

Toespraak presentatie advies 'Sturen en verbinden'

Door: Jacques Wallage

1 oktober 2015

De gesproken tekst geldt

Mijnheer de Minister,

Meestal is het voor ministers makkelijker iets te vragen dan voor adviesraden om te antwoorden. Vooral als de minister van Binnenlandse Zaken aan het eind van een zeer beknopte aanvraag schrijft *"Hoe moet de Rijksoverheid zich op middellange termijn verder ontwikkelen? Wat zal op termijn (4-6 jaar) de positie en de rol van de Rijksoverheid zijn, wat zijn de karakteristieke taken voor het Rijk en welk type organisatie, werkwijze en ambtenaar passen daar het beste bij?"* En dan komt het: *"De Raad voor het openbaar bestuur wordt gevraagd om deze vragen in hun onderlinge samenhang en fundamenteel te doordenken en daarover advies uit te brengen."*

Ik ben er trots op dat de Rob zich niet heeft laten verleiden op deze vragen te antwoorden met een paar honderd bladzijden tekst, maar zich er toe heeft gezet in een kleine veertig bladzijden een advies uit te brengen, dat naar het oordeel van de Raad de kern raakt. Als ons dat is gelukt is dat te danken aan het team dat met grote inzet aan dit project heeft gewerkt. Ik dank mijn collega's Sarah de Lange en Chris Kalden voor de zorg die zij aan dit advies hebben gegeven en onze medewerkers Pieter de Jong, Marjolijn Blom en onze secretaris Kees Breed voor hun niet aflatende ondersteuning. Chris Kalden, met een dijk aan ervaring binnen en buiten de rijksdienst, is voor dit project als tijdelijk lid van de Rob toegetreden, we hebben van zijn betrokkenheid en wijsheid zoveel plezier gehad dat we blij zijn dat hij nog een jaar extra aan de Rob verbonden wil blijven.

We hebben de vragen naar een toekomstbestendige Rijksoverheid niet los willen behandelen van de maatschappelijke context waarin de politiek, het bestuur en de ambtelijke organisatie moeten functioneren. Die context is turbulent. Als mijn voorganger als Rob-voorzitter, Jos van Kemenade, in zijn ministerstijd zijn onderwijscontourennota het motto meegaf "Meer mensen mondig maken" mogen wij vaststellen dat dat aardig is gelukt.

De overheid doet zijn werk steeds meer in de publieke ruimte, waar de klassieke media allang zijn ingebed in sociale media en netwerken van communicatie die een eigen dynamiek scheppen. De driehoek politiek-bestuur-organisatie wordt door die dynamiek af en toe bijna vacuüm gezogen, dan wordt regeren reageren. Dan wordt de energie van ministers en ambtenaren zo in beslag genomen door de actualiteit dat zij voor cruciale lange termijn vraagstukken de aandacht van de samenleving nauwelijks kunnen vasthouden.

De klassieke instrumenten van de overheid, wet en budget, zijn niet toereikend om de samenleving voor grote vraagstukken, zeg gezondheidszorg, veiligheid en onderwijs, aan Haagse afspraken te binden. Sterker nog, het hele concept dat zo'n complexe samenleving zich met een wettelijk en financieel instrumentarium van boven af laat besturen is aan herziening toe. Het geheel van instituties, publiek en privaat, van kleine en grote verbanden in de samenleving is zo complex dat beleid meer verbinding en bundeling vraagt dan in de verticale kolommen kan worden georganiseerd. Dat denken vanuit wat we in dit advies 'Cockpit Den Haag' noemen houdt vast aan een primaat van de politiek, terwijl er dringend behoefte is aan een primaat van het vraagstuk. We volgen in deze analyse de SG van EZ die stelt dat we teveel door een oude bril naar nieuwe initiatieven kijken en dat daardoor wetgeving hoogstens te laat en op reactieve wijze wordt aangepast.

De samenleving is overigens bepaald niet eenduidig in hetgeen ze van 'Den Haag' vraagt. Aan de ene kant – zegt het advies – wil men een overheid, die meer ruimte laat voor maatschappelijke initiatief en burgerkracht, aan de andere kant wordt – vaak als het is misgegaan – een ordenende, ingrijpende overheid geëist, die een bijna onverzadigbare vraag naar veiligheid en risicobeheersing moet beantwoorden. Om vervolgens weer het verwijt te krijgen dat ze een gulzige overheid is. Van de ambtelijke organisatie vraagt die spanning tussen de bescheiden en de normstellende overheid compleet tegengestelde houdingen en competenties.

Zoveel is zeker: het gezag van politici en politieke partijen loopt terug en het openbaar bestuur kan alleen blijvend draagvlak verkrijgen als ze zichzelf zo organiseert dat ze – wat wij noemen – een verbindende overheid is, die responsiever functioneert. Daarmee bedoelen we niet dat sneller gereageerd moet worden op incidenten. Die snelheid is eerder te hoog dan te laag, daar is zo langzamerhand 'slow politics' geboden. Het gaat ook niet om 'u vraagt en wij draaien'. Het gaat om een overheid die laat merken open te staan voor dialoog en participatie, die in staat is te reflecteren op veranderingen en zich daarvoor de tijd geeft. En het gaat om een politiek, die niet steeds zelf het bord vol wil schrijven.

We schetsen vier hoofdroutes om die meer verbindende rol waar te kunnen maken. Die beperken zich nadrukkelijk niet tot maatregelen binnen de rijksdienst alleen:

- het vraagt een andere rol van het kabinet vanuit een andere sturingsfilosofie: zet in op een meer gezamenlijke verantwoordelijkheid van het kabinet, doorbreek de dominantie van de kokers door aan de top collegiaal bestuur sterker te maken. Relatieveer dus de individuele ministeriële verantwoordelijkheid.

- Het vraagt een visie op de rijksdienst: zet in op een betere overheid ipv een kleinere. Dat is een verschuiving in het denken van kwantiteit naar kwaliteit.
- Organiseer tegenspraak en kennisdeling. Natuurlijk moeten politieke afspraken worden uitgevoerd, maar hoeft - meer dan nu het geval is - de professionele autonomie van de ambtelijke organisatie.
- Trek lering uit eerder veranderingsprocessen. De inventarisatie die de Rob heeft ondernomen stemt niet vrolijk; het proces vraagt tenminste zoveel aandacht als het beoogde product.

We hebben dit advies voorbereid door een grondige studie van beschikbare literatuur, maar ook door goed te luisteren naar tal van betrokkenen bij de Rijksoverheid. Wat opviel was de algemene erkenning dat een nieuwe balans dringend nodig is. De woorden "sturen én verbinden" zijn van ons, maar velen binnen de rijksdienst vinden dat er te verticaal, te zeer gebonden aan eenmaal gemaakte politieke keuzes, moet worden gewerkt waardoor wat maatschappelijke organisaties en burgers vinden niet meer echt serieus wordt genomen. Dan ontbreekt de veiligheid waarin ambtenaren hun zorgen nog naar voren brengen en sluit de overheid zich als een oester.

Het advies pleit nadrukkelijk om een manier van besturen te ontwikkelen, waarbij de ruimte voor die verbinding met de horizontale wereld ook ontstaat. Een regeerakkoord dat kernvraagstukken benoemt, oplossingsrichtingen bespreekt, maar een besturingsfilosofie laat zien die deze vraagstukken in samenspraak met de samenleving tot oplossing wil brengen. De representatieve democratie heeft deze versterking van georganiseerde betrokkenheid nodig om uit de dode hoek van wantrouwen en cynisme te komen.

Minder kabinetsministers en meer departementsministers¹ moeten tot verminderde verkokerde aansturing leiden en ruimte scheppen om over departementale grenzen heen voor de kernvraagstukken het maatschappelijk debat volwassen te voeren.

Het lijkt nu wel of politiek, bestuur en organisatie elkaar gegijzeld houden in een keten van incidenten, van vergrote aandacht voor fouten en mislukkingen en daarmee een afrekencultuur in stand houden, waarin er wel verliezers, maar eigenlijk nooit winnaars zijn.

Het doorbreken van deze gijzeling vraagt allereerst de erkenning dat het landsbestuur te belangrijk is om de aandacht ervoor op deze wijze te laten vergruizen. De afstand die burgers tot het bestuur voelen, het verlies aan

¹ Zie het Rob-advies over een kernkabinet uit 2010

vertrouwen in politici en politieke partijen, het gevoel van veel jonge mensen dat er spannender werkomgevingen zijn dan de Rijksoverheid, het zijn even zovele waarschuwingen dat wie nu geen groot onderhoud pleegt straks met een organisatie zit, die niet meer organisch met de samenleving is verbonden.

Maar een land dat de deltawerken heeft gebouwd, dat op tal van beleidsterreinen vooraan loopt in de wereld, zo'n land moet ook in staat zijn de methode en organisatie van het bestuur aan te passen aan de eisen van de tijd. Sturen én verbinden dus. Het kan als we het willen.