

# Herontwerp rijksoverheid: inzichten en ervaringen Raad Landelijk Gebied

Briefadvies 11 maart 2005



## Aanleiding

De plaatsvervangend DG Programma Andere Overheid heeft de Raad voor het Landelijk Gebied en andere adviesraden gevraagd om over het thema 'herontwerp rijksoverheid' inzichten en ervaringen te delen met het Programmabureau Andere Overheid.

Op verzoek van de plaatsvervangend DG heeft de raad deze inzichten en ervaringen geformuleerd aan de hand van de volgende vragen:

- Welke structurele knelpunten signaleert u of heeft u reeds eerder gesignaleerd bij uitgebrachte adviezen in de huidige organisatie en het functioneren van de rijksoverheid?
- Welke van deze knelpunten zou u centraal stellen bij het herontwerp van de rijksdienst?
- Met welke dilemma's en/of paradoxen moeten wij rekening houden bij de oplossingen ervan?

Op basis van deze inzichten en ervaringen heeft de raad er een aantal conclusies en aanbevelingen aan toe gevoegd.

## Gesignaleerde structurele knelpunten

De Raad voor het Landelijk Gebied ziet de essentie van het probleem liggen in de verhouding tussen overheid en burger. De burger herkent zich niet in zijn overheid en in de politiek. Overheidsbreed ervaart de burger grillig gedrag en het ontbreken aan voldoende consistentie. Het offeren van de Bloemendaler polder voor woningbouw, terwijl het erkend was als gevoelig gebied vormt daarvan een voorbeeld.

De burger ervaart een stortvloed aan beleidsvoornemens, die niet leiden tot uitvoering. De overheid wekt de indruk, dat het bezit van de zaak tevens het eind van het vermaak betekent. De volgende waarnemingen van de raad spelen bij deze analyse een rol:

## Stapelning van beleid, uitvoeringsprogramma's en regelgeving

De inspanningen van de overheid hebben de afgelopen jaren geresulteerd in sturing vanuit verschillende niveaus. Europese regelgeving wordt vertaald in nationale, provinciale en lokale wetgeving en regels. Vervolgens voegen Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen daar eigen beleid en regels aan toe. Maatschappelijke groepen en individuele burgers ervaren een bestuurshouding waarbij overheden met de ruggen naar elkaar toe beleid op beleid en regel op regel stapelen en op deze wijze effectief werken belemmeren. Er is een doolhof ontstaan van een opeenstapeling van beleidsnota's, uitvoeringsprogramma's en ingewikkelde wet- en regelgeving waarin de burger geen weg meer weet.

## Een overheid zonder gezicht

Binnen de verschillende bestuursniveau's zijn vele actoren en belanghebbenden actief met verschillende taken, verantwoordelijkheden en werkwijzen. Overheden storten met een

teveel aan capaciteit een overmaat aan aanbodgericht beleid uit over de burgers. Maatschappelijke groepen en individuele burgers verdwalen in het woud van overheden. Welke burger kent bijvoorbeeld DLG? In dit woud heeft de burger contact met steeds weer nieuwe gezichten, of het is beperkt tot digitaal contact. Dit heeft tot gevolg, dat de overheid aan gezichtsverlies lijdt. Een overheid zonder gezicht die het vrije spel der maatschappelijke krachten de ruimte laat, terwijl de burger behoefte heeft aan een duidelijke bestuurlijke trekker en initiatiefnemer/regisseur die prioriteiten stelt en bij zwakke onderwerpen zoals bijvoorbeeld cultuurhistorie het voortouw neemt.

### **Scheiding tussen beleid en resultaat**

Er is sprake van onvoldoende koppeling tussen beleid en resultaten en wel opgeschreven, maar niet uitgevoerde ambities. Dit heeft een kloof tot gevolg tussen het maken van beleid en de uitvoering daarvan. Ieder departement vult dit knelpunt op eigen wijze in en creëert daarmee vervolgens weer een eigen probleem.

De kloof komt voort uit de reflex van politici om zonder een goede diagnose op elk probleem te reageren met nieuw beleid. Dit heeft snel wisselende doelen, en onvoldoende uitzicht op uitvoering tot gevolg. Bovendien gunt de overheid zich ook niet de tijd voor de uitvoering. Overheidsorganisaties leggen het accent op intern bedrijfsmatig werken, scheiding van beleid en uitvoering en reorganisaties. Hiermee hangt samen, dat beleid wordt gestuurd door middelen en het inzetten van instrumenten en niet in de eerste plaats door het centraal stellen van realisering van doelen.

### **Dilemma's en paradoxen**

#### **Spanning tussen politiek en beleid**

Er bestaat spanning tussen politici die gericht zijn op het op korte termijn vervullen van maatschappelijke behoeften enerzijds en de op continuïteit gerichte ambtelijke organisatie anderzijds. Tijdens een bestuursperiode is veelal sprake van het veranderen van doelen, spelregels en voorschriften. De politiek stuurt op drie overheidsniveaus met regelgeving en bonussen, met verboden en beloningen en is met het oog op de achterban gericht op veranderingen op de korte termijn. Dit levert spanning op met het beleid dat lange realisatietermijnen kent en het ambtelijk apparaat dat gericht is op continuïteit.

#### **Wel ruimte maar geen bureaucratie**

Als burgers iets willen, zoals bijvoorbeeld Waardevolle Cultuur Landschappen, dan moet er regelgeving zijn. Burgers willen deze regels vervolgens op hun situatie toegesneden zien. De overheid daarentegen wil regelingen absoluut sluitend maken om rechtsongelijkheid, willekeur en het uitdelen van overheidsgeld te voorkomen. Bovendien wordt ze daar door de Rekenkamer op aangesproken. Maar het stellen van gedetailleerde voorwaarden leidt weer tot bureaucratie waar initiatieven van burgers buiten vallen en financiële middelen niet aan projecten kunnen worden gekoppeld. Dit leidt tot onderuitputting bij bijvoorbeeld Leader+. Burgers willen de ruimte hebben, maar frauderen mag niet en bureaucratie om dit tegen te gaan wil de burger niet.

### **Europese regelgeving**

De nationale overheid heeft te maken met Europese regelgeving, waarbij sprake is van een uiterst beperkte en zwakke democratische controle. De Europese overheid staat fysiek maar ook procedureel op afstand. Noodzakelijkerwijs oefent zij invloed uit op de nationale overheid. Daarentegen beroepen nationale overheden zich maar al te graag op Brussel om zich te vrijwaren van kritische geluiden.

## Conclusie

Zo ontwikkelt de overheid zich tot een apparaat waar de burger geen affiniteit mee heeft en waar hij zich makkelijker tegen afzet. De Tweede Kamer die de discussie over de omgevingswaarden van de Hoekse Waard laat ontaarden in een debat over het aantal hectare van een bedrijventerrein of 2 dagen debatteert over de huwelijksproblematiek van prinses Margarita bevestigt de burger in dit beeld. De burger ervaart de overheid als vijand in plaats van medespeler, als georganiseerd wantrouwen wat hij niet meer tot zijn verantwoordelijkheid rekent. In deze beleving zijn departementen controleurs van de belastingdienst in plaats van hoeders van collectieve waarden. Noodzakelijke overheidscontrole wordt gezien als element van een politiestaat dat moet worden omzeild.

Het toenemend aantal initiatieven voor het versterken van directe democratie versterkt de tweespalt. Veel politici omhelzen dit als panacee voor alle kwalen terwijl het veeleer een bedreiging is voor de relatie tussen burger en overheid.

De overheid behoort daarentegen het georganiseerd vertrouwen van burgers te zijn en burgers ten dienste te staan. De burger heeft behoefte aan een transparante en betrouwbare overheid die leiderschap toont, luistert, ruimte biedt en de kloof tussen wens en resultaat overbrugt. Een overheid die door flexibiliteit in haar organisatie weet om te gaan met de spanning tussen politici die gericht zijn op het op korte termijn vervullen van maatschappelijke behoeften enerzijds en de op continuïteit gerichte bureaucratie anderzijds.

## Aanbevelingen

De raad constateert, dat er zich knelpunten voordoen in de relatie tussen burger en overheid. Het belangrijkste knelpunt is het wantrouwen tussen burgerij enerzijds en de departementen anderzijds. Het is een verschijnsel waar niet alleen de rijksoverheid, maar ook de andere overheden en het parlement last van hebben.

Bij het herontwerp van de rijksdienst dient het vooral te gaan om een andere wijze van werken en een andere wijze van regelen. Hiervoor doet de raad drie aanbevelingen:

1. De raad wijst in het verlengde van studies van het Sociaal Cultureel Planbureau op een ernstig crisis verschijnsel: de bedreiging van de organische verbanden in de samenleving. In dit kader acht hij de opvattingen van het rapport andere overheden over het adviesstelsel zeer riskant, zij versterken slechts de geslotenheid van het overheidssysteem. Het adviesstelsel staat borg voor een geëngageerd en onafhankelijk oordeel. Naar de politiek toe is de rol van adviesraden louterend, onafhankelijk en gevarieerd. Raden bevatten onafhankelijke denkers vanuit een deskundigheidsoptiek zonder partijpolitieke gebondenheid

In een situatie waarin sprake is van een vertrouwensbreuk tussen

departementen en burgerij en de consistentie in het overheidsgedrag moet worden bewaakt, acht de raad het onverstandig om dit adviesstelsel af te breken. Juist nu er behoefte is aan een goede relatie tussen burger en overheid en een maximaal toegankelijke overheid kan een kleine maar breed samengestelde deskundige en onafhankelijke adviesraad helpen bij het helen van de breuk tussen overheid en burger.

2. De raad acht het gewenst, bij het herontwerp van de rijksoverheid niet zozeer uit te gaan van grote veranderingen in het systeem, maar wel verantwoordelijkheden helder te stellen en te komen tot een heldere rolverdeling. Dit is iets anders dan het vluchten voor een probleem door middel van een reorganisatie. Het gaat niet alleen om een heldere rolverdeling tussen de verschillende overheidsniveaus, maar ook ten opzichte van de Tweede en Eerste Kamer. Rijk én provincie moeten niet samen in een zaaltje met de burger. Duidelijk moet zijn welk overheidsniveau waarvoor bestuurlijk verantwoordelijk is, voor welke ZBO etc... Op één onderwerp dient één overheidslaag aanspreekbaar te zijn. Het rijk dient hierbij vast te houden aan de ILG lijn, maar ook de provincie moet bereid zijn aanpassingen te doen.

3. De kwaliteit van het bestuur moet meer samenhangen met de rechtsstatelijkheid van het bestuurlijk gedrag. Politici mogen niet de suggestie wekken dat de pers verantwoordelijk is voor het gebrekkige vertrouwen in het bestuur. Als de pers de agenda bepaalt, dan laat de Tweede Kamer dat gebeuren. De controlerende functie ligt bij het parlement en niet bij de pers.

Met het oog hierop acht de raad het dan ook gewenst, dat de overheid anders met de media omgaat. Overheden moeten zelf meer sturen op de communicatie met de bevolking. Bij communicatie behoort het te gaan om het geven van voorlichting en inzicht in politiek bestuur. De minister behoort dienstbaar te zijn aan de overheid, inzicht te geven in de gevolgen die het beleid heeft (gehad) voor de burger en niet tegelijkertijd partijpolitieke functies te vervullen.