilot.

'De angst van zorgverzekeraars, gemeenten en het Rijk om de rekening van de ander te betalen, belemmert de samenwerking.'

Maar wat blijkt? Wanneer de pilot stopt is er geen structurele oplossing voor mensen met langdurige problematiek en starten we elders in het land weer een vergelijkbare pilot. Over die oplossing is iedereen het eens. Toch is het de samenwerkende overheden nog niet gelukt een structurele oplossing te verzinnen. Professionals en mensen met ernstige psychische problemen 'gijzelen' we in de bestaande wetten en stelsels. Wie bevrijdt ze?

.....

DEEL DEZE COLUMN

f in t e



BELLEN MET BERNARD



📅 26 juni 2020, 16.57 uur

Het beleid om mensen met psychische problemen niet meer 'weg te stoppen' en ze vooral te behandelen in hun eigen omgeving is heel Lovenswaardig. En met goede intenties ingevoerd. Toch is de praktijk weerbarstig. Een van de redenen waarom die praktijk minder rooskleurig is, is het feit dat er maar liefst drie zorgwetten van toepassing zijn. Te weten: de Wmo, de Wet Langdurige Zorg en de Zorgverzekeringswet. Dat zorgt voor bureaucratie, voor frustratie bij professionals en voor angst bij zorgverzekeraars.

En dus legt Staf Depla in mijn ogen terecht de vinger op de zere plek. En wijst hij op deze ogenschijnlijk gemakkelijk te repareren 'weeffout'. Tijdens de pilot 'financieren wat nodig is' bleek dat het ook anders kan. Deze pilot is geslaagd. Alleen is de structurele oplossing nog niet geregeld.

Waar dat aan ligt? In mijn ogen aan een mix van redenen. Niet voor niks is 'Nederland gaat ten onder aan de pilots en experimenten' één van mijn oneliners. In Nederland zijn we namelijk heel goed in het schep- pen van ruimte voor zo'n pilot (in tijd en geld), maar denken we -blijkbaar- onvoldoende na over implemen- tatie. Daarvoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. Soms is een pilot simpelweg 'afkoopgedrag'. En is er nauwelijks een intentie om het ook daadwerkelijk anders te organiseren. Soms is het initiële draagvlak voor de verandering weg, omdat de pilot ook onver- moede schaduwzijden van de nieuwe oplossing openbaart. Soms ook ziet een bestuurder op tegen het implementatieproces zelf. Maar vaak ook boekt een pilot resultaat. En dan is de vraag; 'wat nu?'

Iets preciezer bekeken, zou je kunnen stellen dat op kleinschalig niveau vrijwel iedere nieuwe regeling of werkwijze goed te implementeren is. Maar dat, naarmate het schaalniveau stijgt, ook de implemen- tatie lastiger en complexer wordt. Dus zou je in iedere pilot vanaf het allereerste begin heel goed moeten nadenken over 'hoe je daadwerkelijk kan opschalen'. Dat moet een integraal onderdeel van de pilot zelf zijn. Zodat er naast de pilot zelf een opschalingspro-

ces vormgegeven wordt, dat inzichtelijk maakt, wat er 'straks' als de pilot geslaagd is, als eerste stappen zou moeten veranderen.

Dat zou pleiten voor twee groepen deelnemers aan iedere pilot: aan de ene kant de energieke, 'out of the box'-denkers die werken in het veld en de pilot inhoudelijk kunnen dragen. Maar aan de andere kant ook een aantal precieze regelaars, bij voorkeur ook van bovenlokale partijen, die de systemen kennen en exact weten, welke voetangels en klemmen dan ontmanteld moeten worden voor een grootschalige regeling. Zodat zodra de pilot succesvol is gebleken de plannen voor opschaling al helemaal gereed zijn.

REAGEREN OP
DEZE COLUMN



**Naast leden van
de studiegroep deelden
ook twee betrokken
professionals hun opvattingen
die relevant zijn om goed
samen te kunnen werken.
De studiegroep was daar
erg blij mee.**



29 juni 2020

11

Rijksreflex? Liever Rijksreflectie

MERLIJN BAILLIEUX

VERANDERBRIGADE, WERKGROEP GRENZeloos SAMENWERKEN

Merlijn Baillieux reageert op de boodschap in het discussiedocument van de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen dat departementen beter moeten samenwerken.

In de meeste overleggen die ik bijwoon op ministeries wordt er nauwelijks over de inhoud van de opgave gesproken, het gaat meestal over het proces van de stukkenstroom, voorstellen en conceptbesluiten, etc.

De focus ligt vooral op het dienen van de politiek en de rijksbelangen. Zeker bij politiek gevoelige dossiers bij grote opgaves, lijkt het extra moeilijk om de focus op de opgave te houden.

De grilligheid in de politiek leidt vaak tot allerlei deadlines die vooral te maken hebben met de positie van de minister en minder met het lange termijn doel van de opgave. Dat betekent ook iets voor de mate waarin medewerkers hun vakmanschap kunnen inbrengen in de samenwerking. Ik kan mij voorstellen dat dat ook tot teleurstelling kan leiden, want je bent immers heel druk met elkaar, maar hebt minder het gevoel echte vooruitgang te boeken.

Is er ruimte om het anders te doen?

Jazeker, ik denk dat er heel veel ruimte is om anders te denken en doen. Grofweg heb je een tweedeling, een deel van ambtenaren ziet het als de primaire bedoeling om de minister, de politiek en de democratie te dienen en een ander deel om de maatschappelijke opgave verder te brengen. Die zijn niet per se hetzelfde, de één is overigens niet beter dan de ander. Ik denk dat er ruimte is voor beide oriëntaties. Vaak wordt de politieke context, de hectiek en druk op de agenda (alleen ga je sneller), financiële regels en de

verkokering tussen departementen gebruikt als excuus om feitelijk niet samen te (hoeven) werken. Samenwerken is bovenal een 'mindset'. Vanuit deze 'mindset' om te willen samenwerken moet je elkaars belangen en cultuur van de 'thuisbasis' (het departement of afdeling die je vertegenwoordigt) wel open kunnen bespreken en actief rekening houden met de verschillen. Ruimte voor verandering ontstaat als je de verschillen in de samenwerking actief opzoekt, ze waardeert en bij elkaar weet te brengen.

Opgroeien in Den Haag

Een ander punt dat speelt als je het over samenwerken hebt is de eigen rijkscultuur. Veel rijksambtenaren kennen de uitvoering (en andere bestuurslagen) niet of nauwelijks, ze zijn 'opgegroeid' in Den Haag. In werkgroepen wordt er bijvoorbeeld regelmatig kritisch gesproken over andere bestuurslagen en de uitvoering.

Dit gebeurt overigens niet altijd bewust, het zit vaak in tussenzinnetjes en in de betekenisgeving. Alles waar ze kritisch op zijn in 'Den Haag' wordt meestal met de mantel der liefde bedekt, want 'ja, zo gaat dat nou eenmaal'. In nieuwe posities is het dus verstandig om steeds meer mensen aan te nemen die ervaring hebben binnen andere bestuurslagen en organisaties. Het zijn echt twee verschillende werelden, Den Haag en de rest. Onbekend maakt ook hier vaak onbemind en dat helpt niet bij de ambitie van Grenzeloos samenwerken.

'Ruimte voor verandering ontstaat als je de verschillen in de samenwerking actief opzoekt, ze waardeert en bij elkaar weet te brengen.'

Een kleine groep denkt voor een grote groep

In de praktijk van opgavegericht werken zie je vaak dat eerst een kleine groep (rijksambtenaren) het voortouw neemt en wordt bedacht hoe het zou moeten, zonder de ander (opgavepartners) meteen vanaf de start te betrekken en samen te ontwikkelen en leren. In deze kleine groep vindt het belangrijkste denkwerk plaats en vervolgens informeren ze de ander (andere bestuurslagen) hoe het gaat gebeuren. Hierbij wordt meestal niet echt verdiept in de beleveringswereld en realiteit van de ander. De reactie is



dan vaak "was 5 minuten komen kijken, dan wist je dat dit niet gaat werken". Omgekeerd zie je bij andere bestuurslagen dat ze het rijk ook niet altijd meer serieus nemen of zelfs wantrouwen.

Dit zijn zichzelf versterkende patronen die niet helpen in het effectief samen werken aan een opgave. Gelukkig is dit niet overal het geval en zijn er ook voorbeelden waar het wel goed gaat, maar het blijft echt een aandachtspunt.

Ambtenaren naar de uitvoering en radicaal minder beleid

Als ik echt out of the box mag denken, dan is het misschien wel een goed idee om de komende vier jaar geen of nauwelijks nieuw beleid te maken en de helft van de ambtenaren over te hevelen naar de uitvoering, waar vaak een tekort is aan strategische capaciteit. Vaak hebben rijksambtenaren niet door dat er in grote uitvoeringsorganisaties maar enkele strategische medewerkers zijn, die al het nieuwe beleid moeten doorvertalen.

Het gaat er dus niet om dat al het nieuwe beleid slecht is, maar er is te weinig tijd om het goed door te vertalen naar de uitvoering en 'by the way', ze waren nog bezig met het vorige nieuwe beleid door te voeren, dus het beleid stapelt zich op. Dit leidt in zichzelf tot ad hoc beleid in de organisaties en voedt weer de onrust in Den Haag om weer nieuw beleid te maken, want, is dan de gedachte, 'we zien nog onvoldoende resultaten', dus meer beleid. Ook dit is een zichzelf versterkend patroon tussen beleid en uitvoering.

Wat is in ieder geval belangrijk om dit te kunnen doorbreken?

Waar ik in ieder geval in geloof is congruentie. En dat begint aan de top. Als we iets belangrijk vinden om anders te doen, dan moet het goede voorbeeld aan de top gegeven worden. Wat niet betekent dat verandering niet van onderaf kan komen, zeker wel. Maar zonder congruentie in gedrag is bottom-up verandering kansloos. En dat betekent lef en durf hebben om het anders te doen binnen een context waar mensen al heel lang gewend zijn om dingen op een bepaalde manier te doen.

De kracht van de onderstroom

Een echte crisis kan ook leiden tot veranderingen van grote omvang. Ik geloof heel erg dat er een interactie is tussen de omgeving waar mensen in werken en het gedrag dat ze vertonen. Een deel is fysiek, een deel gaat over wie zijn je leidinggevend en een deel gaat over cultuur. Wat kun je dan aanpassen in die omgeving?

De huidige corona-omstandigheden laten zien dat we best snel kunnen veranderen. Maar het betekent ook dat als je nu niets doet, je straks terugvalt. Voor veranderen gebruik ik ook vaak de metafoor golfsurfen. Je kunt moeilijk zien wat precies de ideale golf is, maar je voelt het aan de onderstroom.

Hoe harder de onderstroom trekt, hoe beter de golf is die gaat komen. Zo'n corona-tijdperk waarin je voelt dat er een andere onderstroom is, is een voorbode om een goede golf te pakken voor verandering. Maar je moet die golf wel pakken, het gaat niet vanzelf.

Hoe kunnen we verandering vasthouden?

Ik zie daar een aantal elementen die kunnen helpen. Beweeg in ieder geval op alle niveaus tegelijk, niet alleen binnen BZK of een afdeling, dan is het kansloos. Doe het dus niet in een kleine pilot, maar doe het heel zichtbaar. Probeer nu te kijken welke grote volgende opgave er op ons afkomt en probeer die om te beginnen anders in te bedden. Zodra zo'n grote opgave onder één departement wordt belegd is het 'his masters voice' dienen en lijkt het nauwelijks mogelijk om daar onderuit te komen. Dat wil je voorkomen.

'En dat betekent lef en durf hebben om het anders te doen binnen een context waar mensen al heel lang gewend zijn om dingen op een bepaalde manier te doen.'

Hang het bijvoorbeeld tussen ministeries in met een programmaorganisatie en een eigen secretariaat met gemeenschappelijk opdrachtgeverschap of stel een programmaminister aan met een eigen secretariaat dat ook gezamenlijk wordt gefinancierd, zodat alle betrokken departementen 'skin in the game hebben'.

Dit vraagt ook een andere rol vanuit de SG's en DG's om dat politiek goed te managen en integraliteit te versterken. Je leent dan vanuit verschillende ministeries mensen in. Het zou sowieso interessant zijn om meer te denken in termen van 'hybride ambtenaren', die een thuisbasis hebben op een eigen departement, maar de helft van de tijd ook verbonden zijn aan opgaveteams. Dit slecht ook de verkokering, vanuit het idee dat je de relaties en ervaringen met andere

departementen en bestuurslagen weer mee neemt naar je 'thuis'.

Het zou helemaal mooi zijn als deze opgave teams eigenlijk niet alleen tussen de departementen worden opgehangen, maar ook direct bemenst worden vanuit andere bestuurslagen om zo meer realistisch uitvoerbaarder beleid te maken, dat echt aansluit.

Zorg daarnaast dat je in de facilitering van de afstemmingsgroepen een onafhankelijke voorzitter hebt. Anders is de kans groot dat agenda's afgestemd zijn in lijn met de politieke sturing, dus in het directe belang van de minister. En natuurlijk hebben ministers belangen, maar het zou ook helpen om daar tegenwicht aan te kunnen bieden om daadwerkelijk iets te doen. Op het moment dat je onafhankelijke procesbegeleiders hebt die vergaderingen voorzitten en de agenda maken, dan balanceer je iets meer tussen de politieke druk en de opgave. We hebben de mond vol over opgave gericht werken, maar we zijn helaas vooral minister gericht aan het werken.

Een nieuwe balans

We zullen naar een andere balans moeten, waarbij ik niet zeg, vergeet de Tweede Kamer, vergeet de politieke context. Die zal er altijd zijn en dat is ook goed, maar niet in deze verhouding. Zie ook het recente rapport van de Raad van State over de Ministeriële verantwoordelijkheid, ik herken en steun deze analyse volledig en ik denk eerlijk gezegd, heel veel mensen die in Den Haag werkzaam zijn.

Onafhankelijke mensen met goede procesvaardigheden op het gebied van interactie betrekken in het opgave proces kan dan heel erg nodig zijn. De druk op de agenda is vaak zo groot dat allerlei irritaties ontstaan in gesprekken. Deze irritaties worden vaak niet besproken. Zo worden overleggen uitgehold in de manier waarop ze gevoerd worden en krijg je sabotage. Dat maakt het overleg vervolgens nog minder effectief, omdat er geen aandacht is voor het interactieproces. Meer aandacht voor procesbegeleiding is dus cruciaal om opgaves en samenwerking beter te dienen. Dat vraagt een onafhankelijk persoon, die niet bezig is met de minister te dienen, maar het proces en de opgave, rekening houdend met politieke belangen. Het resultaat is nu vaak dat het eigenaarschap enorm verschuift of verkeerd zit. Een groep gaat bijvoorbeeld achteroverleunen, vraagt om meer regie en vraagt dus eigenlijk aan de ander: 'los het probleem op'. Je bent dan vooral aan het afstemmen en niet echt aan het samenwerken.

Iedereen zou wel verantwoordelijkheid kunnen nemen (ongeacht je rol of positie) om in het samenwerkingsproces te interveniëren, door meer bewustzijn en reflectie in te bouwen. Zeker als er irritatie in overleggen zit heeft dit vaak te maken met zowel de onderstroom die niet besproken wordt, maar ook met de bovenstroom. Stel je als groep regelmatig de vraag: "Werken we vanuit een gedeeld beeld van de opgave en de opdracht"? Dit klinkt misschien heel gek en valzelsprekend, maar dat is het in de praktijk helaas niet. Bouw dus bewust tijd in om hierop te reflecteren en her contracteer met elkaar.

'Onafhankelijke mensen met goede procesvaardigheden op het gebied van interactie betrekken in het opgave proces kan dan heel erg nodig zijn.'

Daarnaast hoor ik ook vaak, als ik mensen 1 op 1 spreek, en ze de vraag stel wat ze wel of niet goed vinden gaan, dat er meer chagrijn is dan wordt uitgesproken tijdens overleggen. In de overleggen is de agenda en de inhoud vaak leidend. Een kritische noot op inhoud, is niet altijd bedoeld over de inhoud, maar vaak een verdeckte manier om te zeggen, 'ik ben ok en jij niet'. Het probleem en de oplossing ligt in de regel bij 'de ander' (externe attributie). Dit geldt voor heel veel mensen en is een heel menselijk fenomeen, dat vaak tot stilstand in organisaties leidt. Want iedereen is op elkaar aan het wachten tot de ander verandert en dat gebeurt meestal niet. We moeten daarom, wat ik noem 'zelf op de foto gaan staan'. Iedere medewerker is ook zelf onderdeel van het probleem en de oplossing, dit vraagt om het vergroten van reflectief vermogen. Dit vermogen is trainbaar, maar je kunt er ook rekening mee houden bij het aannemen van nieuwe ambtenaren of het promoveren, kortom welk gedrag beloon je?

Iedere medewerker is ook zelf onderdeel van het probleem én de oplossing. Wat je in de dagelijkse praktijk kunt doen is:

- Houd jezelf een kritische spiegel voor. Niet zeggen: het deugt niet en het moet helemaal anders. Maar hoe kun jij de kans vergroten om het de volgende keer anders te doen? In kleine stappen en blijven reflecteren.



- Heb meer aandacht voor het proces in de samenwerking.

Daarbij helpt het als je samen drie vragen van tevoren beantwoord over samenwerking:

- In welke sfeer willen we met elkaar samenwerken?

- Welke succesfactoren zijn daarin belangrijk? (Wat zijn de spelregels?)

- Wat doen we als het even niet lukt? (Bijvoorbeeld de-escaleren, hoe maken we het bespreekbaar?)

Als je dit aan de voorkant doet, vergroot je enorm de kans om in een ander gesprek te komen.

.....

DEEL DEZE COLUMN



BELLEN MET BERNARD



📅 6 juli 2020, 11.11 uur

De bijdrage van Merlijn Ballieux stipt veel aan. Maar de kern verklapt hij eigenlijk al aan het begin: het gaat in zijn ogen bij de Rijksoverheid te weinig over de inhoud van de opgave, en het gaat te vaak over het proces. Ballieux schetst een beeld dat we te veel met 'de Haagse binnenwereld' bezig zijn.

Dat is een constatering, die ook te lezen is in het rapport van de Raad van State 'Ongevraagd advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid'. De Raad stelt dat het samenspel tussen Kamerleden, kabinet en ambtenaren in toenemende mate is verruwd. Waarbij er bovendien sprake is van een toenemende incidentgedreven verantwoordingscultuur. Dat plaatst het beeld van een procesgedreven ambtenarij in perspectief. Ook Tjeenk Willink uit in zijn boek "Groter denken, kleiner doen" zijn zorgen over de afname van de inhoudelijke kennis die op de departementen aanwezig is, en de grote gerichtheid op "de processen".

Ballieux maakt het beeld van veel proces en weinig inhoud nog wat scherper. Voor zover er binnen de departementen nog wel aan inhoud wordt gedaan, staat dat te los van de maatschappelijke werkelijkheid. We vertrouwen als Rijksoverheid bij het maken van beleid te veel op onszelf, en zijn vaak gevangen in onze eigen sectorale kokers. En we maken weinig gebruik van expertise in het veld en van anderen, bijvoorbeeld de collega's bij andere overheden. Waarbij we te veel oplossingen zelf 'verzinnen' en die oplossingen vervolgens over 'het land' uitstorten. Veel rijksambtenaren zullen moeite hebben dit beeld in deze scherpste te herkennen. Veel mensen die decentraal of in de uitvoering werken zullen dit beeld vaak juist gretig bevestigen. Dat maakt duidelijk dat we teveel in verschillende werelden leven. Ballieux merkt ook op dat dit tot onderling wantrouwen leidt. Het zijn problemen die we zeker bij de kop moeten pakken, als we als ware één overheid willen gaan werken.

Hoe gaan we dit oplossen? Ballieux stelt voor dat ambtenaren meer loskomen van de departementale

bureaucratie. Meer bezig moeten zijn met de praktijk van het veld en de uitvoering, voordat gestart wordt met het formuleren van beleid. Ballieux stelt voor dat de helft van de Rijksambtenaren in 'opgaveteams' aan de slag gaat. Liefst zonder dat deze ambtenaren aan een ministerie 'geklonken' zijn. Ik weet niet of en waarom dit over de helft van de ambtenaren zou moeten gaan, maar dat er meer ontkokerd gedacht en gewerkt moet worden, daar ben ik het van harte mee eens. En dan verwijst ik ook nog graag naar het ongevraagde advies van de Raad van State: er ligt hier ook een opgave voor de politieke wensen en de politieke sturing op de Rijksoverheid.

Daarnaast moeten we de Haagse wereld beter verbinden met andere werelden, die van de decentrale overheden en die van de uitvoering. Dat vraagt om een manier van samenwerken die gestoeld is op wederzijdse interesse en op de erkenning van wederzijdse gelijkwaardigheid. We kunnen niet zonder elkaar. Een andere overlegcultuur kan daarbij helpen. Ballieux geeft daar een paar handvatten voor. Het ook echt in elkaars keuken hebben gekeken kan ook enorm helpen. Voor Rijksambtenaren geldt daarom dat het goed zou zijn als er voldoende ambtenaren zijn die ook andere werkgevers hebben gehad. Al dan niet bij de overheid. Dat zou het inzicht in de problemen van het veld, in de wereld van de decentrale overheden en van de uitvoering versterken en daarmee de impact van Rijksbeleid ook sterk kunnen vergroten. Veel bedrijven zoals Albert Heijn en IKEA doen dat: je kunt daar pas doorgroeien als je op verschillende plekken in het bedrijf hebt gewerkt. En net zo goed zou het zijn als bij de decentrale overheden mensen werken die ook het Rijk van binnenuit hebben meegemaakt. We moeten dus meer gaan uitwisselen!

.....

REAGEREN OP
DEZE COLUMN





10 juli 2020



Naar een effectiever bestuurlijk Nederland

DICK MOLENAAR
REGIO ZWOLLE BUREAU

Studiegroep biedt concrete oplossingen voor opgabegegerichte samenwerking. Nederland kent een bestuurlijke indeling die al bijna tweehonderd jaar standhoudt.

Met de grondwetsherziening van 1848, met Thorbecke als aartsvader, werd de basis gelegd van onze huidige bestuursstructuur. Regionalisering en horizontalisering (de ontwikkeling naar meer gelijkwaardige verhoudingen) knabbelen aan die structuur. Hoewel we de hinderlijke kanten van dit bestuurlijke bouw- werk ervaren, branden we onze vingers liever niet aan een totale omvorming.

De Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen legt de vinger exact op de goede plek, zoals hiervoor de Studiegroep Maak Verschil ook al deed. En zij biedt oplossingen voor een pragmatische aanpak die de basisstructuur intact laat. De nood- zaak van deze pragmatische verbeteringen wordt in Regio Zwolle aan den lijve gevoeld en volmondig onderschreven.

De studiegroep constateert dat veel gebeurt op de schaal van de regio, maar dat beleid, sturing en instrumentarium hier nog niet liggen. In eigen woorden: de regio is populair, maar tandoos. Bovendien is sprake van versnippering in regio-indelingen. De praktijk in Regio Zwolle, een regio die zich uitstrekt over liefst vier provincies, onderstreept dit. Het is lastig opereren in een gebied met vier provincies, die allemaal hun eigen beleid, processen en mores kennen. Langzamerhand wordt de samenwerking tussen regio en provincies echt beter, maar het kost heel wat tijd en bestuurlijke drukte.

Ook lastig is dat arbeidsmarktregio's, RES-regio's en dergelijke allemaal verschillende grenzen hebben. Dat maakt dat we in het Daily Urban System van Regio Zwolle voortdurend met verschillende regelingen en

overleggen te maken hebben. Terwijl veel opgaven heel goed passen bij het schaalniveau van Regio Zwolle. De energiestrategie, de aanpak van de arbeidsmarkt, de omgevingsvisie en – agenda, de verstedelijkingsopgave, de organisatie van mobiliteit en bereikbaarheid – het zijn allemaal vraagstukken die het meest effectief aan de vork gestoken kunnen worden in een samenhangend gebied, een samenhan- gende stedelijke agglomeratie. Zwolle en haar ommeland (van Urk tot Hardenberg) zijn zo'n samen- hangend gebied, blijkt uit verschillende studies.

De oplossingen die de studiegroep aandraagt gaan onder meer over het verband tussen opgaven en financiën. Er zou meer geld gekoppeld moeten zijn aan opgaven in regio's. Daarmee sla je meerdere vliegen in één klap. Ten eerste vergroot je de slag- kracht van regio's, waar opgaven moeten worden gerealiseerd. Ten tweede versterk je de gelijkwaardig- heid van de partners, die horizontaal moeten samen- werken. Ten derde ondersteun je de beweging naar meer ruimte voor regionale verschillen, wat nodig is omdat regio's nu eenmaal verschillende problemen hebben.

'Er zou meer geld gekoppeld moeten zijn aan opgaven in regio's. Daarmee sla je meerdere vliegen in één klap.'

De ervaringen in Regio Zwolle met de Regio Deal bevestigen dat dit een goede lijn is. In de samenwer- king tussen Rijk, provincies, regio's en gemeenten kan de regio wel een zetje in de rug gebruiken. De regio heeft beperkte capaciteit, nauwelijks middelen en is afhankelijk van deelnemende partners voor haar legitimiteit. Verdere regionalisering vraagt, nee roept om versterking van de slagkracht van regio's – en dus van middelen.

Aan de andere kant stelt dat ook eisen aan regionale samenwerking. Waar Regio Zwolle uitmunt in flexibel organiseren, elkaar wat gunnen en krachtige informele netwerken, is haar uitdaging om nieuwe vormen van democratische betrokkenheid en transparantie te vinden. Ook daar geeft de studiegroep zinnvolle aanwijzingen. Zij oppert 'zelfbinding van democratische organen aan gezamenlijke afspraken'. Raden en Staten stellen doelen aan de voorkant en bieden een band-



breedte aan de regio om hieraan te werken. Het is een interessant traject om deze zelfbinding nader uit te werken en hiermee een extra loot aan democratische vernieuwing toe te voegen.

Kortom: Laten we werk maken van de aanbevelingen van de studiegroep en onze institutionele belangen in de koelkast zetten om ruim baan te geven aan de ontwikkelingen van regionalisering en horizontalisering. Dat alles voor een effectiever bestuurlijk Nederland.

DEEL DEZE COLUMN



BELLEN MET BERNARD



16 juli 2020, 17.06 uur

Dick Molenaar stipt in zijn column een aantal inhoudelijke punten aan, die ik (en de Studiegroep) zeker herken. We lopen inderdaad aan tegen het feit dat de regio geen bestuurlijke entiteit is, die deel uitmaakt van het Huis van Thorbecke. Regionalisering en horizontalisering (gelijkwaardige verhoudingen) knabbelen aan die structuur. Het Huis van Thorbecke is om die reden aan herijking toe.

Na 170 jaar is dat ook niet zo vreemd. Maar tegelijkertijd ervaren we allemaal dat het beantwoorden van de hoe-vraag (hoe passen we 'Thorbecke' aan, aan de huidige tijd?) een uitdaging is. We zijn de afgelopen tientallen jaren niet veel verder gekomen dan een talrijke verzameling van rapporten en een geleidelijk proces van gemeentelijke herindelingen.

Tegelijkertijd ervaren we met elkaar in onze dagelijkse praktijk dat we last hebben van onze huidige structuur. Zoals ook blijkt in de Zwolse regio, waar feitelijk vier provincies, met eigen beleid, processen en mores actief zijn. Het is hoopgevend dat Molenaar ziet, dat de samenwerking tussen regio en provincies echt verbetert. Maar hij constateert ook dat dit proces de nodige bestuurlijke drukte oplevert. Tegelijkertijd laat dit praktijkverhaal des te scherper zien, hoe belangrijk die regionale schaal eigenlijk is. Daar zit, in mijn ogen, dan ook een echte verbeterslag.

Ik ben het eens met Molenaar dat deze vorm van samenwerken een zetje in de rug kan gebruiken. En ik ben het ook eens met de observatie dat budgetten daarbij kunnen helpen. Ik ben blij dat hij deze boodschap ook herkent in ons tussentijdse discussierapport van de studiegroep. Er zou inderdaad meer financiering gekoppeld moeten zijn aan opgaven in regio's.

Met meer samenhang in de regio-indeling van Nederland val toch winst te boeken. Ik chargeer niet als ik stel dat ieder departement zijn eigen regioindeling heeft gemaakt, en sommige departementen meer dan één. Vaak overigens in samenspraak met de

betreffende sectorvertegenwoordigers in de regio's. Als we eens goed met elkaar zouden nagaan, welke indelingen we over elkaar heen kunnen leggen, dan komt dat de onderlinge samenwerking zeker ten goede.

Daarmee is deze problematiek niet opgelost. Ook op het democratische proces kunnen we nog voortgang boeken. Waarbij Molenaar stelt dat 'zelfbinding van democratische organen aan gezamenlijke afspraken' kan helpen. Ook dat leest hij terug in ons Tussenrapport. Molenaar suggereert dat gemeenteraden en Staten doelen aan de voorkant stellen. Dat zou een goede manier zijn om regionaal te werken. Goed met elkaar afspreken welke richting je opgaat, en tijdens de rit feedback inbouwen om te kijken of de bestemming nog steeds de goede is en of je daar ook inderdaad op afstevent. Dat leidt tot een effectiever bestuurlijk Nederland. Het zou mooi zijn de regionale structuur beter inhoud te geven. Het zou het bestuurlijke werk zeker vergemakkelijken. Maar elke structuur kent uiteraard ook weer grenzen. Je zult dus bestuurlijk en inhoudelijk altijd over grenzen heen moeten kunnen werken. Daarvoor is bestuurlijke ruggensteun onontbeerlijk: dat hebben ze in Zwolle goed laten zien. Als je écht wil, dan lukt het wel. Neemt niet weg, dat we het gemakkelijker kan maken.

Tot slot: Ik lees in de column van Molenaar veel waardering voor het discussiedocument. Ik zie daarin ook een enorme uitdaging voor het eindrapport: Hoe zetten we niet alleen een goede analyse neer van de interbestuurlijke en financiële verhoudingen, maar bieden we de bestuurders bij alle overheden ook praktische handvatten om de komende periode effectiever met elkaar aan de slag te kunnen op de veelheid van maatschappelijk opgaven die urgent om actie vragen.

Waarbij de grote uitdaging is en blijft om het nu ook samen waar te gaan maken. Opschrijven is in die zin gemakkelijk, papier is geduldig: 'the proof of the pudding is in the eating.' En daar zijn we met elkaar aan toe.

REAGEREN OP DEZE COLUMN



Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen
studiegroepIFV@minbzk.nl

www.overheidvannu.nl