

De Publieke Zaak in de 21e eeuw

De Publieke Zaak in de 21e eeuw

Een zaak van respect en bezieling

11 januari 2003

Aan onze medeburgers,

*Ongeacht de uitkomst van de verkiezingen, hoe we met elkaar vorm en inhoud geven aan onze samenleving zal in de periode daarna hoog op de agenda staan. Tegen deze achtergrond is het idee geboren om een groep mensen bijeen te brengen vanuit alle hoeken van het politieke en maatschappelijke spectrum. Onder de gemeenschappelijke noemer: **De Publieke Zaak**. Vanaf het begin, in november 2002, schaarde ruim honderd mensen zich onder dit vaandel. Er was maar één vraag die hen bond: hoe sluiten wij de steeds bredere kloof die de burger vervreemdt van zijn medeburger en die hem scheidt van 'zijn' politiek en overheid?*

De Publieke Zaak beoogt maatschappelijke vragen en mogelijke antwoorden daarop scherper op ons gezamenlijke netvlies te brengen. Om zo bouwstenen aan te dragen die dienstig kunnen zijn bij de vorming van een nieuw kabinet en vooral in de daaropvolgende fase van uitvoering van een nieuw beleid. Om zodoende een wenselijke toekomst naar ons toe te halen. De hierna gepresenteerde ideeën kwamen voort uit betrokkenheid en bezieling van de deelnemers aan tien discussiebijeenkomsten die De Publieke Zaak in de eerste helft van december organiseerde. De gewenste veranderingen blijken overwegend 'partij-neutraal'. Veel van die ideeën zijn ook al door anderen geopperd; wij pretenderen geen originaliteit. Dit werkdocument stoelt op de gedachtewisseling in de discussiegroepen Niemand van de daaraanwezigen zal zich volledig herkennen in alle veranderingsvoorstellen. Allen kunnen zich echter vinden in de richting: hoe te waarborgen dat onze burens en wij samen met onze politieke en ambtelijke voortrekkers inhoud geven aan een samenleving die is gebaseerd op wederzijds respect en bezieling. Je moet ergens beginnen. Waarom niet bij jezelf?

Namens de Groep van 100,

Lennart Booij, Jan Willem Brinkman, Ina Brouwer, Johan Cruijff, Cees Dam, Leendert van Driel, Mohamed El Achkar, Annemarie Haverhals, Carine Holties, Pieter van den Hoogenband, Mickey Huibregtsen, Marc Koster, Neelie Kroes, Funda Mijde, Prem Radhakishun, Rob Reneman, Eugène Roorda, Ton Spoor, Kees Storm, Pieter Winsemius.

Amsterdam
Januari 2003
© Stichting De Publieke Zaak i.o.
www.publiekezaak.nl

Deze tekst kwam tot stand onder redactie van Pieter Winsemius en Annemarie Haverhals met ondersteuning van Alexander Kohnstamm.
Ontwerp en lay-out: Kees van Gelder, Studio Yellow, Amsterdam
Druk: Drukkerij van Wijland. Laren

Inhoudsopgave

1. Een nieuw perspectief	5
Maatschap, gebaseerd op respect en bezieling.....	5
Naar een nieuw sociaal contract.....	6
Oproep aan politieke voorlieden	8
Agenda voor verandering	9
2. Herontwerp overheidsrol van onderen af	10
2.1. Verplaats sturing naar ‘beneden’ in maatschappen.....	10
Lever maatwerk in regelgeving per beleidsterrein.....	11
Kies voor private maatschap indien aan randvoorwaarden is voldaan	12
Laat bij publieke maatschap ruimte voor lokale invulling.....	14
2.2. Stimuleer actieve discussie over verplaatsing taken naar ‘boven’	15
Laat ‘Europa’ leven.....	16
Zet internationale ongelijkheid op agenda.....	16
3. Herzie politieke en overheidsprocessen.....	19
3.1. Zorg voor adequate agendering van relevante onderwerpen.....	20
Maak beter gebruik van kennisonderbouwing.....	20
Stel meetbare prioriteiten.....	20
Waarborg flexibiliteit in agendering.....	21
3.2. Betrek burger en doelgroepen bij beeldsvorming	22
Laat burgers stemmen over prioriteiten.....	23
Maak kaderafspraken met doelgroepen.....	24
Open kanalen met behulp van nieuwe communicatiemiddelen.....	25
4. Verander organisatiestructuren.....	28
4.1. Bouw politieke structuur op vanuit lokale buurtmaatschap	30
Stimuleer lokale voortrekkers.....	32
Stimuleer sociale infrastructuur voor buurtmaatschap.....	33
Laat elke hogere laag zijn meerwaarde bewijzen.....	34
4.2. Herontwerp ambtelijk apparaat van onderen af	36
Breng ambtelijke huis op orde.....	36
Trek organisatieonderdelen strak op kerntaken.....	38
Richt samenwerkingsstructuren op basis van maatschappelijke thema’s.....	39
4.3. Herbezie inrichting topstructuur.....	40
Kies voor een resultaatgerichte aanpak via Nationaal Akkoord.....	41
Kies voor een kernkabinet.....	43
Herbezie de werkwijze van het parlement.....	45
5. Kies de juiste mensen op de juiste plaatsen	48
5.1. Herzie kiesstelsels	48
Kies verenigingsbestuur op wijkniveau.....	49
Kies thematische vertegenwoordigers op hogere niveaus.....	50
5.2. Geef inhoud aan menselijke maat	50
Kies herkenbare trekkers, benoem ze niet.....	51
Verbeter selectie en behoud talent.....	52
6. Hoe verder?.....	56
6.1. Richt Vereniging De Publieke Zaak op.....	56
6.2. Draag voortouw over aan politiek verantwoordelijken.....	57

1. Een nieuw perspectief

Hoe kan een samen-leving vorm krijgen, die elk van ons de ruimte biedt om de eigen ambities te realiseren en die tegelijkertijd inspireert tot het bouwen aan onze gezamenlijke toekomst? Waarbij het ‘zelf’ van mensen niet wordt ingevuld door ‘zelfzuchtig’ maar door ‘zelfbeschikking’ en ‘zelfverantwoordelijkheid’. Zodat zij niet alleen méér richting kunnen geven aan hun eigen leven maar ook zelf verantwoordelijkheid nemen voor hun aandeel in onze maatschappij.

Nooit tevoren kende onze samen-leving zoveel wereldburgers, mensen die meer gereisd hebben en meer weten over andere culturen. Individuen eisen in deze mondialiserende samen-leving een steeds grotere rol op voor zichzelf; als consument, als werknemer, als aandeelhouder en als burger. Organisaties zijn vlakker, kennen minder hiërarchie en bieden meer ruimte voor creativiteit. De visvijver voor talent is groter en dieper en de vissen zijn hoger opgeleid en beter toegerust voor de taken die hen wachten in de wereldwijde arbeidsmarkt. En steeds staat er dat ene woord: zelf.

Tegelijk vragen ‘oude’ zorgpunten, vooral vanuit een wereldwijd perspectief bekeken, nog steeds bijzondere aandacht. De kloof tussen arm en rijk wordt dieper en valt samen met religieuze en etnische scheidslijnen. En de vragen van mensen die niet werkelijk kunnen profiteren van de grotere welvaart, blijven klemmend. De media, met CNN voorop, confronteren ons met schrijnende beelden over hongersnood, achterstandsgebieden, gewapende conflicten, milieuvervuiling en terrorisme.

Deze beangstigende beelden worden versterkt als we in eigen land het gevoel hebben niet veilig over straat te kunnen lopen of bij de gezondheidszorg niet tijdig aan de beurt komen. De huidige politieke leiders hebben hier nog geen goed antwoord op gevonden. Daardoor heeft de overheid het vertrouwen van de burgers verloren. Deze ontwikkeling kan leiden tot een radicalisering van standpunten, waarin de zorg voor zichzelf centraal staat. Een nieuw perspectief is nodig om goed om te kunnen gaan met de mondialisering van onze samen-leving vanuit een veilige thuisbasis.

Maatschap, gebaseerd op respect en bezieling

Vanuit welk nieuw ontwerp of welke politieke visie ook wordt gedacht, de te beantwoorden vragen zijn in hoofdlijnen dezelfde. Hoe kan worden vormgegeven aan een samen-leving, die wordt gekenmerkt door respect en bezieling? Mondige burgers willen zelf beslissingen nemen en zo hun leefsituatie en –omstandigheden afstemmen op hun eigen wensen. Zij zijn alleen bereid met anderen samen te werken aan gezamenlijke doelen, als die anderen – politieke voortrekkers bijvoorbeeld – hen kunnen bezielen met de kracht van hun ideeën. Een samen-leving, die meer is dan de som der delen, vereist echter ook een wederzijds respect dat zich uit in de bereidheid elkaar bij de hand vast te houden, in goede en slechte tijden.

Zo ontstaat het veld waarop wij positie moeten kiezen (figuur). Indien mensen niet werkelijk bezield zijn om bij te dragen aan de invulling van hun samen-leving en bovendien geen respect ervaren van andere leden van die samen-leving, haken zij af. Het resultaat is los zand: twee keer blazen en alles is weg. Ook wanneer zij zich als bezield individu kunnen ontplooiën maar zich

niet verbonden weten met hun omgeving, schiet het niet echt op. De meeste profeten eindigen roepend in de woestijn, zonder volgelingen Maar respect alleen is niet voldoende. Sommige politici zijn bijvoorbeeld uitermate gerespecteerde mensen maar kunnen ons niet in beweging brengen. Alleen als respect en bezieling samengaan, springen de vonken van inspiratie over en ontstaat maatschap: een samen-leving waarin mensen elkaars hand vasthouden omdat zij er gezamenlijk beter van worden en zich er goed bij voelen.

Binnen een maatschap moet iedereen bereid zijn de ander serieus te nemen. Respect vormt het bindmiddel van elke samen-leving. Wie niet respecteert, wordt niet gerespecteerd. Respect is tussen mensen, voor het bestaan van de ander. Respect van de burger voor de belangen en gewoontes van de medeburger; respect van groepen van velerlei pluimage voor diezelfde burger en voor weer andere groepen; en tenslotte respect van politici en ambtenaren – veelal samengevat onder de kop ‘de overheid’ – voor de burger en van die burger voor de overheid, op welk niveau dan ook.

Het is die dimensie van onze samen-leving die het meest onder druk staat. Burgers wantrouwen elkaar, maken zich zorgen over hun veiligheid. Samenhangen worden ondergraven; het gezin, het werk, het verenigingsleven, de kerk of de vakbond bieden niet langer dezelfde vastigheid als tevoren. Politieke processen worden met achterdocht bekeken, organisatiestructuren worden sterk bekritiseerd. In ons streven naar vrijheid, onafhankelijkheid en een menswaardig bestaan voor elke burger zijn we, zo lijkt het, doorgeschoten. We hameren op onze rechten zonder een evenwicht te zoeken met onze plichten jegens elkaar, bijvoorbeeld om onze leefwereld schoon, veilig en heel te houden.

De vereiste veranderingen in onze maatschappij zijn groot. Want respect kan niet van bovenaf worden opgelegd, het moet groeien vanuit de leden van een samen-leving. Grote verandering heeft daarom ook bezieling. Het is zaak om gezamenlijke belangen met elkaar in lijn te brengen. Bezielde mensen dagen elkaar uit met de kracht van hun ideeën en bieden anderen ook de ruimte om eigen aspiraties in te vullen.

Het toekomstperspectief dat voorlieden schetsen mag geen harnas zijn, het moet ruimte laten voor bijstelling ‘van onderen af’. Zij moeten vonken van inspiratie laten overspringen en er daarna op durven vertrouwen dat burgers op constructieve wijze de gedeelde visie inkleuren en tot leven brengen. In plaats van een paar man op kop van de samen-leving zijn er dan velen, die mede inhoud geven aan hun gedeelde toekomst en zich daar ook mede verantwoordelijk voor voelen.

Het is een ideaalbeeld dat wij dichterbij willen brengen: een samen-leving waarin we elkaar de ruimte gunnen om eigen keuzen te maken en tegelijk ook bereid zijn om elkaar de hand toe te steken. Waarin wij ons niet onmachtig voelen door de omvang van mondiale vraagstukken of de ongrijpbaarheid van plaatselijke politiek en ambtenarij. Waarin wij wel invloed kunnen en willen uitoefenen op onze eigen toekomst en die van anderen. Omdat samenspel altijd meer kansen levert dan solistisch gepingel. Voor ieder en zeker voor de zwakkeren onder ons.

Naar een nieuw sociaal contract

Al deze ontwikkelingen vragen van de overheid een andersoortige rol. Aan sturing van bovenaf met een uitgebreid en gedetailleerd instrumentarium bestaat steeds minder behoefte. Een

regisserende en inspirerende rol lijkt meer op haar plaats dan een dirigerende, verzorgende en conserverende. Een vragende, misschien zelfs eisende rol ook: een overheid die iets van burgers mag verwachten. Al was het maar het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Daarvoor moeten nieuwe visies, ambities, referentiekaders, gebruiken en voorzieningen worden ontwikkeld. Het is deze verandering waarop De Publieke Zaak zich richt.

Wat mag de burger van ‘zijn’ overheid verwachten en wat diezelfde overheid van de burger? Elk van ons heeft een persoonlijk contract met onze gezamenlijke overheid. Daarin zijn onze wederzijdse rechten en plichten opgenomen: wat wij van de overheid¹, mogen verwachten en wat die overheid¹, namens ons allen, van elk van ons mag verwachten. Die contracten zijn toe aan een fundamentele heronderhandeling.

De overheid verricht namens ons allen taken die wij individueel niet kunnen of willen verrichten. De kwaliteit van een samen-leving wordt bijvoorbeeld bepaald door de sterkte van de vangnetten voor sociaal en economisch zwakkeren. De overheid moet die kwaliteit namens ons bewaken. De overheid moet ook ingrijpen als wij ter bevrediging van onze individuele behoeften dreigen gezamenlijke belangen uit het oog verliezen – overbevissing zeg maar. Wij verwachten ook dat de overheid zorgdraagt voor al die taken – het geweldsmonopolie, de rechtspraak, het markttoezicht – die we onszelf niet, of niet volledig, toevertrouwen of waar uitsluitend collectief handelen iets tot stand brengt; denk bijvoorbeeld aan het op de been houden van de krijgsmacht. En tenslotte is er een aantal activiteiten op gebieden waar schaal zwaar telt en collectieve belangen gediend zijn, van oudsher bijvoorbeeld de infrastructuuraanleg, het openbaar vervoer, of nutsvoorzieningen.

Onze samen-leving individualiseert echter. Gevoed door een sterk gestegen welvaart, veel hogere opleidingen en ongekende communicatiemogelijkheden stelt de Nederlander hogere eisen aan ‘zijn’ overheid. We zetten ons massaal af tegen een betutteling van bovenaf: de overheid moet regelen wat nodig is, maar niet meer dan dat en vooral ruimte laten voor de burger. Diezelfde overheid ziet zich ook geconfronteerd met snellere veranderingen en steeds ingewikkelder vragen, mede door de mondialisering. Elke wezenlijke beleidsvraag bestrijkt meer dan één departement en vereist een zorgvuldige coördinatie, met de bijbehorende vertraging en vervaging.

Het is niet zo dat het slecht met ons gaat. Niemand zal beweren dat de Nederlandse bevolking het in de jaren ’50 beter had dan nu. Maar het is wel zo, dat er een achteruitgang van de kwaliteit van de samen-leving te bespeuren valt en daarover maken mensen zich zorgen. Maar het gebrek aan vertrouwen van de burgers betreft vooral de manier waarop politiek bedreven wordt: we verwijten de politiek en de overheid dat ‘ze’ samenkomen in achterkamertjes, dat ‘ze’ niet goed luisteren naar wat het volk voelt. Wij ervaren geen respect, wij proeven geen bezieling en we zien geen resultaten, die we wel allemaal verwachten.

¹ De idee van een Sociaal Contract heeft in de moderne filosofie vooral ingang gevonden door het werk van filosofen als Hobbes, Locke en Rousseau. Het kreeg in de tijd van de Verlichting de betekenis van een min of meer stilzwijgende overeenkomst tussen de leden van een gemeenschap en de overheid over de manier waarop de samenleving wordt georganiseerd. Individuele burgers staan bepaalde vrijheden af ten gunste van de ‘overheid’ in ruil voor bescherming. De emancipatie van de burger dwingt tot heroverweging van deze eerdere vormgeving van het Sociaal Contract.

Oproep aan politieke voorlieden

Om onze overheid te beheersen kiezen wij volksvertegenwoordigers die namens ons toezicht houden en, waar nodig, individueel gedrag en uitkomsten van marktprocessen bijsturen. Wij kiezen of benoemen ook functionarissen – wijkbestuurders, burgemeesters en wethouders, gedeputeerden, ministers, Europese commissarissen – die met ondersteuning van ambtelijke apparaten beleid ontwikkelen en uitvoeren. In de praktijk fungeren onze politieke voorlieden daarom als onze contractpartners. Willen wij ons sociaal contract heronderhandelen, dan moeten zij bereid zijn met ons aan tafel te zitten en onze belangen serieus te nemen. Wij nodigen hen uit het voortouw te nemen waardoor onze overheid, beter dan nu het geval is, in staat is om in te spelen op de behoeften van de 21e eeuw. Ook voor hen gelden de trefwoorden respect en bezieling. De invulling van die begrippen is verre van eenvoudig, in de discussiebijeenkomsten van De Publieke Zaak tekende de uitdaging zich af:

Respect, zoals hier bedoeld, kent slechts drie spelregels:

- 1. Betrek de burger.** Mondiger burgers willen betrokken zijn bij het stellen van prioriteiten en het maken van beleidskeuzen. Zij willen ook te maken hebben met politici en ambtenaren in wie zij zichzelf kunnen herkennen. Zij willen vaker kunnen kiezen en bovendien van een menukaart met meer keuzen. En het is daarbij zaak gebruik te maken van een breder palet van communicatiemiddelen, met inbegrip van de best beschikbare technologie.
- 2. Hervind de menselijke maat.** De burger staat voorop bij het herontwerp van alle structuren en systemen. Waar mogelijk wordt de schaal van organisaties/diensten/afdelingen verkleind. En het aantal hiërarchische lagen in alle overheidsorganisaties wordt beperkt en de parafencultuur wordt vervangen door resultaatgericht werken.
- 3. Herwin het vertrouwen van zowel burgers als ambtenaren.** Politieke voorlieden moeten fungeren als rolmodel. Beloftes op prioriteitsgebieden waarmaken; politieke en ambtelijke organisaties en processen strak trekken, met de bijbehorende besparingen op kosten en tijd; een sluitende handhaving waarborgen. Meer dan tevoren moeten onze voorlieden ook praktische en pragmatische afwegingen maken tussen individueel en collectief belang, bijvoorbeeld waar het betreft privacy versus veiligheid. En het absolute sluitstuk voor het vertrouwen van de loyale burger en ambtenaar is de rugdekking die zij krijgen bij incidenten.

Ook **bezieling** bouwt op drie gedragsregels:

- 1. Presenteer een duidelijk langetermijn perspectief dat doelgroepen kan verwarmen.** Het debat wordt daardoor meer gericht op hoofdlijnen en samenhang van onderwerpen en minder op geïsoleerde details. Het verhaal concentreert zich op het niveau – Europa, nationaal, gemeente, buurt – waar de voortrekker bevoegd is. En de boodschap moet kunnen doorwerken in het groeperen van organisaties/diensten/afdelingen rond heldere doelstellingen in plaats van rond vaardigheden of belangengroeperingen. En besef dat het tijd neemt voordat mensen zich willen binden en dat als het eenmaal zo ver is de verbondenheid telkens weer onderstreept moet worden.
- 2. Geef burger en ambtenaar meer vrijheid van handelen en meer verantwoordelijkheid.** Op veel terreinen – gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid bijvoorbeeld – moet daartoe in de eerste plaats een vorm van evenwicht tussen vragers en aanbieders worden hersteld. Alle structuren en systemen kunnen vervolgens worden herontworpen om de frontlijn te ondersteunen. De schotten, die het effectief handelen tussen organisaties en organisatiedelen

belemmeren, moeten weg. En successen worden gevierd: goed voorbeeld doet goed volgen. En heel praktisch: als het ons echt om resultaten voor de toekomst gaat, vertrouwen we elkaar zolang het tegendeel daarvan niet bewezen is.

- 3. Beoordeel functionarissen op hun resultaten.** Het recept is simpel maar de uitvoering blijkt steeds weer moeilijk: stel concrete doelen; meet resultaten en effecten en publiceer deze; toets op resultaten en niet primair op incidenten; en voorkom vastroesten. Maar besef ook dat zonder vrijheid van handelen iedere resultaatmeting in bureaucratisch geneuzel ontaardt.

Agenda voor verandering

Wat zijn de onderwerpen die bij dit nieuwe denken over onze maatschappij, de gewijzigde cultuur binnen de overheid en de andere verhouding tussen burger en overheid aan de orde dienen te komen? Wij concentreerden ons op vier vragen:

- **Wat:** wat is de rol van de overheid in een samenleving die meer aanpak dan vroeger maar die ook staat voor nieuwe vragen van een grotere complexiteit en snellere veranderingen dan ooit tevoren?
- **Hoe:** hoe worden de politieke en ambtelijke processen verbeterd waarmee wij onze overheid kunnen beïnvloeden of waarmee de overheid ons kan bereiken?
- **Waarmee:** welke organisatiestructuren zijn het beste in staat om behoeften en voorzieningen beter op elkaar af te stemmen?
- **Wie:** hoe bevorderen wij dat de juiste mensen op de juiste plaatsen terecht komen? Uiteindelijk moeten wij daarop in een bezield democratie invloed kunnen uitoefenen: mensen naar voren halen die ons inspireren en die wij vertrouwen maar die wij ook aanspreken op hun daden.

2. Herontwerp overheidsrol van onderen af

In een individualiserende samenleving wordt de roep sterker om bevoegdheden en verantwoordelijkheden te verplaatsen naar ‘beneden’, naar gemeente- en wijkbesturen, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties zoals milieu- of mensenrechtenorganisaties, en vooral naar de burger zelf. Tegelijk wordt in een mondialiserende maatschappij een deel van de taken verplaatst naar ‘boven’, naar Europese en nog verderafgelegen multilaterale instanties. Door deze gelijktijdige ontwikkelingen wordt de overheid als het ware in tweeën gescheurd en ontstaat een spanningsveld dat vraagt om een fundamentele herbezinning op haar rol.

In de volgende alinea’s schetsen wij de contouren van een overheid die ‘van onderen af’ – denkend vanuit de burger – is herontworpen. Het verplaatsen van de sturing naar beneden (sectie 2.1) heeft vergaande consequenties. Bij onze gedachteswisselingen werden wij ons ook pijnlijk bewust van de blinde vlek voor de noodzakelijke verplaatsing van taken naar boven (sectie 2.2). Wij pleiten daarom voor een actieve discussie rond dit onderwerp; zoals het nu gaat, kan het niet langer.

2.1. Verplaats sturing naar ‘beneden’ in maatschappen

Overheden op alle niveaus begrijpen dat ze het niet langer alleen afkunnen. Zij zien zich steeds gedwongen antwoorden te zoeken in maatschap: samenwerking of – met het Engelse woord: partnership.

Maatschap staat of valt met diep vertrouwen. Vertrouwen heeft een berekende component; calculerende zwartrijders en regelrechte boeven moeten daarom worden afgerekend. Maar diep vertrouwen gaat verder: maten laten elkaars hand niet los, zelfs als dat volgens economische maatstaven logisch zou zijn. Nederland, Polderland biedt daarvoor een uitstekende basis. Nergens hebben maten zich zo betrouwbaar getoond; de sociale akkoorden en de milieuconvenanten, beide uniek, laten daarover geen twijfel.

Dat diepe vertrouwen verschaft ons land de smeerolie om zonder moeizame onderhandelingen en kleine-lettercontracten elkaar de hand te reiken. Daardoor heeft onze samenleving meer dan centralistische landen de potentie om uiterst flexibel te zijn, om ons voortdurend aan te passen op de snelle ontwikkelingen in onze omgeving. Maar toch is er ook in ons land werk aan de winkel als we deze verworvenheid – het mooie woord is sociaal kapitaal – niet verloren willen laten gaan en ook dat is een taak van de overheid.

Kunnen wij nog verder gaan met het vormgeven van een toekomst die is gebaseerd op maatschap? Ook dicht bij huis staat de zekerheid van strakke wet- en regelgeving tegenover de keuzevrijheid van vraag- en aanbodinstrumenten – subsidies, persoonsgebonden budgetten en onderwijsvouchers bijvoorbeeld – terwijl de grotere zelfverantwoordelijkheid misschien zelfs een beroep mogelijk maakt op vrijwillige afspraken zoals op milieugebied soms al het geval is.

Rotondes leiden in het verkeer op basis van één simpele spelregel – links heeft voorrang – tot betere doorstroming en minder letselschade. Kunnen we ons een maatschappij voorstellen met

minder rode stoplichten en meer rotondedenken? Een systeem van onderwijs of gezondheidszorg bijvoorbeeld met meer eigen verantwoordelijkheid voor de gebruikers?

Per beleidsterrein moet maatwerk worden geleverd: marktwerking – dat wil zeggen private maatschap – alleen als aan een aantal randvoorwaarden is voldaan, en anders een publieke maatschap waarin de overheid de spelregels bepaalt en bewaakt, maar waarin voldoende ruimte blijft voor lokale invulling.

Lever maatwerk in regelgeving per beleidsterrein

Aanbieders van producten en diensten, waaronder de overheid, dienen in te spelen op de behoeften van de individualistischere burger. Die burger stelt niet alleen hogere eisen – betere kwaliteit en meer variëteit – maar is bovendien wispelturiger. Het is aan de aanbieders om daaraan tegemoet te komen op straffe van ontevredenheid. Het antwoord is maatwerk: toesnijden van het aanbod op de specifieke behoeften van steeds kleinere groepen vragers.

Maatwerk is prachtig en het is ongetwijfeld de richting die we uitgaan. Er hangt echter wel een prijskaartje aan. Hoewel de moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) bij uitstek geschikt is om ook bij de overheid de overgang van massaproductie naar maatwerk mogelijk te maken, kost een maatkostuum domweg meer dan het klassieke confectiepak. Er zijn dus **grenzen aan wat de overheid wil of kan leveren**.

Decentralisatie en kleinschaligheid vertalen zich bovendien in minder rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Denk alleen al aan het eeuwige verwijt aan gemeenten – zie bijvoorbeeld de Consumentenbond – dat ze verschillen in hun belastingtarieven en hun niveau van dienstverlening. Zonder enige twijfel betreft het hier één van de heilige huizen van de politiek: voor de staat is elke burger gelijk aan een ander.

Het gelijkheidsdenken vormt echter tegelijk een van de meest blokkerende elementen in het moderniseren van de publieke sector en een herbezinning is dringend gewenst. Er moeten waarborgen zijn voor een te ver doorschieten en de overheid moet die namens ons allen bewaken. Maar zeker in een Europa waar de grenzen steeds minder tellen en dus de vaderlandse gelijkheid aan belang inboet, doen wij onszelf serieus tekort met een overmatige voorzichtigheid.

Gebrek aan vertrouwen heeft bijvoorbeeld geleid – en leidt nog steeds – tot het vastleggen van allerlei zaken die we nog kort geleden als ongeschreven fatsoen beschouwden. Indien we in staat zijn onderling vertrouwen in de maatschappij terug te winnen, kunnen we geschreven regels – lees wetgeving – informaliseren. In formele zin is dan sprake van **minder gedetailleerde wetgeving**. Als nieuwe wetgeving toch vereist is, kan meer met kaderwetgeving worden gewerkt: in grote lijnen regelen wat de politiek wenselijk acht en vervolgens meer specifieke wetgeving overlaten aan de minister of het kabinet. Dat biedt aanzienlijke voordelen waaronder snelheid, maatwerk en politieke discussie op hoofdlijnen.

De bewaking van de spelregels mag ook niet ontaarden in bevoogding. Na Enschede en Volendam, legionella en bouwenquête, Pim Fortuyn en 11 september is er sprake van een zekere ontredde bij de overheid. Politici struikelen over elkaar met meer-blauw-op-straat, lik-op-stuk en andere manmoedigheden die schijnzekerheden scheppen en net als bij knippen in een fietsband de problemen alleen maar verplaatsen. Op verschillende ministeries zijn projectafdelingen

ingesteld op het gebied van veiligheid. De roep is sterk om in navolging van de Verenigde Staten een superministerie voor de veiligheid op te richten met vergaande bevoegdheden. En dat alles is tegendraads met de maatschappelijke beweging in de richting van grotere zelfbeschikking en eigen verantwoordelijkheid van de burger en zijn samenwerkingsverbanden zoals ondernemingen en maatschappelijke organisaties.

Maatwerk vereist tenslotte een **hoge mate van vakmanschap**. De overheid behoort in haar opstelling ten opzichte van marktprocessen over gelijke kennis en ervaring te beschikken als de marktpartijen waarmee zij overlegt. Dat is in de achterliggende jaren onvoldoende het geval geweest. Deze achterstand aan kennis en ervaring is er – onder andere – de oorzaak van dat diverse projecten in zorg en infrastructuur niet goed door de overheid zijn bestuurd. Dit leidt tot kostenoverschrijdingen, monopolies en mislukte marktwerking.

De rijksoverheid kent naast ministeries, directies en afdelingen ook substructuren als ZBO's en agentschappen. Bij een roep om meer marktwerking wordt al snel een directie of een afdeling omgevormd in een agentschap of een ZBO. Onvoldoende huiswerk heeft er echter toe geleid dat ruim de helft van de 400 ZBO's organisatorisch niet correct is neergezet. De Algemene Rekenkamer stelt ook organisatorische vragen bij dik dertig procent van de agentschappen.

De overheid dient daarom op deze terreinen veel meer kennis in eigen huis te halen en moet voorkomen dat zij telkens een beroep op externe adviseurs moet doen. Die ook vaak de eigenlijke kennis van de markt ontberen, zeker als het om gewezen ambtenaren gaat. Ook bij het verzelfstandigen of uitbesteden van taken behoort de overheid altijd kennis en ervaring in huis te houden teneinde de uitvoering te kunnen of doen controleren.

Die kennis is vooral van belang bij het kiezen van de juiste weg voor het leveren van maatwerk. Er kan worden gekozen voor meer ruimte voor 'de markt' waar private aanbieders strijden om de gunsten van de consument. Wij noemen dat private maatschap: de burger verbindt zich met private marktpartijen. Het alternatief is publieke maatschap waarbij de burger zijn sterke band met de overheid behoudt maar die band veelal op een lager niveau – gemeente of zelfs wijk – ingevuld wordt. De rijksoverheid laat daartoe meer ruimte, bijvoorbeeld door globalere regelgeving en de invulling kan daardoor van plaats tot plaats worden verbijzonderd. De twee wegen vragen om een geheel verschillende aanpak.

Kies voor private maatschap indien aan randvoorwaarden is voldaan.

Marktwerking – dat wil zeggen private maatschap – is geen doel op zich. Zelfs binnen een enkele (semi)overheidsorganisatie mogen sommige eenheden nooit en te nimmer worden geprivatiseerd en andere juist wel. Een aantal problemen, zoals busvervoer, moet bijvoorbeeld op lokaal niveau worden bekeken, voor andere zoals de energievoorziening gelden inmiddels Europese maatstaven.

Politiek en overheid hebben ook hier een speciale verantwoordelijkheid: doorschieten, zoals gebeurde bij de NS, is 'fout'; te beperkte of te nationaal georiënteerde doelen zijn echter evenzeer fout omdat ze ons land economisch tekort doen.

Marktwerking staat of valt met drie randvoorwaarden en het is aan de overheid om die te bewaken:

- **Redelijk evenwicht tussen vraag en aanbod.** Is dit niet het geval, dan overheersen of de aanbieders of de vragers.
- **Keuze uit verschillende aanbieders.** Indien er te weinig aanbieders zijn, worden er spelletjes gespeeld.
- **Betrouwbare en toegankelijke informatie.** Zonder dat kan je immers niet vergelijken dus geen keus maken.

Een stringente toepassing van deze randvoorwaarden heeft een enorme doorwerking. Zolang de overheid structureel – als publiek orgaan – de spelregels nog moet bewaken, is er in feite sprake van uitbesteding. Vanuit een regiefunctie kunnen vele uitvoerende taken worden uitbesteed – niet geprivatiseerd! – aan marktpartijen. De efficiëntievoordelen kunnen groot zijn, in de orde van twintig procent.

De extreme privatiseringsgedachte uit de jaren '90 verdient echter een kritische heroverweging. De overheid is op gebieden als veiligheid, zorg, sociale zekerheid en openbaar vervoer op dit moment te ver doorgeschooten richting markt en heeft als het ware de regie uit de hand laten lopen. Onder de huidige omstandigheden is geen sprake van een redelijk evenwicht tussen zorgaanbieders – zwaar gereguleerd door de overheid – en vragers; er wordt niet voldaan aan de drie randvoorwaarden. Een op punten te ver doorgevoerde marktwerking dient daarom zonder aarzeling te worden teruggedraaid.

Nieuwe voorstellen zoals de op handen zijnde wijzigingen van de ziektekostenverzekering moeten scherp worden getoetst. Goede kans dat wordt geconcludeerd dat onder de huidige omstandigheden gekozen moet worden voor uitbesteding in plaats van privatisering.

De overgang van uitbesteding naar privatisering zal vaak geleidelijk verlopen. Als aan de randvoorwaarden is voldaan en de beoogde marktpartijen hebben aangetoond de weelde aan te kunnen, kan sprake zijn van een 'vrije' markt. Dat kan op veel terreinen, maar er geldt een enkele regel: half werk volstaat niet. Er is op een aantal terreinen een zodanige kloof ontstaan met de ideaalsituatie dat de huidige gang van zaken als onwerkbaar moet worden gekenmerkt.

Voordat over de volle breedte van de gezondheidszorg of het onderwijs aan marktoplossingen wordt gedacht, dienen eerst de grootste gaten te worden gedicht. Dat vereist een werkelijke prioriteitsstelling. Met op kop geïnspireerde bewindslieden die de 'macht' hebben om marktevenwichten te herstellen. Met geld natuurlijk, maar bijvoorbeeld ook met de mogelijkheid om versterkte CAO's te doorbreken en in wisselwerking met het parlement verstikkende regels te ruimen. Totdat aan de randvoorwaarden is voldaan, blijven de veranderingen beperkt tot uitbestedingen en privatiseringen op deelterreinen. En dat is een gemiste kans.

Op veel terreinen wordt op dit moment niet voldaan aan de voorwaarden voor marktwerking. De Nederlandse gezondheidszorg zit bijvoorbeeld in grote problemen, vooral door het tekort aan gemotiveerde menskracht. Dat laatste is op zich curieus; zoals een specialist het uitdrukte: "Er wordt in de gezondheidszorg overal over gepraat behalve dit". De doorwerking is rampzalig. Het veld is murw. Er is vanwege geldtekort zo lang 'njet' geroepen op alle vragen, dat mensen ophielden na te denken.

Op dit moment is er ook niet veel te kiezen in de gezondheidszorg. Veranderen van huisarts is nog moeilijker dan het wisselen van bank. De huisarts verwijst naar een specialist van zijn keuze; de invloed van de consument is gering. Om van arts te veranderen, moet je van verzekeraar wisselen.

Tenslotte wil de mondiger consument meer en betere informatie. De gezondheidszorg loopt op dit punt ver achter. Door de grote weerstand uit het veld heeft de consument nu geen basis om te kiezen: prijs/kwaliteitverhouding. Patiënt noch arts heeft ook enig idee van de werkelijke kosten van een behandeling; zij praten daar nooit over.

Laat bij publieke maatschap ruimte voor lokale invulling.

Grote kansen liggen daar, waar minder regeldichtheid meer ruimte laat aan lokale overheden voor een eigen invulling. Samen met ‘hun’ burgers vormen de lokale overheden een publieke maatschap en zijn zij beter in staat keuzen te maken die passen bij de werkelijke behoeften ter plaatse. Bijvoorbeeld op het gebied van scholen, veiligheid, zorgverlening en inrichting van de openbare ruimte. Bezielde burens die zich voor elkaar verantwoordelijk weten, staan pas op als zelfbeschikking en zelfverantwoordelijkheid in de praktijk van alledag hand in hand kunnen gaan. Zeker als die verantwoordelijkheid gepaard gaat met een ‘eigen’ wijkbudget. Zonder buurtmaatschap is er immers geen oplossing voor veiligheid, schoonheid en heilheid van de leefomgeving.

Voortdurende waakzaamheid is alleen mogelijk als de politie samenwerkt met burgers en particulieren. Wij pleiten er daarom voor dat decentrale overheden en regionale politiekorpsen voldoende middelen ter beschikking stellen aan buurtmaatschappen om gezamenlijk toezichtstaken vorm te geven. Wij pleiten er ook voor dat particuliere beveiligingsdiensten als ‘oog’ van de politie mogen functioneren bij het toezien op veiligheid op de openbare wegen, wanneer ze patrouilleren van huis naar huis of van winkel naar winkel. Zoals nu al de ANWB verkeersongelukken met alleen blikshade afhandelt. Maar waarom niet de controle op snelheidsovertredingen of het rijden door rood licht overgedragen aan particulieren, die als beloning een klein deel van de ‘omzet’ (door de onafhankelijke rechter opgelegde boetes) krijgen?

Ons voorstel is weinig populair bij de voorlieden in veiligheidsland. Aan de basis evenwel wordt deze vorm van samenwerking tussen burgers en politie – op straat, in de wijk, of in de stad – allang als zinvol gewaardeerd. Zolang ‘particulieren’ zich onder regie van de politie houden aan strakke spelregels, is grote winst te behalen.

In de Haagse Schilderswijk werd rond 1995 een van de grootste stadsvernieuwingsprojecten van Nederland uitgevoerd. Het ‘alternatieve’ gebruik van de vele leegstaande panden leverde zoveel overlast en criminaliteit op dat twee moeders uit de buurt de noodklok luidden. Enkele bewoners liepen bij wijze van experiment een aantal keer ’s nachts met de wijkagent mee, en het concept bleek te werken: iedere keer dat ze megingen, werden er aanhoudingen verricht. De buurtbewoners zagen dat ook en gingen elkaar ronselen. De lopersgroep is nu heel gemêleerd: van jong tot oud; van Turkse, Nederlandse en Marokkaanse komaf; mannen en vrouwen. Ze werken samen met de wijkagent om het ‘lopen’ te organiseren. Ze lopen in koppels van twee, en houden via de portofoon contact met de wijkagenten die ook in de buurt

op straat zijn. Er zijn strenge afspraken over het wel of niet ergens op af gaan en wat dan te doen.

De resultaten zijn positief: in het eerste anderhalf jaar daalde het gemiddeld aantal woninginbraken per maand van 135 tot 20. Bewoners zeggen door het project meer betrokken te zijn geraakt bij hun wijk en hun buurtgenoten meer te waarderen. Inmiddels is de Stichting Nachtpreventie Schilderswijk West opgericht, die nu een eigen ruimte heeft. Gemeente en woningbouwvereniging geven subsidie voor portofoons, zaklantaarns, bodywarmers en catering. De initiatiefnemers stellen het op prijs 'hun nachtpreventie' te kunnen uitvoeren zonder verdere bemoeienis van de overheid. De bemensing is nog steeds op basis van volledige vrijwilligheid.

Regelgeving mag op de uitgekozen terreinen niet te gedetailleerd zijn. Er moet ook – het is in scherpe tegenstelling met het politiek correcte denken – ruimte zijn voor het gedogen van een eigen inkleuring door de beoogde maten. Gedogen van afwijkingen is een voorwaarde voor snel beslissen in een snel veranderende omgeving. Overheid en samenleving reageren vrijwel altijd op problemen nadat die zich voordoen. Structuren en spelregels zijn daardoor gemaakt voor gisteren en dus bijna per definitie achterhaald. Alleen indien er rek in zit, kunnen oplossingen worden geformuleerd die vandaag en met wat geluk ook morgen van toepassing zijn. In onze discussies kwamen wij keer op keer voorbeelden tegen van een dergelijke rek die een onwerkbaar regelgeving werkbaar maakte.

Het hoofd van een Amsterdamse basisschool klaagde hevig over de bemoeizucht en beperkte begrotingsruimte van 'Zoetermeer'. Gevraagd hoe hij het toch overleefde, antwoordde hij lachend: "Dat regel je!" Hij bleek er een schaduwboekhouding op na te houden waarin hij bijhoudt wat er werkelijk binnenkomt en wordt uitgegeven. Op basis van ervaring dicht hij het ene gat met het andere. Alleen bij bouw- en onderhoudsvragen zijn de schotten 'hard'. Overigens, zo zei hij, heeft Zoetermeer de laatste jaren goed werk gedaan met het aanpassen van de formele regels aan de informele werkelijkheid.

2.2. Stimuleer actieve discussie over verplaatsing taken naar 'boven'

In Europa bepaalt de Europese Centrale Bank het monetaire beleid. De Europese Commissie toetst het begrotingsbeleid van de lidstaten. De Verenigde Staten nemen het voortouw op het gebied van de internationale veiligheid en lijken zich soms beperkt wat aan te trekken van de mening van onze politieke leiders. Steeds meer verschuiven beslissingen over het gebied van basisbehoeften zoals de voedselvoorziening naar organisaties als de FAO en de WTO met zijn GATT-onderhandelingen, waarop wij in ons land beperkte invloed kunnen uitoefenen.

In onze discussiebijeenkomsten concentreerden wij ons op de vaderlandse organisatiestructuren. Dat is onjuist maar wel tekenend voor de feitelijke situatie in ons land. In een individualiserende samenleving leidt dat tot grote schade. Juist de burger, die meer dan tevoren wil meebeslissen, haakt af: 'ze', in Den Haag, kunnen er toch niks aan doen en 'we' daarom al helemaal niet. Als maatschap kunnen wij ons dat niet permitteren op minstens twee gebieden:

Laat 'Europa' leven

Uit de SCP publicatie 'Leeft Europa wel?' van september 2002 blijkt dat de steun voor Europa afneemt onder de Nederlandse bevolking. Tegelijk zitten we in de klem: de EU gaat verder en onze nationale bewegingsvrijheid wordt beperkt door Europese besluiten. En we weten daar verbluffend weinig over. Ter illustratie: de recente 'bouwfraude' dient in de eerste plaats aan Europese – niet aan Nederlandse – wetgeving te worden getoetst. Zelfs tijdens de parlementaire enquête en in de media kwam dit nauwelijks naar voren.

Wij praten met elkaar over 'Europa', zetten ons af tegen een overmatige bemoeienis van een ons nauwelijks bekende categorie van bureaucraten, ditmaal betiteld als 'Brussel'. Maar wat moeten we ermee? Het is te gek voor woorden dat na het besluit tot uitbreiding van de EU nu pas de vraag aan de orde komt op welke wijze de nieuwe 'statenbond' zichzelf moet besturen. En dat daarover met volksvertegenwoordigers – in het parlement – noch met burgers een inhoudelijke discussie van enig niveau is gevoerd. Maar ons parlement moet de uitbreiding in de nabije toekomst wel formeel goedkeuren!

De blinde vlek heeft ernstige gevolgen. Veel wetgeving wordt inmiddels in Brussel geproduceerd, we lobbyen niet tijdig en informatie tussen de Nederlandse leden van het Europees Parlement en de Kamerleden wordt niet of onvoldoende uitgewisseld. En ambtenaren die Nederlandse regelgeving voorbereiden weten te weinig binnen welke Europese kaders zij daarbij eigenlijk werken. We hebben ons ook nauwelijks afgevraagd welke taken ons land zou kunnen afstaan aan 'Europa' om onnodige overlap te voorkomen. Maar het ergste is dat onder normale mensen de EU niet werkelijk leeft. Zodat er nauwelijks sprake kan zijn van **draagvlak voor volgende stappen**.

Respect is altijd gebaseerd op een begrip voor de drijfveren van een ander. Hebben wij als contractpartners van 'de overheid' daarom niet het recht en de plicht hierover beter geïnformeerd te zijn en moet de overheid niet juist de discussie over dergelijke keuzen bevorderen? Hoe kunnen we het bewustwordingproces versnellen en van onderop binding tot stand te brengen? Hoe verwerkelijken we een Europa waarin de burger zich herkent en waarbij hij betrokkenheid voelt?

Zet internationale ongelijkheid op agenda.

De grootste bedreiging voor veiligheid wordt gevormd door onnatuurlijke – door mensen opgetrokken – grenzen. De 'have's' beogen hiermee hun eigenbelang te beschermen tegen de gretige ogen van de 'have-nots'. Eenmaal buitengesloten, zonder perspectief op verbetering en regelmatig geconfronteerd met de aanblik van 'een betere wereld', beschouwen de 'have-nots' dat als zeer oneerlijk en willen zij het hen aangedane onrecht met alle middelen corrigeren. Ongelijkheid vormt zo een voedingsbodemp voor onveiligheid. Intussen voelen de 'gelukkigen' aan de andere kant van de grens hun ongemak gestaag toenemen.

Terwijl de politieke discussie rond dit thema zich concentreert op de interne veiligheid – 'blauw op straat' – blijft de **externe veiligheid** bijna onbesproken. Dat is een ernstige tekortkoming. Internationale ongelijkheid, zeker als deze gepaard gaat met onderdrukking, kan immers een voedingsbodemp zijn voor terroristische acties, guerrillaoorlogen of zelfs

burgeroorlogen. Denk maar aan de manier waarop de IRA en de PLO campagnes voeren. Of aan vredeslegers die moeten ingrijpen in bloedige stammenoorlogen.

Militaire actie en ontwikkelingshulp dienen daarom in belangrijke mate hetzelfde doel: een betere wereld. In sommige gevallen is klassiek ontwikkelingswerk het beste instrument om bij te dragen aan de wereldorde maar in andere gevallen kan met militaire middelen meer en sneller resultaat worden bereikt. Niet langer kunnen de instrumenten voor externe veiligheid – defensie plus ontwikkelingssamenwerking – daarom dienen als sluitpost op de nationale rekening. En in hun samenhang nauwelijks besproken worden.

De recente bezuinigingen – groter dan na het vallen van de Muur! – zijn bijvoorbeeld niet het gevolg van een besluit over welk ambitieniveau Nederland met haar veiligheidspolitiek wenst in te vullen en welke krijgsmacht daar dan bij hoort. Dat dient nu wel te gebeuren. Dat vereist een politieke discussie en een politiek-militaire prioriteitsstelling. Door afstemming in internationaal kader kan geldverslindende duplicatie en suboptimalisatie worden voorkomen. Onze militaire inspanningen behoren te worden bepaald op basis van duidelijke en mogelijk pijnlijke keuzen.

Moeten wij ook denken aan de ontwikkeling van een Europese veiligheidsorganisatie, met de bijbehorende – ingrijpende – hervorming en afstemming van de defensieorganisaties van de individuele lidstaten? Of zouden we veeleer moeten kiezen voor de weg van de geleidelijkheid door als EU lidstaten, zeg, tien procent van ons budget af te staan voor Europese strategische projecten?

Uiteindelijk is van alle veiligheidsvraagstukken in onze samenleving de ontsluiting van ‘vrije’ markten de meest fundamentele. Om groeperingen aan de randen van de samenleving te motiveren tot ‘meedoen’, moeten wij hen voldoende perspectief bieden. Dat houdt niet alleen verbetering op de korte termijn in, maar ook zicht op gelijkheid op de lange termijn.

Nederlandse regeringen hebben op dit onderwerp stevig ingezet. Maar toch zijn de poorten van ‘Fort Europa’ in de praktijk goeddeels gesloten voor goederen en diensten uit achterstandslanden, doordat wij onze importheffingen en exportsubsidies niet wezenlijk hebben gesaneerd. Of onze eigen productie zwaar beschermen; nog steeds domineert de landbouw de EU begroting. Hierdoor hebben achterstandslanden geen eerlijke uitgangspositie gekregen om deel te nemen aan de westerse handel en wordt hun nauwelijks uitzicht geboden op toenemende welvaart en gelijkheid.

Ook op dit gebied zijn keuzen noodzakelijk die ongetwijfeld weerstand oproepen. Maar is dat niet juist de taak van de politiek: het maken van moeilijke keuzen. Op basis van een langetermijn perspectief, met bezieling en respect.

* * *

De huidige individualistische samenleving vraagt om het herontwerpen van de rol van de overheid van anderen af.

Dat betekent dat sturing naar ‘beneden’ in maatschappen wordt verplaatst, maar dat per beleidsterrein maatwerk in regelgeving wordt geleverd. Daarbij zijn er grenzen zijn aan wat de overheid kan of wil leveren. Tegelijkertijd zal er sprake zijn van minder gedetailleerde regelgeving. Deze sturing naar beneden vergt een grote mate van vakmanschap van de overheid. Voor private maatschap wordt gekozen alleen als aan een aantal randvoorwaarden

is voldaan. De overheid moet deze randvoorwaarden in de gaten houden en ingrijpen zodra er niet (langer) aan wordt voldaan. In dat geval wordt gekozen voor een publieke maatschap waarin ruimte is voor lokale invulling en waar regelgeving dus niet te gedetailleerd mag zijn.

Tegelijkertijd verschuiven steeds meer taken naar Brussel of nog verder weg. Wij weten daarover te weinig. De overheid moet 'Europa' laten leven bij de burgers en internationale ongelijkheid op de agenda plaatsen.

3. Herzie politieke en overheidsprocessen

De maatschappelijke ontwikkelingen gaan sneller en grijpen dieper in dan waar de politieke en ambtelijke beleidsmakers zich op in hebben kunnen stellen. Bij al deze turbulentie zijn informatie van de beste kwaliteit en een concentratie op speerpunten voorwaarden om politieke invloed te kunnen uitoefenen. De gebruikelijke werkwijzen van 'Den Haag' – politiek en ambtenarij – voldoen daar niet aan.

De politiek is reagerend en sterk afhankelijk van informatievoorziening vanuit het bestuur. Het parlement behandelt de politieke vraagstukken op dezelfde vaak onsamenhangende wijze als de departementen deze voorbereiden. Hoofdproblemen komen in opgedeelde en specialistische brokstukken terug. Met als resultaat dat een groot deel van de vermaledijde bureaucratie in het leven is geroepen om te voorzien in de behoeften van steeds verder gespecialiseerdere Kamerleden die worden gevoed met informatie door steeds verfijnder belangenbehartigers, adviseurs en – niet te vergeten – media.

Deze ontwikkelingen ondergraven de positie van de volksvertegenwoordiging en werpen bovendien drempels op voor de betrokkenheid van gewone mensen. Daarom is een vernieuwing van de parlementaire democratie noodzakelijk wil de volksvertegenwoordiging haar positie van hoogste besluitvormend orgaan in onze democratie kunnen blijven waarmaken. Het gaat dan om de fundamentele herbezinning op de politieke processen.

Elke politieke besluitvorming doorloopt – soms warrig en moeilijk herkenbaar – een aantal fasen, van het onderkennen van een vraagstuk via het formuleren van een beleidsplan naar het daadwerkelijk oplossen en, zo nodig, blijvend beheren van het probleem. Elke fase vereist zijn eigen toetsing van uitkomsten aan de hand van de 3^E criteria van effectiviteit, efficiëntie en eerlijkheid.

De invulling van de beleidslevenscyclus verschilt van het ene vraagstuk naar het andere. Er is dus steeds maatwerk nodig. Grote projecten, zoals de Betuwelijn of de Hoge Snelheidslijn, behoeven bijvoorbeeld een andere onderbouwing en ook een ander draagvlak dan, zeg, wet- en regelgeving over energievoorziening.

Economisch beleid krijgt mede vorm via belastingsmaatregelen en overleg met sociale partners. Een deel van het beleid wordt ook in hoofdlijnen vastgelegd op basis van visies in partijprogramma's en vormt onderdeel van een regeerakkoord. Andere beleidsinitiatieven ontspringen ad-hoc, in reactie op acute problemen, of bouwen op een zo breed draagvlak dat zij in feite a-politiek zijn.

Willekeurig welk beleidsthema wij op ons netvlies nemen, steeds komen dezelfde twee punten naar voren die dringend verbetering behoeven om het vertrouwen van de burger in de overheid te herstellen: een adequate agendering van beleidsvraagstukken (sectie 3.1), het actiever betrekken van de burger en de doelgroepen van het beleid bij de beleidsvorming (sectie 3.2).

3.1. Zorg voor adequate agendering van relevante onderwerpen

Vraagstukken komen op de politieke agenda door verkiezingen maar vaker door in de media genoemde incidenten of door wetenschappelijke informatie. Die incidenten zijn op zich weer vaak het gevolg van ontwikkelingen die al eerder werden voorspeld. Helaas wordt de beschikbare informatie vaak nauwelijks gebruikt door de politiek verantwoordelijken. Soms worden vraagstukken geagendeerd vanuit het langetermijn perspectief van een politieke visie. Maar te vaak overheerst de waan van de dag. Daardoor blijven de ambtenaren zitten met onafgemaakt huiswerk en de burgers met een overmatig cynische instelling ten opzichte van 'de politiek'. Dat moet en kan anders door actie op drie fronten.

Maak beter gebruik van kennisonderbouwing.

Er is sedert de jaren '70 minachting ontstaan voor technocratische voorstellen: a-politieke ideeën en suggesties louter gebouwd op kennis en kunde met meestal een beperkte maatschappelijke emotie. Het verdient aanbeveling deze vaak waardevolle benadering van vraagstukken positiever te bejegenen.

De regering zou in actie moeten komen op basis van goed onderbouwde rapporten, bijvoorbeeld van binnen- en buitenlandse onderzoeksinstituten of van vaderlandse adviesorganen zoals de WRR en het SCP. Er is ook veel kennis binnen het overheidsapparaat en de analyse van de situatie wordt vaak bijna feilloos gemaakt, maar dan stopt het meestal. De politiek, die met deze analyses wat zou moeten doen, blijft passief. Men leest de rapporten niet of onderschat de ernst van de langetermijntwikkelingen: het kan nog wel even...

Het kan anders. Bijvoorbeeld door de beslissingen over majeure onderwerpen – Grote Projecten bijvoorbeeld of een herontwerp van een zorgstelsel of de WAO – te laten voorafgaan door hoorzittingen met inschakeling van binnenlandse en buitenlandse deskundigen. Dergelijke taken worden nu veelvuldig uitbesteed aan adviesraden of adviesbureaus. Het eindproduct van uitgevoerde analyses bereikte echter vaak nauwelijks of in sterk gefilterde vorm de politiek verantwoordelijken in kabinet of parlement.

Het zou zelfs overweging verdienen om, naar analogie van de juryrechtspraak in Angelsaksische landen, jury's van gewone burgers te benoemen voor de beoordeling van wetten die aan het parlement worden voorgelegd. Na zich een periode in een bepaalde kwestie te hebben verdiept zoals dat ook geldt voor jury's in de rechtspraak, blijken zij goed in staat tot een afgewogen oordeel. Het zou de betrokkenheid van de burger versterken, zonder te vervallen in de ongenueanceerde oordeelsvorming die bijvoorbeeld dreigt bij referenda.

Stel meetbare prioriteiten.

Traditioneel wordt bij het schrijven van regeerakkoorden, net als bij het opstellen van partijprogramma's, gedacht vanuit een indeling in departementen, de oude en degelijke productiefabrieken. Stel echter dat bezielde politici, bouwend op langetermijn visies, in hun regeerakkoord hun topprioriteiten aangeven in meetbare termen: wij verbonden ons lot aan...

procent kortere wachtlijsten, een maximale instroom in de WAO van..., een halvering van de file-uren, enz. Zoals burgemeester Ivo Opstelten van Rotterdam die zijn aanblijven koppelde aan het halen van 'zijn' collegedoelstellingen met betrekking tot veiligheid. Zo'n kabinet maakt zichzelf meetbaar en haalt de politieke en maatschappelijke discussie naar zich toe. De ambtenaren weten waar hun bewindspersoon zich sterk voor maakt en kunnen ook hun agenda's – met inbegrip van de beschikbare middelen – daarop aanpassen.

Waarborg flexibiliteit in agendering.

Sommige onderwerpen komen niet, te laat of onvoldoende zwaar op de agenda, zoals tot voor kort de allochtonenintegratie en nog steeds de klimaatverandering. Om over preventieve gezondheidszorg en algehele rookverboden niet te spreken. Het is lastig, zo wordt gezegd, om wezenlijke punten op de agenda van de Tweede Kamer te krijgen.

Wij denken dat de zorgen overdreven worden. Anders dan veelal wordt gesuggereerd zijn de Grote Vragen van dit moment de voorgaande jaren al veelvuldig aan de orde geweest in de debatten tussen regering en parlement. Zij bereikten ons alleen nauwelijks, vooral ook omdat zowel wij als de politieke kopstukken het te druk hadden met andere, op dat moment belangrijkere prioriteiten. De Tweede Kamer heeft bijvoorbeeld veelvuldig aandacht besteed aan vragen rond de integratie van allochtonen en de gezondheidszorg staat al zeer lang op de politieke hitparade.

Dat het niet opschoot, lag aan een gebrek aan daadwerkelijke prioriteitstelling tezamen met weinig geïnspireerde kamerinitiatieven en/of kabinetsvoorstellen. Als de Kamer – dat is in het verleden ook wel gebleken – een wezenlijk voorstel agendeert, ontstaat er vaak echt politiek debat en respecteren wijze bewindspersonen dat: het is goed regeren met deskundige en betrokken toezichhouders. Indien omgekeerd een minister bezielde beleidsvoorstellen voorlegt, bepaalt hij in belangrijke mate de agenda – natuurlijk niet het oordeel – van de Tweede Kamer. Niet zelden blijken Kamerleden dwars door de partijen heen bereid mee te denken als bewindspersonen respect tonen voor het parlementaire debat en ook hun inbreng serieus nemen.

Toch kan het geen kwaad als ook dit Heilige Huis – want dat is het parlement toch in onze democratie – de eigen prioriteitsstelling scherper gaat bepalen en zich minder door de waan van de dag en de media laat meeslepen. Volksvertegenwoordigers kunnen ook tijdens een regeerperiode vraagstukken op de agenda plaatsen, los van de regering. Dat veronderstelt wel dat er minder krampachtig wordt omgegaan met het vasthouden aan gedetailleerde regeerakkoorden en een overmatig strakke fractiediscipline. Er is altijd de mogelijkheid dat een meerderheid van het parlement een andere agenda vaststelt dan waar de regering mee begon. Dat is het wezen van het dualisme waarbij de regering regeert en het parlement controleert. Maar gebeurt dat niet, dat is dat onderscheid ver te zoeken. Meer eigen verantwoordelijkheid van de kant van de Kamer verlevendigt het debat en vergroot de betrokkenheid van de burger want: 'de Kamer doet er dan wat toe'. Ook hier gaat het om een verheldering van de eigen positie.

Het parlement kan bijvoorbeeld tegenover de Troonrede een repliek opstellen, waarin het eigen prioriteiten naar voren brengt naar aanleiding van actuele maatschappelijke ontwikkelingen

of haperingen in de uitvoering². Het kan immers zijn dat de Tweede Kamer, of een wezenlijk deel daarvan, hierover met het kabinet van inzicht verschilt. Een dergelijk antwoord moet dan wel worden voorbereid door een commissie van rapporteurs uit alle partijen, zoals nu – maar dan achteraf – bijvoorbeeld gebeurt bij een parlementaire enquête. Bij onvoldoende reactie van de kant van de regering stelt het parlement zonodig verder onderzoek in of nodigt het kabinet uit tot een vervolgdebat.

Bij agendamangement hoort ook de controle op de uitvoering: een plan mag pas van de agenda wanneer de doelen zijn gerealiseerd. Wil het parlement een sterke positie innemen, dan moet het de eigen prioriteiten ook serieus nemen en de uitvoering ervan controleren. Dat zoiets wordt ingezien blijkt wel uit een aantal vernieuwingen zoals de recent ingevoerde ‘Gehaktdag’, waarbij jaarlijks de realisatie van beleidsvoornemens tegen het licht wordt gehouden. De toetsing van resultaten door de Tweede Kamer is echter nog steeds onderbelicht. Met name de eenmaal vastgestelde prioriteiten moeten scherper worden gevolgd. Dat vereist agendadiscipline en dat is, zo lijkt het, nog niet de grootste kracht van het Parlement.

3.2. Betrek burger en doelgroepen bij beleidsvorming

Het vertrouwen, dat de smeerolie van onze wisselwerking met de overheid dient te vormen, is te vaak zoek. Het onbehagen is breed en zit niet zozeer in de politieke processen maar veeleer in de ‘onbetrokkenheid’ van de rijksoverheid bij de burger: ‘ze’ luisteren niet. Daarom roept de burger tegelijkertijd als er iets moet veranderen onmiddellijk: ‘not in my backyard’. Ook op lokaal niveau is de afstand tussen burger en bestuur groot. Er wordt verwijtend gesproken over gemeenteraadsleden, die vaak minder deskundig zijn dan bewoners, maar ondertussen deze burgers niet serieus nemen. De politieke structuur past niet bij de burger die veel meer geestelijke bagage heeft dan vroeger. De kritische burger moet vertrouwen kunnen herkrijgen.

In een individualiserende samenleving wil de burger meer dan tevoren serieus worden betrokken bij besluiten die haar of zijn toekomst raken. Eens in de vier jaar telt een stem zwaar maar in de tussentijd wordt er zelden geconsulteerd, laat staan uitgenodigd tot echte betrokkenheid. We worden ook te ver gedwongen in een politiek keurslijf, moeten kiezen uit een totaalpakket waarin onze persoonlijke prioriteiten verloren gaan in een zee van andere voornemens. Ons stemmen geschiedt nu vaak langs de weg van negatieve keuzebepaling: we kiezen voor het minst slechte pakket en hopen er maar het beste van. Dat is te weinig om als burger gemotiveerd te blijven. Het is ook te weinig om de gekozen politici scherp te houden en zo nodig te confronteren met hun beloftes.

Goede beleidsvorming is gebaat bij werkelijke betrokkenheid van de doelgroepen van het beleid, de toepassing van nieuwe communicatiemiddelen en effectieve politieke omgangsregels. Hoewel Nederland op dit gebied internationaal uitblinkt, zijn er aanmerkelijke verbeteringsmogelijkheden die tot beleid kunnen leiden dat beter dan tevoren voldoet aan de 3E criteria. Drie actiepunten schreeuwen juist in deze tijd van een voortgaande individualisering om aandacht.

² Een dergelijk idee werd reeds in 1985 geopperd door de toenmalige regeringscommissaris reorganisatie rijksdienst Herman Tjeenk Willink.

Laat burgers stemmen over prioriteiten.

In de vorige alinea's wezen wij op het belang van een politieke prioriteitstelling. Stel dat de lijst met topprioriteiten, die elke vier jaar wordt vastgesteld, niet alleen door het kabinet of het parlement wordt bepaald maar voor een belangrijk deel door de bevolking zelf wordt samengesteld. Het sociaal contract van de burgers met de rijksoverheid – wat wij van de overheid kunnen verwachten en de overheid van ons – wordt hierin verder ingevuld. Wij doen dat door als kiezer niet alleen te stemmen over onze politieke kopstukken maar ook door **maximaal zes thema's** te kiezen die de regering namens ons de hoogste prioriteit moet geven. Burgers, actief betrokken door bevlogen politieke voorlieden en voorgelicht door maatschappelijke organisaties en de media, weten zelf immers het beste welke maatschappelijke vraagstukken om een oplossing vragen.

Het is een voorstel met vergaande gevolgen. Van verschillende kanten wordt dan ook gewezen op de gevaren. Is deze informatie niet allang beschikbaar uit opinie-onderzoek en heeft dat niet juist geleid tot een overmatige aandacht voor de top van de hitparade? Leidt deze vergaande bevoegdheid van de burger niet definitief tot een media-democratie krijgen waarbij uiteindelijk, zeg, de NOVA-redactie bepaalt welke onderwerpen gekozen worden? Het belang van alle andere onderwerpen die helaas ook geregeld moeten worden in een land wordt geminimaliseerd, en op die terreinen zal niets meer kunnen.

Het zijn terechte vragen die echter merkwaardigerwijs ook omgedraaid kunnen worden. Als de politieke agenda al zo sterk bepaald wordt door opiniepeilingen en de media-aandacht, dan is ons voorstel op zich niet schokkend. Het gebeurt immers al. Het voorstel leidt dan slechts tot een kanalisering van dit proces. Burgers wordt niet via een steekproef maar via het uitbrengen van hun stem gevraagd naar hun prioriteiten. Die prioriteiten zijn vervolgens een koersaanduiding zonder dat ze de eigen verantwoordelijkheid van gekozen politici aantasten. De burgers geven een richtsnoer, de regering regeert en het parlement controleert. Ook tussentijds zou een meting gehouden kunnen worden over verschuivende prioriteiten. Dat kan door de media gebeuren maar waarom bijvoorbeeld niet als onderdeel van de werkwijze van het parlement?

Het kan immers nooit de bedoeling zijn om het debat in de volksvertegenwoordiging te bevriezen voor een periode van vier jaar. Ons zou hetzelfde verwijt treffen dat nu geldt voor te stringente regeerakkoorden. Een belangrijk deel van de essentie van een democratie is, anders dan bijvoorbeeld in het bedrijfsleven, gelegen in het niet te sturen debat met een grote eigen verantwoordelijkheid van gekozen parlementariërs. Voor die rol is wel moed nodig. Met uitgesproken politici en kritische media in de hoofdrollen doen de bijbehorende spanning en oncontroleerbaarheid de politiek leven in de huiskamer. Wijken de gekozen thema's van regering of van Tweede Kamer af van de uitslag van de prioriteiten van de bevolking, dan is dat helder en hebben zowel kabinet als Tweede Kamer 'wat uit te leggen' aan de burger.

Themaverkiezing biedt immers iets waar velen naar zoeken: een werkelijke invloed op de politieke agenda. Ineens is de politiek niet alleen 'mannelijksmakerij' maar gaat het bij de verkiezingen om concrete onderwerpen, door onszelf aangewezen, waarvan wij willen weten wat

de verschillende politici aan meetbare doelstellingen in de aanbieding hebben. En waarop zij elkaar en wij hen aanspreken. Wij komen op dit onderwerp terug als wij later praten over de werking van een Nationaal Akkoord.

Wij richten ons niet op een samen-leving van: u vraagt en wij draaien. Wie rechten heeft, die heeft plichten. En mag daarop worden aangekeken, ook door de beleidsmakers bij de overheid. De burger moet ook de bereidheid hebben om actief mee te werken aan het waarmaken van de gestelde doelen. Zelfs als dat op korte termijn nadelige gevolgen heeft. Een groot deel van de te dichte regelgeving waar we collectief over klagen is immers een direct gevolg van een lobby door deze of gene doelgroep die de eigen belangen wilde beschermen.

Als het tekort aan gemotiveerde mensen het hoofdprobleem van de gezondheidszorg is, is het een taak van ondernemende artsen om de instroom van verpleegkundigen te vergroten. Zij kunnen bijvoorbeeld samen met patiënten spreken voor de hoogste klassen van de middelbare school. Of op elke medische faculteit een 'aanschouwelijke onderwijsaanpak' in de praktijk brengen door een paar keer per jaar een open dag te organiseren. Als je dan tien (ex)toppers uit de zorg voor de zaal zet, spatten de vonken eraf en komt de instroom vanzelf. En moet je ook niet de spelregels op opleidingsgebied op de schop nemen? Bijvoorbeeld de toegang tot de medische opleiding regelen op basis van schoolcijfers en niet door loting. Bijvoorbeeld door de toegelaten studenten aan te spreken op hun resultaten: indien binnen twee jaar geen propedeuse, is 't einde oefening want de opleidingsplaatsen zijn schaars. Maar aan de positieve kant de presteerders belonen, bijvoorbeeld door het betalen van een marktconforme beloning aan de nu uitgebuite co-schappers.

Maak kaderafspraken met doelgroepen.

Het proces van de beleidsvorming wordt door vele betrokkenen foutief ingeschat. Wanneer een vraagstuk eenmaal op de politieke agenda komt, gaat het vaak hard. De grote slagen van een nieuw beleid worden dan gemaakt. Actiegroepen zijn daar vaak goed in; Greenpeace of Milieudefensie slagen er bijvoorbeeld op milieugebied wonderwel in via de media de politiek te alarmeren en de Stichting Natuur en Milieu is soms uiterst effectief gebleken daarna het estafettestokje over te nemen in de fase van de beleidsformulering. Maar notoir afwezig zijn op dat moment de waarschijnlijke doelgroepen van dat nieuwe beleid: de instituties - ondernemingen bijvoorbeeld - en de mensen daarbinnen die hun gedrag moeten veranderen. En die graag serieus willen worden genomen.

Er is een Gouden Regel voor de belangenbehartiging: als je wilt meepraten, moet je er vroeg bij zijn en je huiswerk doen. Ondernemingen moeten bijvoorbeeld aanwezig zijn in de beleidsarena op het moment dat de contouren van een nieuw beleid worden geschetst. Zij kunnen dat niet langer overlaten aan belangenorganisaties die vrijwel onveranderlijk te laat positie kiezen en daardoor in een defensieve positie worden gedrongen. De ervaring die met de milieuconvenanten is opgedaan, leert dat alleen dan de grijze cellen echt worden geactiveerd. De denkracht en de vakkennis vanuit de doelgroepen wordt dan ingebouwd in de beleidsvorming.

Zonder dergelijke kaderafspraken zijn de gedeelde visies vaak niet robuust genoeg om patstellingen bij de daaropvolgende gedetailleerde beleidsuitwerking en praktische uitvoering te

kunnen doorbreken. Maatschap – zoals ook in publiek/private partnership – blijkt dan in de praktijk een wassen neus. Indien inzichten significant wijzigen, bijvoorbeeld door diepgaande studie of nieuwe wetenschappelijke inzichten, moet het mogelijk zijn om aan de originele overlegtafel op basis van de meest relevante inzichten tot een eventuele bijstelling van de kaderafspraken te komen. Zodat de uiteindelijke oplossing de ‘beste’ is qua inhoud en draagvlak.

Het is een ideaalsituatie waar we in Nederland dichterbij zijn dan in andere landen. Onze overheid is erg goed in het polderen met maatschappelijke partners. In het milieubeleid kennen wij bijvoorbeeld veel minder regels dan Duitsland of Frankrijk, de SER biedt – met alle kanttekeningen die erbij zijn te maken – een basis voor zinvolle afstemming die elders ontbreekt. Toch zijn er op dit gebied grote slagen te maken.

Er moet ruimte zijn bij de overheid voor werkelijke inspraak en het maken van kaderafspraken. Te vaak zijn de posities te vroeg al te ver ingegraven, te vlug is de beleidsvoorbereiding te technocratisch van aard. Alleen diep vertrouwen, gebaseerd op respect voor de wederzijdse langetermijndoelstellingen en de ervaring van eerdere successen, verschaft de basis voor zo’n wisselwerking. Alleen daardoor ontstaat de ruimte voor het overwegen van alternatieven die kunnen leiden tot doorbraken en nieuwe denkmodellen. Dan is bezieling niet langer een loos woord.

Open kanalen met behulp van nieuwe communicatiemiddelen.

We moeten de burger zijn samenleving teruggeven. Meer ruimte bieden voor plaatselijk particulier initiatief. Actiever betrekken bij zijn eigen straat, buurt, gemeenschap, en meer ruimte creëren voor werkelijke betrokkenheid. De moderne communicatiemiddelen verschaffen ons niet alleen betere mogelijkheden de informatie bij de burger te brengen, maar bieden ook een unieke kans de wensen van de burger bij diezelfde overheid te brengen. Alleen, het blijkt dat volksvertegenwoordigers zich nog niet goed raad weten met deze nieuwe vormen van ‘e-democratie’.

Tijdens onze discussiebijeenkomsten kwam vanzelfsprekend het onderwerp referendum aan de orde. Het ontmoette weinig enthousiasme en werd vooral gezien als een noodrem voor groepen verontruste burgers in die gevallen dat zij zich volstrekt niet serieus genomen voelen. Omgedraaid moet burgers, en hun belangengroeperingen, niet op de stoel gaan zitten van regering en parlement, zeker niet met gebruikmaking van een bot ‘zwart-wit’ instrument als een bindend referendum. Zo ooit, dan geldt hier: beter voorkomen dan genezen.

En dat kan! De mogelijkheden voor de overheid om de burger te bereiken en andersom zijn enorm toegenomen door ICT. **Internetconsultatie**, indien breed ingezet, biedt de mogelijkheid om meningen af te tasten maar kan ook resulteren in een grotere betrokkenheid van velen. Zelfs een continue peiling van opinies wordt mogelijk, zeker als daar in de nabije toekomst breedband op basis van glasvezel bijkomt.

Schiphol onderhoudt een on-line verbinding met een aantal omwonenden, waardoor het draagvlak bij deze groep aanzienlijk is vergroot en het bedrijf beter op de hoogte was van

hetgeen er speelt dan de overheid! Doordat men wensen en opinies wist te bundelen, konden deze krachtig worden uitdragen.

ICT helpt maar is niet voldoende. De drempels voor de fundamentele aanpassing van politieke processen zijn hoog. Er is een enorm overlegcircuit, groot aantal andere ministeries, veel detaillistische betrokkenheid van Tweede Kamerleden en media. Doorbreking van de huidige politieke processen kan vrijwel alleen door middel van een gerichte aanpak die ondersteund wordt door een media-offensief, waarin **grootschalig gebruik van nationale en regionale media** wordt gemaakt om gerichte boodschappen over te brengen. Het gaat erom lokale initiatieven aan te moedigen en bij gebleken succes uitbundig te vieren. Daardoor kan op termijn de ‘zin’ weer in het veld opbloeien: goed voorbeeld doet goed volgen.

Het gaat er daarbij ook om dat de overheidsorganisatie alsmede de politiek ook zelf weer trots uitstralen. Bewindslieden en topambtenaren dienen in woord en geschrift maar vooral door gedrag hun waardering uit te dragen. Een goede communicatie is hierbij onontbeerlijk; het voorbeeld van de Belastingdienst noedt tot volgen.

Er is ook een **grote rol voor de journalistieke verslaggeving** weggelegd die bovendien op een aantal punten wezenlijk anders is dan nu. Veel politieke besluiten worden bepaald door de media-aandacht die ze krijgen. Journalisten hebben daarmee – bedoeld of onbedoeld – een sterk sturende rol en zouden, zo werd zelfs geopperd, verkozen moeten worden. Het gaat ons te ver. De vrijheid van de pers raakt – terecht – een gevoelig taboe. Maar dat taboe vergt ook iets van de media zelf; ultieme onafhankelijkheid bijvoorbeeld, het zoeken naar de waarheid en naar nog onbekende factoren. Te vaak worden daarbij vraagtekens geplaatst.

Ook hier de vraag: waar blijft het respect en waar de bezieling? Zouden wij ons respect voor de meest bezielde journalisten tot uitdrukking kunnen brengen door hen, alweer in vervolg van het Michelinsysteem, te belonen met drie sterren? Of hetzelfde voor mediaredacties? Waarbij echter één wezenlijk verschil geldt: de beoordeling geschiedt niet door een kleine commissie van deskundigen maar door duizenden burgers. Want in een samenleving waar de burger zichzelf serieus neemt, zullen ook de media dat dan doen. Al was het maar omdat die burger meer dan tevoren stemt met zijn voeten, ook waar het betreft zijn voorkeur in de mediamarkt.

Op het gebied van de grootste uitdagingen waarvoor wij ons gesteld zien – veiligheid, integratie, gezondheidszorg, onderwijs – zou er een **gemeentelijk loket voor nieuwe ideeën** moeten zijn waar burgers, en vooral de direct betrokkenen, worden opgevangen. Het loket kan als een neutrale ‘makelaar en versneller’ het contact tussen burgers en beleidsmakers organiseren. De burger kan met een initiatief bij het loket terecht en wordt geholpen om zijn of haar voorstellen handen en voeten te geven. De ervaringen in landen als Zweden zijn positief, maar ook in eigen land laten verschillende overheidsprojecten zien dat met een beetje Pokon duizend bloemen kunnen bloeien. En dan krijgen vanuit het veld de politieke processen ‘vanzelf’ een nieuwe inhoud en betekenis. Omdat we – burger en overheid – merken dat we met een beetje rotodedenken heel ver kunnen komen.

* * *

Wil de volksvertegenwoordiging haar positie als hoogste besluitvormend orgaan kunnen blijven waarmaken, dan moeten politieke processen op twee punten fundamenteel herbezien worden:

Ten eerste moeten maatschappelijk relevante onderwerpen adequaat geagendeerd worden. Dit kan door kennisonderbouwing beter te gebruiken, afrekenbare prioriteiten te stellen en ruimte te laten voor het parlement om additionele onderwerpen te agenderen.

Ten tweede moeten burgers en doelgroepen daadwerkelijk bij beleidsvorming worden betrokken. Laat burgers stemmen over de vraagstukken waaraan 'hun' overheid gedurende een regeerperiode prioriteit aan dient te geven. Maak kaderafspraken met doelgroepen waardoor beleid gebouwd wordt op kennis en draagvlak van die doelgroepen. En open communicatiekanalen met behulp van bijvoorbeeld internetconsultatie, grootschalige inzet van media, en journalistieke verslaggeving.

4. Verander organisatiestructuren

Duizenden politieke en ambtelijke organen zijn betrokken bij de onderkenning en aanpak van de zich voordoende vraagstukken. Zij zijn geordend in structuren die beogen de meest wenselijke ontwikkelingen te bevorderen en de minder wenselijke te belemmeren. Het zou toeval zijn als een structuur die, zeg, honderd jaar geleden effectief en efficiënt was, dat nu nog zou zijn.

Ons politiek en ambtelijk stelsel is in de negentiende eeuw ontstaan en was er op gericht om de chaos ten gevolge van de industriële revolutie te beheersen. De overheid trok de touwtjes naar zich toe op basis van een zeer gedetailleerde wet- en regelgeving. Het waren de Modern Times, onsterfelijk gemaakt door Charlie Chaplin, die ook het grote bedrijfsleven beheersten, met strakke aansturing van bovenaf en weinig aandacht voor het individu. Ondernemingen merkten in latere jaren dat het recept zijn grenzen had. Zij voelden de tucht van de markt: wie zijn mensen niet kon motiveren om meer creatief en ondernemend te zijn dan de concurrentie en wie niet de klant voorop stelde, was geen lang leven beschoren.

De overheid is nooit geconfronteerd met een dergelijke concurrentiekracht. Structuren werden weliswaar aangepast maar werden nooit ten principale gewijzigd. Het woord 'overheid' alleen al is symptomatisch voor het 'van bovenaf' paternalisme dat in onze bestuurscultuur is geslopen – we beseffen dat ook, maar we weten met elkaar nog geen beter woord. Waar het bedrijfsleven lagen elimineerde, hoofdkantoren inkromp, kernprocessen strak trok in de richting van de eigen doelgroepen, bleven de veranderingen bij de overheid beperkt. In een snel veranderende maatschappij zijn de bestaande structuren echter niet langer in staat om afdoende in te spelen op de wisselende vragen van een mondiger en individualistischer burger. De overheid kan echter wel leren van de ervaring van het bedrijfsleven.

Het zijn belangrijke lessen. Elke langelijnenstructuur – van welke soort dan ook: verticaal, horizontaal, ketens – biedt bijvoorbeeld onvoldoende flexibiliteit en aanpassingsvermogen. Er moet te vaak een beroep worden gedaan op – wat wij eerder noemden – rek. Binnen de formele structuren groeien dan informele structuren, met hun eigen wijze van werken. Dat is op zich prima, een stiptheidsactie is binnen een bedrijf de meest naargeestige vorm van staking. Gebeurt het bij de overheid, dan ervaren wij dat als de ergste uiting van bureaucratie die ons kan overkomen.

Hoe we het ook draaien of keren, we zitten binnen grote ondernemingen en als samenleving gebakken aan meerdere bestuurlijke lagen en ook aan meerdere 'kokers' – de divisies in onze bedrijven – die zich toeleggen op specifieke diensten en producten. Daardoor ontstaat een zogenoemde matrix – een soort schaakbordstructuur met horizontale en verticale lijnen. Die matrix is er bij de overheid bovendien niet eenvoudiger op geworden door de grotere nadruk op bovennationale besluitvorming en tegelijkertijd de wenselijkheid van het hervinden van een menselijke maat in de vorm van benedengemeentelijke afstemmingen – denk aan wijkraden. De complexiteit werd veel groter ten tijde van een maatschappelijke ontwikkeling die om vereenvoudiging riep!

De daarmee samenhangende moeilijkheid is enorm en goeddeels onopgelost. In plaats van samenhang treedt vereïlanding op: ambtenaren trekken zich terug op hun veldje van het gezamenlijke schaakbord

– zeg maar: hun eilandje. De vereïlanding ademt bovendien door in de politiek.

Volksvertegenwoordigingen

– van Europees Parlement en Tweede Kamer tot aan gemeenteraad en wijkraad – zijn gestructureerd in een commissievorm. Die commissies vormen een directe afspiegeling van de departementale indeling. Zij leiden tot overmatige territoriumdrift en – mede gedreven door tijdnood – tot non-interventiegedrag: als jij je niet met mijn toko bemoeit, laat ik jou met rust.

Het bedrijfsleven heeft in de loop der tijd soms drastische oplossingen gevonden voor deze matrixproblematiek. De overgang naar kleinere organisatie-eenheden binnen de grote multinationale ondernemingen en de netwerkstructuren in de ICT-sector, vormen daarvan voorbeelden. De kleinere eenheden beantwoorden aan roep om flexibiliteit in de markt maar ook aan de behoeften van het jonge, individualistischere toptalent dat op basis van respect en bezieling een eigen verantwoordelijkheid wil hebben.

Er zijn echter grenzen aan wat de overheid van grote ondernemingen kan leren. Teveel mensen uit het bedrijfsleven onderschatten de veel grotere moeilijkheidsgraad bij de overheid. De overheidslagen onderscheiden zich immer door een eigen politieke top die verantwoording verschuldigd is aan een ‘eigen’ volksvertegenwoordiging. Het kabinet is, om het zo maar te zeggen, niet ‘de baas’ van een college van Gedeputeerde Staten of van B&W. Er is ook geen gezamenlijke ‘bottom line’. Elke dag wordt door een separaat gekozen volksvertegenwoordiging op eigen doelstellingen getoetst. Die volksvertegenwoordiging moet ook vrij van last of ruggespraak – in een vrij debat – zelf een vraagstuk op de agenda kunnen zetten. Zonder daarbij, zoals in het bedrijfsleven, ‘overstemd’ te kunnen worden door ‘bovenbazen’.

Zo’n vereïlanding pakt vaak slecht uit: een eilandjesrijk waar ieder voor zich de eigen belangen dient. Het spel tussen departementen en tussen overheidslagen lijkt te vaak te verlopen onder het motto de ‘macht van het nee-zeggen.’ Veel ambtenaren zijn niet geïnteresseerd in de uitkomst maar in het spel zelf. Dat is tragisch omdat het bewustzijn ontbreekt dat je voor de samenleving als geheel werkt. Het eigenbelang van een koker domineert, de samenhang van beleid wordt te vaak uit het zicht verloren. Er is geen straf op de factor tijd, waardoor de Haagse realiteit zich volledig kan loszingen van de maatschappelijke realiteit. Het resultaat is te vaak een gebrek aan burgergerichtheid, ‘het dienende ontbreekt.’

De vereïlanding biedt merkwaardigerwijs echter ook kansen. Kiezen wij ook hier voor maatschap, dan wenkt de toekomst. De vereïlanding van onze politieke en ambtelijke structuren moet niet worden doorbroken door herorganiseren maar door een combinatie van betere taakverdelingen en resultaatgericht werken. Indien bezielde politici tezamen met gekwalificeerde topambtenaren, bouwend op gedeelde langetermijn visies en/of werkelijke prioriteiten, de kleine organisatieblokje oplijnen, zullen zij elkaar versterken. Zoals de spelers in een voetbalelftal elkaar versterken door hun samenspel. In het bestuurlijke jargon heet dat een netwerkstructuur. Juist het gebrek aan lange lijnen kan daarbinnen een belangrijke basis verschaffen voor creativiteit en flexibiliteit.

Daartoe moet een formidabele cultuuromslag worden gemaakt. De politieke en ambtelijke structuren moeten zich altijd van onderen af willen organiseren. Wil de overheid herkenbaar zijn voor 'zijn' burger en dicht bij die burger staan, dan is het zaak de menselijke maat terug te brengen in onze wisselwerking. De doorwerking zou echter groot zijn.

In de volgende secties schetsen wij de contouren van de nieuwe structuren zoals die ons voor ogen staan. Een politieke structuur die is herontworpen vanuit de burger, bouwend op buurtmaatschap en waarbij elke hogere laag zijn meerwaarde moet bewijzen (sectie 4.1.). Een van onderen af herontworpen ambtelijke cultuur die toegespitst is op het dienen van die burger (sectie 4.2.). En tenslotte als sluitstuk de herinrichting van de topstructuur die zich uit in resultaatgericht werken op basis van een Nationaal Akkoord, een kernkabinet en een herverkaveling van de taken van het parlement (sectie 4.3.).

4.1. Bouw politieke structuur op vanuit lokale buurtmaatschap

Maatschap bouwt op respect en bezieling. Respect behoeft normen. Het zijn de gedeelde fatsoensregels waaraan de maten zich gebonden weten. Ze bieden een houvast waardoor zwakkeren weten dat er een vangnet is en sterkeren dat van hen een samen-spel wordt verwacht. De normen vormen een ondergrens – onze grondrechten – die de overheid namens ons dient te bewaken.

Bezieling aan de andere kant ontstaat doordat elk individu zijn aspiraties – de waarden die zij of hij in het leven wil nastreven – kan herkennen in die van de maatschap. Die waarden zijn per definitie eigen. Een overheid kan ze niet opleggen. Ze zijn veeleer verankerd in geloof, politieke voorkeur, beleving van schoonheid of vriendschap. Ze kunnen elkaar wel versterken: met anderen gedeelde waarden scheppen een overwaarde die ons individueel kan verwarmen.

Elke maatschap – ook de Maatschap Nederland – heeft behoefte aan zulke normen en waarden. Zij leggen een fundament van spelregels onder ons maatschappelijk verkeer. Een deel daarvan is vastgelegd in wet- en regelgeving. Een veel groter ander deel is niet formeel vastgelegd. Ze vormen een onderdeel van onze cultuur: de manier waarop we met elkaar omgaan. Zowel waarden als normen ontwikkelen zich in de tijd. Oudere heren nemen hun hoed af als zij een ander groeten. Jongeren bezigen bijvoorbeeld taal die door ouderen als uiting van vervagend normbesef wordt gezien.

Waarden en normen worden verbijzonderd in de groepen waarvan elk van ons deel uitmaakt. Daardoor ontstond in de grote steden de **multiculturaliteit** en werd elders kleur gegeven aan een regionale eigenheid. Wij zijn ons bewust van de kracht daarvan, maar juist de laatste jaren van de dreiging die uitgaat van de versplintering van de samenleving als er te weinig binding is. Een van de hoofdtaken van de overheid juist nu is om die samenhang te versterken.

Bij de verfijning van waarden en normen mogen deelgroepen nooit wegnemen van de waarden en normen van het grotere geheel. Zij kunnen daar echter wel aan toevoegen. Binnen een goed voetbalelftal weten we elkaar bijvoorbeeld op een eigen wijze te vinden. We kennen de regels van ons sociaal verkeer en ze vormen een wezenlijk bestanddeel van onze gezamenlijke 'lol'. Dat geldt idealiter ook in de maatschap die wij met onze burens hebben. Wij hechten met hen aan dezelfde waarden, bijvoorbeeld de identiteit of de geborgenheid die onze omgeving

uitstraalt en die ons verwarmt als wij 's avonds thuis komen. Onze gedeelde normen 'dicteren' ons om op elkaars kinderen te passen of de buurt een beetje op orde te houden.

Een goede buur is daarom beter dan een verre – Haagse – vriend. Buurtmaatschap vormt de basis voor betrokkenheid – met het mooie woord: participatie. Het is het kernprobleem van de democratie in een samenleving waarin mensen afhaken omdat zij denken dat 'de politiek' hen niet ziet staan of ze best in staat zijn hun eigen boontjes te doppen. Betrokkenheid gaat ook vooraf aan integratie: als de juiste voorwaarden bestaan voor participatie, dan volgt integratie.

Betrokkenheid groeit van onderen af en kan niet van bovenaf worden opgelegd. De groeiende ervaring leert echter dat er wel een aantal basisregels gelden die de kans op succes sterk doen groeien. De overheid kan daarbij wel degelijk een positieve rol spelen door lokale voortrekkers en een sociale infrastructuur te stimuleren. Bouwend op dat stevige fundament van buurtmaatschap dient daarna elke hogere overheidslaag zijn meerwaarde te bewijzen.

De Buurtschap: een toekomstdroom?

Het is het jaar 2015. Wij nemen u mee naar een typische woonwijk, een gemeenschap van zo'n twee- tot drie duizend inwoners, ergens in ons land.. Het is een doorsneewijk met gewone mensen zoals je elders ook treft. Vijftien tot twintig procent is ouder dan 65 jaar en geniet van een welverdiende rust. Ongeveer een vijfde is 'lege-nester', de kinderen zijn de deur uit en de nieuwe vrijheid opent ongekende mogelijkheden. Maar nog steeds zijn er, vergrijzing of niet, in een fors deel – zo'n dertig procent – van de huishoudens kinderen over de vloer. En, niet te vergeten, ruim vijftien procent van de buurt is van niet-westerse komaf en belijdt vaak 'afwijkende' religies.

Een doorsneewijk zou je zeggen, maar daarmee zouden we de bewoners tekort doen. Het is immers hún wijk, ze hebben hem zelf ingericht en geven er nog dagelijks vorm aan. Ze voelen er zich thuis, de wijk biedt hun de geborgenheid en identiteit die zij zoeken. Ze is ook heel anders dan andere wijken. De huizen mogen dan wel op elkaar lijken en de plantsoenen mogen niet wezenlijk anders zijn, maar de bepalende factor in de wijk zijn de mensen. En die hebben wat met elkaar.

Ergens midden in de wijk staat het buurtcentrum. Het is een laagdrempelig inloop- en ontmoetingscentrum voor en in belangrijke mate door buurtbewoners. Alles is dicht bij elkaar; medewerkers en buurtbewoners kennen elkaar. Ook de gemeente heeft er veel diensten, zeg maar 'loketten', ondergebracht. Het zijn vooral voorzieningen die de levensomstandigheden en gezondheid van gezinnen verbeteren zoals zwangerschapszorg, ouderschaps cursussen, maatschappelijk werk, een inburgeringcursus en een taalcursus voor immigranten. Daardoor trekt het buurtcentrum veel bewoners aan, vooral jonge gezinnen zijn er vaak. En dat op zich trekt weer commerciële dienstverleners, die er ruimte huren. Er zijn ook 'gekke' diensten en die worden gerund door de buurtmaatschap. Die organisatie is ooit eens begonnen, het zal geweest zijn rond 2005, als een initiatief van de buurtbewoners. De maatschap richt zich nu op het versterken van de informele zorgcircuits op wijkniveau; 'buren voor buren'. Het begon met een kinderopvang en een boodschappenafhaaloket en natuurlijk was er ook al een paar losse buurtinitiatieven, die preventief de risico's van inbraak probeerden te verkleinen. Er volgde een heel pakket andere burendiensten, die met elkaar uitmondde in een dienstenruilcentrale: de ene dienst is de andere waard.

Een heel bijzondere plaats in het buurtcentrum is weggelegd voor de flexwerkplek en het netwerkkantoor. In 2015 zijn nog steeds niet alle huizen ingericht met de meest geavanceerde ICT-voorzieningen, maar het familiecentrum is wel degelijk aangesloten op de glasvezelkabel en beschikt dus over supersnelle breedbandaansluitingen.

Ouders kunnen dicht bij huis en dicht bij hun kroost werken zonder afgeleid te worden door de huiselijke zorgtaken. Daarmee is een hoge drempel weggenomen voor het begeerde flexwerken: het vergemakkelijkt het realiseren van flexibele werktijden, waardoor bewoners arbeid en zorgtaken beter op elkaar kunnen afstemmen en de minder lange reistijden tijdens daluren in te vullen zijn. Toen een deskundige ook nog hun vastgelopen p.c.'s weer aan de praat kon krijgen, waren zelfs de meest sceptische mannen 'verkocht' aan het buurtcentrum.

Het duurde niet lang of de buurt introduceerde de gezamenlijke munteenheid 'tijd'. Iemand had het idee opgepikt uit een boekje van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het liep als een trein. Iedereen besteedde een bepaalde hoeveelheid tijd per week aan sociale buurtactiviteiten. Zij die geen tijd hadden of wilden maken, kochten hun bijdrage af. Met dat geld werden dan vervolgens weer nieuwe initiatieven gestart. Zo werd een eerlijke deelname van iedereen gegarandeerd en kregen profiteurs geen kans. Bovendien besloot de gemeente in 2010 om bij elke vijf verdiende punten een bonuspunt bij te leggen. De dienstenruilcentrale verschaftte ook een prima opstap naar een volwaardige betrokkenheid van ouderen in de buurtmaatschap. Een sociëteit met goede koffie, leeshoek, biljart en kaarttafels trok vooral de zelfstandig wonende senioren. Ook de ouderen uit de verzorgingsflats hadden behoefte aan sociale contacten met jongere generaties, en zo groeide het buurtcentrum uit; met het vertelcafé bijvoorbeeld, waar een groep senioren uit de buurt aan kinderen sprookjes en verhalen van vroeger vertelt. Enkele senioren zijn wensgrootouder geworden en functioneren als aanvullende kinderoppas.

Toen de buurtgenoten de koppen écht bij elkaar staken, zo'n tien jaar geleden, kwam als snel het thema veiligheid op de agenda. Op voorstel van een gespecialiseerde politievrouw stelden zij drie doelen: minder ongevallen, minder criminaliteit en een veiligere wijkinrichting. Het pas gekozen maatschappijbestuur benoemde drie commissies met een fanatieke trekker op kop en met de steun van de gemeente, die een aantal deskundigen in huis had, gingen ze er tegenaan. Als je nu, in 2015, terugkijkt, dan is er reden om trots te zijn.³

Stimuleer lokale voortrekkers.

Werkelijke betrokkenheid krijgt gestalte door de inzet van een aantal initiatiefnemers in de woongemeenschap die bereid zijn zich te geven. Zij inspireren tot deelname en hebben ook een voorbeeldfunctie. De overheden – de gemeente voorop – moeten hen daarbij de ruimte bieden om wat te betekenen. Bovendien gelden de woorden van Sir Winston Churchill, "We shape our buildings and then our buildings shape our lives." Buren moeten houden van de buurt waar ze wonen: zonder emotie geen participatie. Zij moeten daarom die omgeving zelf in kunnen kleuren: het moet hún buurt zijn. En die buurt mag om de menselijke maat te waarborgen niet te groot zijn, ergens tussen de drie- en tienduizend huishoudens. En als het aan ons ligt op het platteland veel kleiner.

³ Bron: Pieter Winsemius en Judith Houtepen, 'Van alle markten thuis: naar een betere afstemming tussen zorg- en arbeidsmarkt' (Project Dagindeling Den Haag en McKinsey & Company, Amsterdam; 2002).

De voortrekkers moeten fungeren als de bezielers die vonken laten overspringen op hun omgeving. Mensen willen zich in hen herkennen en willen door hen ook herkend worden, met inbegrip van hun individuele behoeften. De hamvraag is: wie representeert mijn waarden? En gelukkig laat de ervaring van de laatste jaren steeds vaker zien dat die voortrekkers, met hun nuchterheid, levenswijsheid en emotionele intelligentie, er zijn.

Overheden kunnen een zinvolle rol spelen bij het **stimuleren van de uitwisseling van ervaringen**. Voortrekkers voelen zich bijvoorbeeld vaak eenzaam als verkenner op onontgonnen terrein en raken bij de onvermijdelijke tegenslagen snel ontmoedigd. Het contact met 'lotgenoten' die soms voor soortgelijke problemen passende oplossingen vonden, kan de prikkel bieden om door te gaan. De gemeente kan ook een 'gereedschapskist' aanreiken met instrumenten, die hun nut in de praktijk hebben bewezen. De ervaring in de grote nieuwbouwwijk Leidsche Rijn wijst bijvoorbeeld op de goede resultaten van zogenoemde 'mogelijkmakers' die in de wijk burgers helpen de weg te vinden bij het oplossen van hun problemen. Deze vorm van 'opbouwwerk nieuwe stijl' biedt uitstekende mogelijkheden om de kloof tussen burgers en ambtenaren en politiek te verkleinen.

Er zou daarom een eenduidige spelregel dienen te gelden: **in de buurtmaatschap geen partijpolitiek**. De wijkraad bestaat uit voortrekkers uit de wijk en wordt gekozen los van de politieke partijen. De vragen die een woongemeenschap bezighouden worden nauwelijks gedreven door landelijke politieke lijnen. Het gaat om zaken als een veilige, schone leefomgeving met goed onderwijs en waar nodig een effectieve sociale opvang. Daarover kan worden beslist los van landelijke politieke stellingname. De buurtbewoners kunnen zich op deze wijze vereenzelvigen met hun vertegenwoordigers. Haagse politiek speelt een geringe rol, getuige de opkomst van gemeentelijke lijsten de laatste jaren.

Ter illustratie: In Bergen op Zoom zorgde een buurtcomité bestaande uit betrokken buurtbewoners van verschillend pluimage ervoor dat ze actief betrokken werd bij het opstellen van een verkeersstructuurplan. Het comité kreeg niet op alle punten haar zin maar het begrip voor een aantal noodzakelijke keuzen werd enorm vergroot.

Stimuleer sociale infrastructuur voor buurtmaatschap.

Participatie moet worden gefaciliteerd. Goed onderwijs is bijvoorbeeld een voorwaarde voor participatie. Door in dit onderwijs plaats in te ruimen voor het Nederlandse cultuurgoed, de inrichting van de staat en de omgangsvormen in de wijk, ontstaat de basis voor een emotionele binding met het Nederlander benevens wijkgenoot zijn.

Zelf-gericht onderwijs, beginnend op de kleuterschool, kan kinderen een culturele achtergrond bieden waarin ze zich thuis kunnen voelen en verankerd weten. De eigen, Nederlandse identiteit krijgt vorm in staatsinrichting, geschiedenis, maar ook in culturele achtergronden: wie was Van Gogh, wat is de Nachtwacht en wie schilderde hem, tot en met de uitslag van 'de' finale van 1974. Maar ook de kennis van andere culturele en religieuze gebruiken, die veel in Nederland voorkomen, dient in het basisonderwijs te worden bijgebracht. Ieder kind moet zich geborgen weten in een eigen, gekende en

geaccepteerde culturele identiteit. Vanuit die grotere zekerheid is het – ook later als volwassene – beter in staat en bereid om andere culturen te accepteren en te waarderen. Wanneer de eigen identiteit onduidelijk is, zal een ander sneller als bedreiging worden gezien.

Om de verbondenheid tussen buurtgenoten te verankeren staat de **oprichting of revitalisering van het buurtcentrum** centraal. In veel dorpen spelen zulke buurtcentra al decennialang een belangrijke rol in de verweving van burens. In de grote(re) steden is hier echter een vacuüm ontstaan. Zeker in buurten met een grote allochtone gemeenschap is het van belang daarbij voort te bouwen op bestaande structuren zoals de moskeegemeenschap, die nu al de spil vormt voor allerlei sociale processen zoals ziekenzorg en bemiddeling bij familieruzies.

De grote nadruk op de eigenheid van burens betekent niet dat de overheid haar handen terugtrekt. Private veiligheidsaanbieders zijn bijvoorbeeld gebonden aan de spelregels van de politie. Buurtmaatschappen, die bouwen op vrijwilligers, zijn ook kwetsbaar voor het wegvallen van trekkers, bijvoorbeeld door verhuizen of overlijden. Daarom dient een beperkt aantal professionals te zorgen voor continuïteit bij het ondersteunen van initiatieven van bewoners. De samenwerking met de buurtmaatschap, met zijn eigen begroting en zelfverkozen bestuur, vereist ook toezicht. Het kan niet zo zijn dat een wijk wordt overgenomen door een clan, om maar een voorbeeld te noemen.

Laat elke hogere laag zijn meerwaarde bewijzen.

Van beneden naar boven werkend, tekenen de bestuurlijke spelregels zich af. Op gemeentelijk niveau rijst bijvoorbeeld meteen de vraag: wat moet er dan wél gebeuren om de afstand tussen politiek en burger te verkleinen, juist in de wijken waar politiek niet binnen de buurtmaatschap moet spelen?

Er zijn sterke argumenten voor een soort wijkenstelsel waarbij een deel – bijvoorbeeld één derde – van de gemeenteraad wordt gekozen van wijklijsten en het resterende deel van een gemeentelijke lijst. Kiezers zouden dan dus twee stemmen uitbrengen: één op hun favoriete wijkvertegenwoordiger en één op een gemeentelijke politicus. Waarbij beide stemmen niet noodzakelijkerwijs bij dezelfde partij terecht hoeven te komen. Wij komen er later, bij de bespreking van alternatieve kiesstelsels in hoofdstuk 5, op terug.

Op dit moment willen wij ons concentreren op een andere spelregel bij het opbouwen van een politieke structuur van onderen af: plaats taken zo dicht mogelijk bij de burger. Alleen indien daar zeer zwaarwegende redenen voor bestaan, wordt van deze regel afgeweken. Rechtsgelijkheid kan zo'n reden zijn, maar de laatste decennia was dat te vaak ook schaalvergroting met de daarbij veronderstelde kostenbesparing. Daarbij werd voorbijgegaan aan de 'zachte' argumenten van de toenemende complexiteit en de teloorgang van de menselijke maat.

De resultaten zijn navenant: grote, logge instituties die zich moeizaam aanpassen aan de vereisten van hun omgeving. Wijken werden gemeentes, gemeentes werden supergemeentes; scholen gingen verloren in macroscholen, ziekenhuizen fuseerden tot mastodonten. En de gemiddelde burger werd in diezelfde periode maar een paar centimeter langer.

In het bedrijfsleven geldt een eenvoudige vuistregel: indien de voordelen niet meer bedragen dan tien procent van de totale kosten, niet samenvoegen. Het verdient aanbeveling deze regel toe te passen bij de overheid, ook als uitgangspunt voor de ontvlechting van de massale instituties die we tot stand hebben gebracht.

Elke volgende laag moet zijn bestaansrecht bewijzen. Is de meerwaarde te gering, dan verdienen andere oplossingen meestal de voorkeur. Het brengt ons bij een onderwerp dat in de discussiebijeenkomsten van De Publieke Zaak slechts zijdelings ter sprake kwam: het bestaansrecht van provincies in de 21e eeuw. Sedert de Tweede Wereldoorlog zijn er ettelijke ontwerpplannen bedacht voor een eigentijdse invulling van het bovenlokale bestuur in Nederland. En telkens weer faalden die voorstellen en bleef de bestuurlijke reorganisatie beperkt tot het dan weer doorschuiven van taken van het rijk naar provincies of van gemeenten naar provincies. Zo lijkt er een zekere vermoeidheid ontstaan te zijn over het thema regionaal bestuur. Ten onrechte, want de betekenis van de regionale samenhangen blijkt juist, mede onder invloed van bovennationale ontwikkelingen, in betekenis te groeien. Zo werd onlangs gesteld dat niet Duitsland en Engeland met elkaar concurreren, maar de regio Frankfurt met de regio's Londen en Milaan.

Helaas blijkt er ook bij ons nog een blinde vlek te zijn voor deze ontwikkeling. Maar passen wij onze spelregels toe, dan zou op zijn minst nader bestudeerd dienen te worden in hoeverre bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden, in welke vorm dan ook, voor veel maatschappelijke vragen niet een betere oplossing bieden. Op verschillende gebieden is reeds gekozen voor gemeentelijke samenwerking; politie en gezondheidszorg vormen daarvan voorbeelden. Op een aantal 'dure' beleidsterreinen – denk aan woningbouw, infrastructuur/vervoer, bedrijfsterreinen, en groen plus recreatie – overstijgt de problematiek echter nog steeds de financiële en fysieke mogelijkheden van de gemeentepolitiek. Toch zijn juist daar, zeker rond de Grote Steden, politieke afwegingen noodzakelijk die de burger heel direct aangaan.

Bij zo'n nadere studie van bovengemeentelijke samenwerking versus provincie is speciale aandacht vereist voor de democratische legitimatie van de bovengemeentelijke 'samenwerkingsraad'. Om die dichter bij de burger te brengen zouden de leden bijvoorbeeld gekozen kunnen worden gelijk met de gemeenteraadsverkiezingen. De kiezer zou dan meerdere keuzen maken: eenmaal voor de gemeenteraad, eenmaal voor de samenwerkingsraad en – wie weet? – eenmaal voor de burgemeester; wij komen daarop terug. Door grotere gemeentes meer zetels in de samenwerkingsraad toe te kennen, wordt hun grotere bewonerstal erkend. Maar wellicht zouden daaraan grenzen verbonden moeten worden zoals dat ook in buitenlandse districtenstelsels en vermoedelijk ook in een wijkenstelsel het geval is. De eigenheid van een gemeenschap is een groot goed en mag niet zonder nadenken verloren gaan in de massaliteit van een groter geheel.

* * *

Onze voorstellen hebben een grote doorwerking op het functioneren van de politieke structuren. Toch zou de burger er vermoedelijk weinig warm voor lopen als niet gelijktijdig ook de ambtelijke structuren worden herbezien. Op dat onderwerp richten wij ons in de volgende sectie.

4.2. Herontwerp ambtelijk apparaat van onderen af

De momenten van de waarheid worden ze genoemd: de keren dat de burger en zijn overheid elkaar raken. Succes of falen worden op die momenten bepaald. Het zijn altijd contacten aan een frontlijn, meestal laag in de ambtelijke organisatie. En hogere lagen of meer intern gerichte afdelingen hebben maar een enkele taak: zorgen dat die contacten zo succesvol mogelijk verlopen. Zodat de burger op zijn minst respect heeft voor zijn overheid en als het even kan beziend wil meewerken aan gezamenlijke doelen.

Weinig burgers noemen spontaan de woorden respect en bezieling als zij denken aan de overheid. Veeleer is de kloof tussen de toegenomen verwachtingen van de burger en de prestaties van de publieke sector toegenomen. Dat is de basis van de maatschappelijke onvrede die zich uit in onze klachten over gezondheidszorg, integratie, onderwijs, vervoer, sociale voorzieningen en veiligheid. Burgers verloren hun respect voor de overheid. Door de zware nadruk op kostenbesparing is de overheid ook haar sturende en bezielende rol kwijtgeraakt. Om dat te veranderen is een drieslag vereist, waarbij de nadruk al doende verschuift van het herwinnen van het respect van de burger naar het bewerkstelligen van een werkcultuur die zowel intern als extern kan bezielen. De drie speerpunten zijn: het op orde brengen van het ambtelijke huis, het straktrekken van de ambtelijke organisaties op hun kerntaken, en het richten van de samenwerkingsstructuren tussen organisatieonderdelen op basis van relevante maatschappelijke thema's.

Breng ambtelijke huis op orde.

De 'contracten' van bewindspersonen en topambtenaren zijn aan herziening toe. In die contracten moet, beter dan nu, worden voorzien in een aantal basisvereisten: de juiste middelen in de vorm van instrumenten en mensen, de juiste inzet van die middelen en de juiste motivatie. Het gaat het kader van De Publieke Zaak te boven om uitputtend op deze vereisten in te gaan; het zou het ambtelijk apparaat, waar grote inspanningen zijn verricht, ook te kort doen. Wij beperken ons daarom tot een aantal kanttekeningen op punten die stellig verbetering behoeven.

In de eerste plaats betreft dat het verbeteren van de beschikbare middelen. Het soms tekortschietend beleid is voor een deel terug te voeren op een gebrek aan **goede instrumentatie**. Met botte schaatsen word je nu eenmaal geen wereldkampioen. Overheidsorganisaties – ministeries, zelfstandige bestuursorganen en gemeenten – moeten daarom werk maken van het beter toepassen van ICT. De bestaande verkokering werkt door in niet op elkaar afgestemde informatiesystemen, bijvoorbeeld bij de politie, bij de sociale diensten, maar ook bij de verschillende zorginstellingen. Een betere gegevensuitwisseling is echter alleen mogelijk door een gemeenschappelijke ICT-infrastructuur.

Ook het informatiebeheer moet beter. Foutieve en/of onvolledige gegevens kunnen slecht worden ingezet voor bijvoorbeeld de handhaving van huisvestings- en ruimtelijke ordeningsbeleid, milieubeleid, de aanpak van fraude en het veiligheidsbeleid. Vooral de aanleg van een aantal publiek gecontroleerde basisregistraties – gegevensbestanden die veelvuldig gebruikt worden door de overheid, zoals gegevens over personen, bedrijven, adressen – moet voortvarend aangepakt worden.

Administratieve taken van politieagenten kunnen worden beperkt door het instellen van een gespecialiseerde 'backoffice', het elektronisch en mobiel uitschrijven van bonnen en het standaardiseren van processen verbaal. De effectiviteit van het apparaat moet verder worden vergroot door aangepaste regelgeving met ruimere bevoegdheden voor gezagdragers en een centrale informatievoorziening voor alle diensten.

Goede schaatsen helpen maar je moet er ook op kunnen rijden. Uiteindelijk wordt er zelden een kreupelaar kampioen. Er zijn veel kanttekeningen te plaatsen bij het werven en vasthouden van goede mensen door de overheid. Wij zullen ons, met respect voor de vele inspanningen op dit gebied, beperken tot een enkele kanttekening over de **grotere continuïteit onder topambtenaren**.

Het huidige stelsel van de Algemene Bestuursdienst (ABD) draagt zeker bij tot een grotere zelfvernieuwing van mensen die eerder 'vastroestten' in hun enge kokers. Het heeft er echter schijn van dat de banenrotatie te ver is doorgeslagen; de gemiddelde duur van een ambtelijke topanstelling ligt nu beneden de drie jaar! Het verlies aan kennis en kennissen – de interne en externe netwerken waarbinnen de overheid functioneert – is daardoor te groot. Het verlies aan binding, met inbegrip van de mogelijkheid tot positief of negatief afrekenen, is nog ernstiger. Als mensen niet verwachten hun klus af te maken, zullen zij minder bezielde zijn en geen bezieling kunnen overdragen.

In de tweede plaats kan de inzet van de beschikbare middelen worden versterkt door een **betere aansturing van de managementketen**, lopend van plan via uitvoering naar handhaving en resultaatmeting. Den Haag heeft gelukkig ook op dit punt niet stilgezeten. Steeds vaker werken departementen op basis van een projectplan of een resultaatplan met duidelijke doelstellingen die open worden gecommuniceerd. Het accent heeft daarbij echter traditioneel te veel gelegen op de planmakerij en te weinig op de laatste drie schakels. Een superieure handhaving vormt daarvan het sluitstuk: geloofwaardigheid kan alleen groeien door minimalisering van incidenten en afdoende bestraffing van zwartrijders en boeven. Resultaatmeting, zwaar verwaarloosd soms en een bron van frustratie voor velen, kan dienen voor bijsturing of mogelijk, bij nieuwe informatie of gebleken falen, zelfs als inspiratie voor een geheel nieuwe cyclus van beleid. En om de beleidsverantwoordelijken 'scherp' te houden, te toetsen op hun daden.

Speciale aandacht is vereist voor de actieve betrokkenheid van uitvoeringsinstanties bij het opstellen van beleidsplannen. Uitvoering en handhaving worden steeds vaker overgelaten aan zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en dergelijke. Daardoor worden beleid en uitvoering beter gescheiden en de resultaten zijn in het algemeen – ondanks de opwaaiende kritiek van politici die vrezen hun 'greep' te verliezen – positief. Te vaak zijn de uitvoeringsorganisaties echter nauwelijks betrokken bij het waarborgen van de 'uitvoerbaarheid' van het beleid. Dat resulteert in een te klein draagvlak: 'ze' doen maar

in Den Haag. Maar het doet de inhoud van de beleidsplannen veel te kort; uiteindelijk zit de werkelijk diepe kennis aan de frontlijn.

In de derde plaats – het zou een open deur moeten zijn – is het zaak de motivatie van bazen en medewerkers te verhogen. Motivatie komt altijd tot stand in de wisselwerking tussen mensen en is daarom in hoge mate persoonsgebonden. Er is echter een aantal doen en niet-doen's. Twee daarvan vragen ook de aandacht van de politieke voortrekkers: ze kunnen leiden tot een sprong vooruit..

Dat geldt stellig voor het **afzien van 'politieke benoemingen'**: de ingeslopen gewoonte om bij de benoeming en daaropvolgende beoordeling van topambtenaren rekening te houden met hun politieke kleur. Hierdoor wordt de traditioneel a-politieke positie van topambtenaren in toenemende mate ondergraven. Zoals een oud-Kamerlid het uitdrukte: "Zonder lidmaatschap van een politieke partij kom je niet erg ver, daarin verschillen we niet meer van België." Bij wisseling van de politieke wacht wordt daardoor twijfel gezaaid aan de loyaliteit van de ambtelijke ondersteuning. Dat is een zeer hoge prijs. Het is hier van tweeën een: óf we hebben 'neutrale' topambtenaren óf we kiezen voor het wisselen van hele toplagen zoals dat in veel buitenlandse landen gebeurt. Onze voorkeur is duidelijk.

Van nog fundamenteeler belang is het geven van **gepaste rugdekking**. Een overmatige risicomijding, zich uitend in de verfoeide parafencultuur, zorgt voor een extra rem op veel overheidshandelen. De parafen zijn echter niet meer dan – irritante – uitingen van machteloosheid.

De sleutel voor ambtelijke moed en creativiteit is vrijwel onveranderlijk de rugdekking van 'bazen', politiek of ambtelijk. Te vaak worden bij gebleken falen van het overheidsapparaat loyale ambtenaren aan de paal genageld. Bij alle parlementaire enquêtes komt de hete aardappel van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde: moet een minister als eindverantwoordelijke voor alle acties van alle loyale ambtenaren worden afgerekend op hun fouten? Een ieder beseft dat dat formeel mogelijk is maar in de praktijk door geen enkele bewindspersoon ingevuld kan worden. Maar er is weinig licht met de ene rugdekkingsregel voor bovenbazen: bij succes is het 'we', bij falen 'ik'. En die spelregel is nog niet bij alle politici en topambtenaren doorgedrongen.

De burger waardeert eerlijkheid en het toegeven van fouten. Maar aan de andere kant moet grove nalatigheid of handelen in strijd met de wet worden bestraft. Waarom kunnen politici en ambtenaren niet worden vervolgd zoals bleek uit het Pikmeer-arrest en de nasleep van de vuurwerkcramp in Enschede? Maar het zou omgedraaid goed zijn als bij werkelijke successen de politiek verantwoordelijken de schijnwerper draaien in de richting van hun ambtenaren. En dat is nu een zeldzaamheid.

Trek organisatieonderdelen strak op kerntaken.

De laatste twee decennia heeft de voortdurende financiële nood van de overheid te vaak geleid tot 'domme' bezuinigingen die niet vergezeld gingen van het afstoten van taken. Er werden ook nieuwe taken toegevoegd zonder de vereiste middelen. Dat kan maar uiterst beperkt. Het is aan de politiek, met ondersteuning van de ambtenaren, om de prioriteiten te stellen. Bijvoorbeeld door toepassing van een eenvoudige spelregel, zoals die nu al geldt voor de

financiële discipline: alleen nieuwe taken of afslankingen als daarbij wordt aangegeven welke oude taken vervallen.

Als er bezuinigd wordt op de brandweer, kan het zijn dat de brandverordening niet wordt gecontroleerd. Boter bij de vis heet dat.

Dat laat onverlet dat ‘slimme’ bezuinigingen vrijwel zeker mogelijk zijn bij een weldoordacht herontwerp van het ambtelijk apparaat van onderen af. De sleutel is gelegen in het beter afstemmen van de taakverdeling tussen organisatie-eenheden en het straktrekken van de organisatie op de uitvoering van kerntaken. Alle ballast – het kreupelhout dat het bos verstikt – wordt verwijderd. Ongetwijfeld zal dat gepaard moeten gaan met een zinvolle de- en herregulering: regelen wat nodig is maar niet meer dan dat en taken onderbrengen waar het best voldaan wordt aan de 3E criteria. Mits met verstand en gevoel doorgevoerd kunnen de resultaten verbluffend zijn. De ervaringen in het bedrijfsleven duiden op besparingen op de menskracht in de orde van veertig procent zonder kwaliteitsverlies.

Wat zijn dan de kerntaken van de organisatie? Organisaties moeten voorbereid zijn op de momenten van hoogste belasting. In ons sociaal contract kijken we de overheid vooral aan op het opvangen van een rampspoed die onze individuele mogelijkheden te boven gaat. Dat vormt een van de moeilijkste managementuitdagingen omdat rampspoed zich kan uiten in duizenden vormen en bovendien moeilijk voorspelbaar is. Op veiligheidsgebied is bijvoorbeeld negenennegentig procent van de inspanningen van onze gezagdragers gericht op voortdurende waakzaamheid, maar als puntje bij paaltje komt worden ze beoordeeld op die ene crisissituatie.

Op andere beleidsterreinen zijn de organisatievereisten waarschijnlijk minder dramatisch. Er is ook geen eenduidig antwoord. Soms, wanneer de nadruk ligt op zorgvuldigheid en rechtsgelijkheid, zullen de klassieke verticale lijnen het meest geschikt zijn. Echter steeds vaker, door de snelle externe ontwikkelingen en de roep van de individualistischere burger, zal het aanpassingsvermogen hoog op de lijst staan. Meer dan tevoren zullen we dus een geschakeerd antwoord moeten aanvaarden en zelfs stimuleren. Er is niet één overheidscultuur; onderdelen worden toegespitst op de doelen waarvoor ze zijn ingesteld. Dat vormt – dit terzijde – een extra drempel voor een overmatige rotatie van topambtenaren.

Richt samenwerkingsstructuren op basis van maatschappelijke thema's.

Het straktrekken van separate organisatieonderdelen bevordert weliswaar hun wendbaarheid en vergroot bovendien, door de grotere geloofwaardigheid, het recht van spreken. Maar het biedt op zich geen oplossing voor de vereïlanding; los zand zoals wij het eerder noemden, zonder richting en samenhang.

Positief bekeken hebben we echter wel de ingrediënten in handen voor die oplossing. De aansturing van een overheidsapparaat in een snel veranderende en onvoorspelbare omgeving is immers gebaat bij een opsplitsing in kleine, wendbare eenheden. Zoals snelle scheepjes hun koers rap kunnen verleggen terwijl logge slagschepen daartoe nauwelijks in staat zijn, is het de kunst die organisatie-eenheden snel met elkaar in lijn te brengen voor het aanpakken van een specifieke prioriteit. De combinatie van gedeelde bezieling en onderling respect resulteert in een toegenomen wil tot samenspel – maatschap zoals wij het noemden. De onderdelen lijnen zich op

in een vloot die toegespitst is op het doel dat op dat moment de hoogste prioriteit heeft. Omdat de thema's verschillen, kan de vorm van de samenwerkingsstructuur verschillen.

Veiligheidsaanbieders moeten bijvoorbeeld voorbereid zijn op grote rampen en zware uitdagingen van criminele organisaties. Wat je dan nodig hebt, is een strakke aansturing van bovenaf, centrale richtlijnen, orders vanuit één crisiscentrum. Alle medewerkers, op willekeurig welke plaats, moeten zo nodig à la minute in stelling worden gebracht. Onder normale, vreedzame omstandigheden worden zij echter beoordeeld op hun waakzaamheid. Idealiter beleven ons leger en onze politie duizend jaar van grote rust.

In de meeste normale gevallen is sprake van een meer structurele samenwerking tussen verschillende organisatie-eenheden. Het ministerie van Economische Zaken hecht bijvoorbeeld grote waarde aan het onderwerp innovatie maar werkt daartoe intensief samen met het ministerie van OC&W (wetenschapsbeleid) terwijl de doorwerking van hun activiteiten sterk gevoeld wordt op, zeg, VWS (volksgezondheid) en LNV (landbouw). Daar is op zich niets nieuws aan. Maar wat nieuw zou zijn, is dat een groot aantal van dergelijke initiatieven mooie vruchten draagt. Te vaak ligt er nu nog – om het in onze beeldspraak uit te drukken – een scheepje dwars op de stroom of blijven er een paar liever aan de wal.

Deze themagerichte aanpak heeft ingrijpende organisatorische doorwerking. In het bedrijfsleven zou je spreken van het kantelen van de organisatie. In plaats van de nu dominerende verticale dimensie van functionele vaardigheden en sectorgerichte organisaties wordt gekozen voor een horizontale dimensie van beleidsthema's die over verschillende departementen en overheidslagen heengrijpen. Dat ontwricht veel van de verworvenheden van de huidige ambtelijke organisatie. De geborgenheid van het 'eigen' departement vervalt en daarvoor in de plaats komt de onrust van de tijdelijkheid van grote thema's. Ook de belangenbehartigers op het maatschappelijk middenveld worden ontregeld. De herkenbare aanlegsteigers, waar zij konden aanmeren om hun goede ideeën af te leveren, zijn minder sterk ontwikkeld.

Maar is er een alternatief?

* * *

De politieke en ambtelijke structuren zijn op punt gesteld. Het woord is dan aan de voorlieden. Zij moeten, op basis van respect en bezieling, hun troepen in beweging brengen. In de volgende sectie beperken wij ons tot de nationale topstructuur, het was een hoofdmoot van de discussiebijeenkomsten van De Publieke Zaak. Stellig zullen veel van de gedachten echter ook van toepassing zijn op de andere overheidsniveaus.

4.3. Herbezie inrichting topstructuur

In de inleiding van ons werkdocument deden wij een oproep aan onze politieke voorlieden, op nationaal niveau parlementariërs en bewindslieden. Wij vroegen hen met ons, de burger, aan tafel plaats te nemen voor de heronderhandeling van ons sociaal contract. Ook voor hen geldt het trefwoord respect. Respect door het betrekken van de burger, het hervinden van de menselijke

maat en het herwinnen van het vertrouwen van zowel burgers als ambtenaren. In de voorgaande tekst zijn wij juist op deze punten ingegaan.

Respect legt de basis voor onderhandeling. Maar om werkelijke beweging te realiseren moeten onze voorlieden ook inhoud geven aan het tweede trefwoord: bezieling. Ook bezieling bouwt op drie gedragsregels: het presenteren van een duidelijk langetermijn perspectief dat doelgroepen kan verwarmen, het bieden van meer vrijheid van handelen en meer verantwoordelijkheid aan de mensen aan de frontlijn, burgers en ambtenaren, en het beoordelen van functionarissen op hun resultaten.

In de volgende tekst zullen wij hierop ingaan waarbij achtereenvolgens aandacht wordt besteed aan de voordelen van een resultaatgerichte aanpak met behulp van een Nationaal Akkoord, een kernkabinet en een andere werkwijze van het parlement.

Kies voor een resultaatgerichte aanpak via Nationaal Akkoord.

Voorwaarde voor bezieling is een wervend langetermijn perspectief dat voldoende ruimte laat voor invulling van anderen af. Zoals na de Tweede Wereldoorlog een beeld werd geschilderd van de welvaartsmaatschappij – ‘iedere arbeider een auto’ – is ook nu een visie nodig. Die visie moet doorwerken in een overkoepelend beleid dat de beoogde maten inspireert en verenigt. Omdat het hen uitnodigt hun eigen aspiraties in lijn te brengen met die van de politieke voortrekkers. Zodat zij medeverantwoordelijk willen zijn voor een gezamenlijke toekomst die is gebaseerd op wederzijds respect en bezieling.

Politici dienen daartoe hun visie en uitgangspunten voor de komende tien jaar te verhelderen door een programma op hoofdpunten te presenteren, waarbij zij ingaan op de verwachte maatschappelijke ontwikkelingen. De burger moet weten waarvoor zij staan. Gezamenlijkheid is altijd gebaseerd op een gedeelde richting en wederzijds vertrouwen. Ter illustratie: een gedetailleerd regeerakkoord is een uiting van wantrouwen tussen beoogde maten in een regeringscoalitie. Eén A4-tje zou op vertrouwen duiden.

Weinigen zullen het met deze uitgangspunten oneens zijn. Meer dan tevoren wil de burger actief meebepalen welke richting ‘we’ uitgaan, wij wezen daar eerder op. Wij wezen ook op het belang van het richten van de ambtelijke eilandjes op basis van maatschappelijke thema’s. Stel wij kiezen inderdaad voor een themagerichte aanpak. De vraag aan onze politieke voortrekkers is dus: hoe kiezen we de thema’s die gedurende een bepaalde periode – zeg: de zittingsduur van een kabinet – aan snee moeten komen? Stel ook dat het inderdaad de kiezer is die stemt over zijn prioriteiten. Bijvoorbeeld een half jaar voor de ‘echte’ Kamerverkiezingen.

Een dergelijke aanpak zou andere rolpatronen vereisen. De maatschappelijke organisaties en de media richten zich bijvoorbeeld minder op Den Haag en meer op de bevolking. In de aanloop naar de themaverkiezingen lichten zij het publiek voor over de huns inziens belangrijkste probleemstellingen. Zij hebben ook een jaarlijkse taak om, samen met hun ‘achterban’, de vorderingen van de projecten te evalueren en op basis daarvan de politiek verantwoordelijken te informeren. Zij zullen ongetwijfeld alle stoppen eruit trekken om de aandacht van de burger te richten op ‘hun’ prioriteit. De media varen er wel bij.

Ook de politieke partijen ervaren vanzelfsprekend een nieuwe dimensie. Traditioneel wordt bij het schrijven van regeerakkoorden, net als bij partijprogramma's, gedacht vanuit een indeling in departementen, de oude en degelijke productiefabrieken. Zij zullen zich in de aanloop naar de themaverkiezing nu moeten richten op hun beoogde kiezers en die voorlichten over wat nu een christen-democratisch standpunt onderscheidt van een liberale of socialistische keuze. Of wellicht een individualistische van een collectivistische.

Als de thema's gekozen zijn, begint het echter pas. Hun kandidaten moeten zich nu profileren op de prioriteiten die door de burger zijn aangewezen. Hen wordt gevraagd heel concreet aan te geven welke doelstellingen zij in de aanstaande kabinetsperiode willen realiseren of wat zij op die punten ten hevigste zouden bestrijden. Media en belangenorganisaties zullen de kiezer stellig door vergelijkend onderzoek voorlichten. De tv-debatten spitsen zich, behalve op de personen, ook toe op de inhoud van de thema's. Omdat de burger eerder al betrokken was bij het vaststellen van de thema's, is hij beter in staat en meer geïnteresseerd in het volgen van die debatten. Ook zullen de complicaties, zoals de kracht van internationale invloed en ontwikkelingen, helderder in kaart zijn gebracht.

Na de verkiezingen wordt mede op basis van de gekozen thema's een regeerakkoord-op-hoofdlijnen – een resultaatgericht Nationaal Akkoord – opgesteld. We zouden daarbij kunnen opteren voor de traditionele benadering waarbij de beoogde coalitiepartijen dat regeerakkoord overeenkomen en waarbij daarna het bijbehorende kabinet wordt samengesteld. Daarmee wordt ook het draagvlak in de Tweede Kamer gewaarborgd.

Het kan ook anders. Bijvoorbeeld door eerst een kabinet samen te stellen dat daarna, uitgaande van de gekozen thema's, een Nationaal Akkoord overeenkomt waarmee de Tweede Kamer weer moet instemmen. Het – belangrijke – voordeel is duidelijk: voorop staat de formatie van een 'team' van gekwalificeerde mensen die zich collectief en individueel verantwoordelijk achten voor hún actieprogramma. Uiteindelijk is politiek niet alleen een vak maar vooral mensenwerk.

Maar we kunnen ons – nog een slag verder – ook voorstellen dat de minister-president in zijn eentje het voortouw neemt bij het opstellen van een regeerprogramma en dat ook aan de Kamer voorlegt. Uit de loop van het debat concludeert hij op welke steun hij daarvoor kan rekenen. Op basis daarvan kan hij dan een kabinet formeren van mensen, die zich kunnen vinden in dit programma. Weer moet de Kamer instemmen met de voorgedragen bewindspersonen.

Welke keus ook gemaakt wordt, het vervolg zou in de laatste twee opties hetzelfde zijn. Elk van de 'goedgekeurde' bewindspersonen concretiseert het eigen deel van het werkprogramma voor zijn periode van vier jaar en geeft duidelijk aan wat de resultaten zijn die hij wil bereiken. Daartoe pleegt hij overleg met de secretaris-generaal van zijn ministerie: wat kunnen we en met welke mensen kan ik dit plan waarmaken? Op grond van dat overleg selecteert hij het team van topambtenaren met wie hij dit wil bereiken.

Pas op: dit is wezenlijk anders dan de vervanging van hele toplagen door politieke aanhangers van de nieuwe bewindspersoon zoals we die uit verschillende buitenlandse landen kennen. Het gaat hier om een afstemming van de hoofdtaken met de hoofdrolspelers. Sommige mensen zijn nu eenmaal betere procesbeheerders terwijl andere bijvoorbeeld inhoudelijke 'veranderaars' zijn.

De departementen op hun beurt waarborgen vanzelfsprekend de continuïteit van de uitvoerende activiteiten van de overheid maar fungeren tevens als kennis- en capaciteitsbron voor de gevormde projecten. Zij rekruteren het merendeel van de benodigde ambtelijke trekkers uit een – zware – managerspool, samengesteld uit alle lagen van de overheid, aangevuld met enkele mensen uit bedrijfsleven, consultants etc. De teams worden samengesteld uit een ‘flex force’ waardoor de vaste departementsbezetting aanzienlijk kan worden gereduceerd.

De voordelen van zo’n resultaatgerichte aanpak zijn aanzienlijk. Maatschappelijke en sociale problemen worden integraal en onafhankelijk van ministeries – lees kokers – aangepakt en opgelost. De politiek heeft ook in de verkiezingstijd spannende onderwerpen – niet alleen ‘poppetjes’ – om over te praten. Partijen moeten ons als kiezer immers verleiden om hun prioriteiten ook de voorkeur te geven. De burger heeft ook een zware stem in de vorming van een regeerakkoord dat daarmee uit het schemerduister van de Haagse achterkamers wordt getrokken. En tenslotte, omdat het kabinet wordt gemeten op de realisatie van het Nationaal Akkoord, kunnen ministers concreter op resultaten worden aangesproken.

Kies voor een kernkabinet.

Heel weinig onderwerpen van enig belang worden op dit moment door een enkel ministerie afgehandeld. Onveranderlijk hebben studiegroepen gewezen op de wenselijkheid om de kwaliteit van de beleidsvorming te verbeteren door een beperking van het aantal departementen en een heroriëntatie van die departementen op de voornaamste maatschappelijke uitdagingen die wij gezamenlijk vaststellen. Even onveranderlijk zijn die voorstellen gestuit op een muur van niet-reageren.

Wij menen dat de wenselijke verandering in hoge mate kan worden gerealiseerd via de weg van de geleidelijkheid. Daarbij blijft het aantal departementen vooralsnog groot, in de orde van de huidige dertien, ieder met een eigen bewindspersoon. Omdat de minister-president wel voor elk gekozen thema een projectminister heeft aangesteld, is het kabinet zelfs uitgebreid met, zeg, vijf personen.

De vlootfilosofie van het richtinggeven aan de organisatie-eenheden krijgt binnen deze opzet inhoud door het vormen van nieuwe onderraden van de ministerraad. Hierin wordt, en met directe inbreng van de meest betrokken ministers en hun topambtenaren, het voorbereidende werk voor het kabinet gedaan. Alle onderraden worden voorgezeten door de minister-president maar – het is een belangrijk punt – zij worden in hoge mate voorbereid door de coördinerend minister die ook als vice-voorzitter op dit gebied de rechterhand is van de minister-president. Hoewel vanzelfsprekend de werkelijke politieke hangijzers in het voltallige kabinet aan de orde dienen te komen, kan idealiter negentiende van alle voorstellen in de onderraden worden voorbereid en als hamerstuk in de ministerraad worden afgehandeld.

Tijdens onze discussiebijeenkomsten werd als eerste stap een herindeling in vijf onderraden geopperd:

- **Economische Kwaliteit:** kwaliteit van onze economische ontwikkeling waaronder begrepen marktwerking, innovatie en onderwijs

- **Ruimtelijke Kwaliteit:** kwaliteit van de fysieke leefomgeving inbegrepen ruimtelijke ordening, fysieke infrastructuur, natuurbeheer en milieu
- **Sociale Kwaliteit:** kwaliteit van de sociale leefomgeving met nadruk op participatie, cultuur, gezondheidszorg en welzijn
- **Regels en Handhaving:** kwaliteit van de uitvoering waarin openbaar bestuur, wetgeving en –handhaving en veiligheid worden verenigd
- **Positie in de Wereld:** kwaliteit van onze internationale inspanningen waaronder buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking en defensie.

Een werkelijk themagerichte benadering zou echter een herindeling in onderraden per gekozen thema – en dus per kabinetsperiode - vereisen. Dit zijn immers de punten waarin de burger zich wil herkennen en waaraan het kabinet zijn lot heeft verbonden. Er bestaat een goede kans dat een deel van de thema's in de geschetste onderradenstructuur een natuurlijk thuis vindt. Is dit onvoldoende herkenbaar het geval, dan verdient het aanbeveling ook voor de 'missende' thema's een eigen onderraad in het leven te roepen. Zoals dat op dit moment het geval zou kunnen zijn met de gezondheidszorg of de veiligheid. En straks wellicht de klimaatverandering, de voedselveiligheid of de kenniseconomie.

De hoge maatschappelijke prioriteit voor veiligheid dient weerspiegeld te worden in een zware coördinerende bevoegdheid – in geval van nood vergelijkbaar met een landelijke veiligheidsdienst voor binnen- en buitenland – van een projectminister. Alle uitvoerders – politie, leger, andere mogelijke veiligheidsdiensten – dienen op afroep ondergeschikt te zijn aan dit bevoegd gezag. Binnen het kader van zo'n structuur vallen een aantal permanente organisaties zoals een landelijke recherche, vergelijkbaar met de Amerikaanse FBI, voor georganiseerde en grote criminaliteit. De overige veiligheidsdiensten worden opnieuw ingedeeld op basis van specialisaties in plaats van op geografische gronden en bestaande belangen. Op 'as needed' basis wordt het bevel over deze eenheden overgeplaatst naar de projectminister.

Ongeacht de uiteindelijke keuze vormen de coördinerende ministers samen met de minister-president en de minister van Financiën een kernkabinet. Dit kernkabinet concentreert zich op strategische hoofdlijnen en op de Nationale Projecten en mag daarop worden afgerekend door de kiezer. Het delegeert het merendeel van de operationele uitvoering op deelterreinen aan lijnministers die alleen daarop worden aangekeken.

Daardoor kan een eind worden gemaakt aan het heersende non-interventieprincipe. Het ontbreekt de bewindslieden nu aan tijd en ondersteuning om zich alle bijzonderheden van elk dossier eigen te maken. Zij blijven steken in algemeenheden of moeten een te groot beroep doen op hun intuïtie. Daardoor is onder de huidige omstandigheden de eenheid van het kabinetsbeleid een fictie: te veel leden van het kabinet weten nauwelijks wat er besloten is en kunnen het desgevraagd niet navertellen aan de keukentafel. Het heeft geen zin dergelijke pretenties vol te houden, zeker niet omdat het de ministeriële verantwoordelijkheid uitholt. Bij falen van een of meer lijnministers moeten zij eenvoudig kunnen worden vervangen zonder dat daardoor het voortbestaan van het gehele kabinet in gevaar hoeft te komen.

Blijft het hierbij? Het is zeker niet uitgesloten dat op termijn, bij gebleken succes, langs natuurlijke weg wordt toegegroeid naar een kleiner aantal departementen. Misschien gebeurt dat wel rond dezelfde kernen waarmee ervaring werd opgedaan in de onderraden. Het belangrijkste is op dit moment de vloot in beweging te brengen door ook op het hoogste politieke niveau de samenwerkingsstructuren te richten. En dat kan als een bezielde kabinet met respect voor de ambtelijke ondersteuners de goede koers uitzet en vaart.

Herbezie de werkwijze van het parlement.

Wanneer het openbaar bestuur van onderen af wordt vormgegeven, moet elke hogere laag zijn meerwaarde bewijzen. Betekent dat ook dat de Eerste Kamer zou verdwijnen? Zoals het nu gaat, zijn daarvoor uitstekende argumenten te noemen. Het betreft echter een uiterst gevoelige materie. De volksvertegenwoordiging is immers het hoogste besluitvormend orgaan, het forum voor de maatschappelijke opinie en de controle op de macht. Wij willen daarom zo ver niet gaan. Het verdient echter stellig aanbeveling om de taakverdeling binnen het parlement ten principale te herbezien.

Hoewel de laatste kabinetsperiode extreem was, heerst bij veel mensen op afstand het beeld van een mengeling van dorre beroepsbestuurders en dilettanten, die er nauwelijks in slaagt om evenwichtig en helder de emoties van burgers – ook die van minderheden – te kanaliseren. Kortebaanrijderij – incidentenjagerij, politiek ‘gedoe’ – en supergedetailleerde wetgevende arbeid overschaduwden veelal de andere taken. De tijd ontbreekt daardoor voor echte wezenlijke discussie. ‘Wij’ nemen daardoor afstand: het is allemaal te bestuurlijk, te duf, te weinig gedreven en nauwelijks visionair. Te weinig vooral van ‘ons’.

Het kan echter ook anders. De volksvertegenwoordiging moet terug naar haar kerntaken, en dat is het vertegenwoordigen van het volk. Oorspronkelijk kwam de Tweede Kamer bij elkaar om te beraadslagen over gewichtige beslissingen. Het debat, het geven van een mening, ging vooraf aan het nemen van een beslissing en wel volgens vooraf afgesproken regels. Vaak ging het om regionale- of groepsbelangen. Later, bij de opkomst van politieke partijen, was de mening van de politieke stroming van belang (volgens de lijnen van de ideologie of de zuil). Die mening zo goed mogelijk verwoordend was de taak van de volksvertegenwoordiger.

Iedere partij bracht ook specialisten voort, zoals wetgevingsjuristen en typische bestuurders. Men zocht bewust naar specialisten in eigen gelederen, voor het geval de partij regeringsverantwoordelijkheid zou gaan dragen. In die zin fungeerde de partij als een modern headhuntersbureau, dat er voor zorgde dat zoveel mogelijk competenties in de fractie vertegenwoordigd waren.

Met het vervagen van de zuilen en de versmalling van het ledenbestand is de basis van de politieke partij verschaald. Mede daarom is het onderscheid tussen de verschillende Kamerleden en tussen het agenderen en het besturen vervaagd. Het is vlees noch vis geworden. De roep om duidelijkheid wordt echter luider want mensen willen zich gehoord en vertegenwoordigd weten.

Een derde wezenlijke ontwikkeling is de inhoudelijke verzwakking van de politieke partijen. Belangrijke en ingrijpende beleidsontwikkelingen resulteerden nog dertig jaar geleden uit rapporten van de wetenschappelijke bureaus van de grootste politieke partijen. Kamerfracties

maakten zich vaak tolk van die voorstellen waartoe de regering zich had te verhouden. Maar de deskundigheidsmacht is ook op dit gebied geheel verschoven van de Kamer naar de departementen en de grote planbureaus, die zelfs op hun beurt de voorstellen van politieke partijen ‘doorrekenen’.

De Kamer lijkt een stuk van haar invloed terug te hebben veroverd door de grote parlementaire enquêtes van de laatste decennia, maar ze hebben zich ontwikkeld tot het geven van kritische kanttekeningen na de wedstrijd waar de voetbal coaches zich maar zeer tijdelijk wat aan gelegen hoeven laten liggen.

Daarom is het zinvol na te denken over het **herverkavelen van de taken** van Tweede en Eerste Kamer.

- **Tweede Kamer: Agenderen en de regering controleren.** De vertegenwoordigende functie van de volksvertegenwoordiging – het agenderen van maatschappelijke vraagstukken (los van de regeringsagenda) en het controleren van de regering – kan het beste door de Tweede Kamer gebeuren. Deze kamer fungeert in de eerste plaats als de vijver voor het maatschappelijk debat. Daarbij wordt weliswaar richting gegeven aan beleid en aan wetsontwikkeling maar er worden geen wetsontwerpen in detail besproken.
- **Eerste Kamer: Wetgeven.** De Eerste Kamer kan zich dan volledig wijden aan het proces van wetgeving, waarbij toetsing aan de Grondwet en aan de Europese wetgeving belangrijke taken zijn. Deze kamer ziet er op toe dat de besluiten van Tweede Kamer op juiste wijze in de wet terechtkomen. Anders dan nu zou de Eerste Kamer een amendementrecht hebben waar het de zuiverheid van de wetgeving betreft.

Vanzelfsprekend blijven veel vragen onbeantwoord. Hoe wordt bijvoorbeeld gewaarborgd dat de Eerste Kamer zodanig is samengesteld dat de vereiste juridische kwaliteiten in voldoende mate aanwezig zijn? Moet daartoe zelfs over een aanpassing van het kiesstelsel worden nagedacht?

Bij het nadenken over de taken van de volksvertegenwoordiging moet ook de **werkwijze van de Tweede Kamer** onder de loep worden genomen. Zijn onze politieke organen te log en houden zij zich te veel bezig met details? Doordat de Kamer kiest voor het beperken van het aantal Vaste Kamercommissies en deze te hergroeperen rond de gekozen thema's van overheidsbeleid kan ook het parlementaire debat worden geconcentreerd op de politieke prioriteiten. Het verdient ook aanbeveling om op basis van een diepgaande agenda-analyse van de afgelopen jaren te zoeken naar een grotere doelmatigheid en doelgerichtheid van de Kamer en een herbezinning op de prioriteiten. Dit proces zou kunnen worden ondersteund door het instellen van een agendacommissie.

Telt de Tweede Kamer ook niet te veel leden? Juist kleine fracties, die niet gespecialiseerd kunnen zijn, zien zich gedwongen beleidsvoorstellen meer te toetsen aan hun eigen uitgangspunten en aan beginselen van behoorlijk bestuur. Mede daardoor konden Kamerleden als Gert Schutte van de GPV zich ontwikkelen tot het ‘geweten’ van de Tweede Kamer. Leden van kleine fracties zijn gedwongen hun gezonde verstand gebruiken en het overzicht te bewaren bij de afweging van prioriteiten. En dat is geen slechte basis: daardoor zijn ze vaak herkenbaar en toegankelijk voor de burger. De menselijke maat terug in de politiek: wellicht ook door de Kamer te beperken tot honderd leden.

Het zou de studie waard zijn om ook de werkweek van de Kamer opnieuw te bezien. Kamerleden functioneren onder grote druk. Met een minimale ondersteuning worden zij bestormd door een leger van jagende belangenbehartigers en media. Zij worden verondersteld het contact met de burger te behouden door veelvuldig ‘in het land’ te zijn maar moeten tegelijk in Den Haag aanwezig zijn. Een groot deel van de Kamerleden woont daarbij gedurende de week in een flatje in de omgeving van het Binnenhof. Ook dit onderdeel van de werkwijze is zelden tegen het licht gehouden.

Het is bijvoorbeeld voorstelbaar om de werkweek van de Tweede Kamer te verkorten tot twee dagen per week – spoedbijeenkomsten uitgezonderd – en gelijktijdig het – zeer lange – reces te beperken tot in totaal 5 weken. Dat zou twee voordelen opleveren. Allereerst biedt een verkorting van de vergadertijd ruimte voor een betere oriëntatie van de Kamerleden op de onderwerpen waar ze mee te maken hebben. Daarnaast biedt een verlenging van de effectieve zittingsduur van de Tweede Kamer ruimte voor een goede, continue uitvoering van hoofdtaken, in een ritme dat vergelijkbaar is met dat van de meeste Nederlanders.

* * *

De huidige politieke organisatiestructuren hebben in vereïlanding geresulteerd, waardoor de overheid niet langer in staat is om afdoende in te spelen op de wisselende vragen van een mondiger en individualistischer burger. Om deze vereïlanding te doorbreken is een combinatie van betere taakverdelingen en resultaatgericht werken nodig, die van onderaf georganiseerd word, op drie niveaus:

Vanuit de lokale buurtmaatschap wordt de politieke structuur opgebouwd. De overheid kan daar een positieve rol bij spelen door het stimuleren van lokale voortrekkers en van een sociale infrastructuur. Bouwend op dat stevige fundament van buurtmaatschap dient daarna elke hogere overheidslaag zijn meerwaarde te bewijzen, waarbij vragen aan bod komen als bovengemeentelijke samenwerkingen in plaats van provinciaal bestuur.

Naar boven werkend wordt vervolgens het ambtelijk apparaat herontworpen door op drie speerpunten te concentreren. Voorop staat het op orde brengen van het ambtelijk huis door het verbeteren van de beschikbare middelen en de inzet ervan, alsmede het geven van gepaste rugdekking. Vervolgens moeten organisatie-onderdelen worden strakgetrokken op kerntaken, en tenslotte worden samenwerkingsstructuren op basis van maatschappelijke thema's opgezet.

Als sluitstuk wordt de inrichting van de nationale topstructuur herbezien. Op basis van een Nationaal Akkoord, waarin de burger meebepaalt wat de prioriteiten zijn, kan een resultaatgerichte aanpak worden geïntroduceerd, uitgevoerd door een kernkabinet dat zich organiseert rond de belangrijkste thema's uit het Nationaal Akkoord. Bovendien worden de taken van Tweede en Eerste Kamer herkaveld en de werkwijze van het parlement herbezien.

5. Kies de juiste mensen op de juiste plaatsen

Wij openen ons werkdocument met een oproep aan onze politieke voorlieden. In de praktijk fungeren zij immers als onze contractpartners. Willen wij ons sociaal contract heronderhandelen, dan moeten zij bereid zijn met ons aan tafel te zitten en onze belangen serieus te nemen. Wij nodigden hen daarom uit om het voortouw te nemen waardoor onze overheid, beter dan nu het geval is, in staat is om in te spelen op de behoeften van de 21e eeuw. Juist voor hen gelden daarbij de trefwoorden respect en bezieling.

In dit afsluitende hoofdstuk van onze agenda voor verandering richten wij ons op de volksvertegenwoordigers – wijkraden, gemeenteraden, provinciale staten, parlement, Europees parlement – die namens ons toezicht houden en, waar nodig, corrigeren. Wij richten ons ook op de functionarissen – wijkbestuurders, burgemeesters en wethouders, gedeputeerden, ministers, Europese commissarissen – die met ondersteuning van ambtelijke apparaten beleid ontwikkelen en ten uitvoer brengen. Zij moeten de vonk van maatschap overbrengen op de burger.

Politici moeten authentiek zijn en voorbeeldstellend. Het mag duidelijk zijn: dat is geen eenvoudige taakstelling. Het vereist de wil tot het herzien van de kiesstelsels, oplopend van een verenigingsstructuur op wijkniveau naar thematische vertegenwoordigers op hogere niveaus (sectie 5.1.) en het inhoud geven aan de menselijke maat in de politiek door het kiezen – niet benoemen – van herkenbare trekkers en het werven en behouden van toptalent (sectie 5.2.)

5.1. Herzie kiesstelsels

In onze discussiebijeenkomsten is veelvuldig gesproken over nieuwe kiesstelsels die de kloof tussen burger en politiek kunnen verkleinen. Om de menselijke maat, in de vorm van beter herkenbare volksvertegenwoordigers, terug te brengen in de gemeentepolitiek kan bijvoorbeeld worden overwogen gemeenteraden te kiezen met behulp van een wijkenstelsel. De helft van de raadsleden zou op de klassieke manier worden gekozen van een gemeentelijke kandidatenlijst per politieke partij en de andere helft vanuit de wijken.

In de nationale politiek kan worden gedacht in de richting van een districtachtig stelsel, zoals in Duitse deelstaten voorkomt. In dat model brengen de kiezers een stem uit op een politieke partij én op een specifieke kandidaat met vaak sterke wortels in de regio. Ook in Zweden is het mogelijk om meerdere stemmen uit te brengen per kiesronde. De kiezer bepaalt daardoor veel meer dan in het Nederlandse stelsel de personele samenstelling van het parlement.

Hoewel een aantal voordelen evident is, menen wij toch dat een andere richting de voorkeur verdient. In een mondialiserende samenleving verzwakt de notie van territorium. Wij vullen idealiter ook meer dan tevoren ons leven in op basis van gedeelde normen maar eigen waarden. En wij willen een grotere en directere invloed op allerlei beslissingen die ons direct aangaan; ‘paternalisme’ in de vorm van een bevoogding door een overheid heeft zijn beste tijd gehad.

Deze drie ontwikkelingen leiden tezamen geleidelijk tot het einde van de territoriale representatieve democratie. Daarvoor in de plaats komt een veel meer functionele en directe

democratie. In de toekomst kiezen wij bijvoorbeeld wellicht regionale of lokale autoriteiten voor onderwijs en gezondheidszorg. Ook daarvan bestaan in andere landen zoals de Verenigde Staten voorbeelden.

Toch blijft in die toekomst – het mag duidelijk zijn uit de inleiding tot dit hoofdstuk – een buitengewoon belangrijke rol weggelegd voor volksvertegenwoordigers. Dat zullen vermoedelijk wel heel andere volksvertegenwoordigers zijn met sterk gewijzigde verantwoordelijkheden.

Eerder legden wij een grote nadruk op het door de burger kiezen van prioriteitsthema's. Burgers, actief betrokken door bevlogen politieke voorlieden en voorgelicht door maatschappelijke organisaties en de media, weten zelf immers het beste welke maatschappelijke vraagstukken om een oplossing vragen. Daarbij hoort een grotere rol van maatschappelijke organisaties, dat wil zeggen: niet-democratisch gelegitimeerde belangengroepen. Wij wezen ook op de wenselijkheid van het maken van kaderafspraken met doelgroepen zoals ondernemingen, die op basis daarvan een veel grotere uitvoerende verantwoordelijkheid zouden krijgen.

Wij bewegen ons daarmee in de richting van een veel meer participatieve democratie. De rol van een klassieke volksvertegenwoordiging verzwakt daardoor. Maar dat is alleszins aanvaardbaar onder voorwaarde dat het bevoegde college – wijkbestuur, B&W, gedeputeerde staten, kabinet, Europese Commissie – verantwoording aflegt voor de kwaliteit van de processen waarbinnen de participatie tot stand komt. Indien we deze voorwaarde als uitgangspunt hanteren en – zoals steeds – van onderen af werken, vallen de stukjes van het kiesstelsel op hun plaats.

Kies verenigingsbestuur op wijkniveau.

Eerder kozen we voor de spelregel: in de buurtmaatschap geen partijpolitiek. De wijkraad bestaat uit voortrekkers uit de wijk en worden gekozen los van de politieke partijen. Maar kunnen de nationale politieke partijen zich afzijdig houden van de wijkpolitiek? Nu reeds worden gemeenteraadverkiezingen gedomineerd door nationale kopstukken die, zeker in grote steden, actief 'de markt' opgaan. Zijn bovendien de landelijke partijen wel in staat om de lokale voortrekkers – mensen uit het buurtcentrum, het schoolbestuur, de voetbalclub, noem maar op – aan te trekken? Want dat zijn de sleutelspelers van de buurtmaatschap.

Wellicht moet daarom worden gekozen voor een verenigingsstructuur met een wijkbestuur dat door coöptatie of door directe verkiezing tot stand komt. Met daarbij een aantal spelregels zoals een maximale zittingstermijn van 2x vier jaren om overmatige zetelvastheid tegen te gaan. Indien er dan ook nog een makkelijke en eerlijke procedure is voor het stellen van tegenkandidaten, komt het wel goed met de verenigingsdemocratie. De wijkbesturen binnen een gemeente werken dan dus onder de politieke verantwoordelijkheid van het college van B&W en vallen onder het toezicht van de gemeenteraad.

Het is ontegenzeggelijk echter wel van belang om de gemeentelijke en zelfs de landelijke politiek aan te koppelen op het leven in wijk of dorp. Wij speelden bijvoorbeeld met de gedachte om, in navolging van de districtenstelsels die in een aantal andere landen gelden, een gemeenteraad samen te stellen uit twee bronnen: een vastgesteld deel van 'wijklijsten' en het resterende deel direct gekozen van een voor de gehele gemeente geldende kandidatenlijst. Op die lijsten kunnen de nationale partijen staan maar ook wijkpartijen, zoals die al langer in veel

kleinere gemeenschappen grote en vaste aanhang hebben. Dezelfde lijn zou op provinciaal respectievelijk nationaal niveau kunnen worden doorgetrokken in een streken- of districtenstelsel.

Wij stellen het niet voor. De ervaring met bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening – kleine wijzigingen van bestemmings- of streekplannen – duiden op het risico van te enge belangenbehartiging. Bovendien zou een verkiezing van gemeentelijke thema's in de grote steden stellig het onderwerp multiculturaliteit of integratie hoog op de agenda zetten terwijl op het Friese platteland wellicht het openbaar vervoer en het behoud van infrastructuur – scholen, winkels, dorpshuizen – naar voren zouden komen. Daardoor wordt vermoedelijk op een meer evenwichtige wijze de burger met zijn werkelijke prioriteiten betrokken bij zijn gemeentelijke politiek. En, belangrijker wellicht, dat geldt ook andersom.

Kies thematische vertegenwoordigers op hogere niveaus.

Het belang van door de burger zelf gekozen thema's kan doorwerken in de actieprogramma's op alle bestuurlijke niveaus. Het zou idealiter ook van invloed zijn op de samenstelling van de volksvertegenwoordigingen en dat vraagt om een serieuze ingreep in de kiesstelsels.

Op nationaal niveau dient de door ons voorgestelde herverdeling van de taken van Tweede en Eerste Kamer sowieso gepaard te gaan met een andere bemensing van beide Kamers. Het spreekt vanzelf dat bij de voordracht en verkiezing van kandidaten voor de Eerste Kamer een sterk accent ligt op hun wetstechnische en bestuurlijke kwaliteiten.

Bij de Tweede Kamer ligt dat ingewikkelder. Indien de samenstelling echter de extra aandacht voor de gekozen prioriteitsthema's dient te weerspiegelen, zou sprake kunnen zijn van een mix van vertegenwoordigers uit de traditionele politieke partijen – zeg: tweederde van het ledental – en zogenaamde thematische vertegenwoordigers – zeg: eenderde.

De laatsten stellen zich persoonlijk kandidaat en worden gekozen op basis van hun visie en kennis over de gekozen thema's. Op dit moment zou een bepaald aantal Kamerzetels bijvoorbeeld voorbestemd kunnen zijn voor specialisten op gebieden als veiligheid, gezondheidszorg en onderwijs. Bij verkiezingen stemt de burger daartoe op twee kandidaten, een politieke en een thematische.

Op lagere overheidsniveaus wordt ongetwijfeld een aantal andere, regionale of lokale prioriteiten gesteld. Dit zou er in de voorgestelde opzet toe leiden dat daar andere deskundigen of sterk betrokkenen deel uitmaken van de betreffende volksvertegenwoordiging. De afstand tussen burger en politiek wordt zo sterk bekort.

5.2. Geef inhoud aan menselijke maat

Politiek is een mensenzaak en het is zoals met een voetbalelftal: zonder de goede spelers win je niet veel. Speciaal de rol van de aanvoerder is van belang. Steeds weer blijkt dat goede processen en structuren noodzakelijk zijn maar dat het verschil tussen goede en slechte prestaties altijd terug te voeren is op de kwaliteit van de mensen en vooral die van de voortrekkers.

Het gaat de komende jaren om voorlieden met en van klasse, die het voortouw nemen en de Nederlandse burger ook weten aan te spreken op hun gedrag. Want ook dat is nodig: een gedragsverandering van de burger. Alleen de voortrekkers slagen erin om de losse eilandjes van de ambtenarij op lijn te brengen voor gezamenlijke actie. Alleen zij hebben bovendien een wezenlijke kans om de nog veel fijner verspreide burgers te inspireren tot het actief deel uit maken van de maatschappen, op welk niveau dan ook, die ons dichterbij een wenselijke toekomst kunnen brengen. Zeker onder de huidige omstandigheden vraagt een aantal onderwerpen daarom om dringende aandacht.

Kies herkenbare trekkers, benoem ze niet.

Wij willen ons steeds meer kunnen vereenzelvigen met onze politieke voortrekkers. Daardoor wordt ook op alle niveaus de kwaliteit van de taakuitoefening van de vertegenwoordigende lichamen en de colleges sterk beïnvloed door de mate waarin binnen de politieke partijen geschikte kandidaten naar voren kunnen schuiven. Hun persoon komt daarbij steeds sterker in de schijnwerper te staan; de moord op Pim Fortuyn en het recente aftreden van Paul Rosenmöller vormen daarvan wrange illustraties.

Waarom dan op partijen stemmen? Zou het niet beter passen in een samenleving die zoekt naar rolmodellen om te stemmen op personen? De burgers moeten simpelweg meer te zeggen krijgen. Om die reden dienen publieke functionarissen, die er voor de burgers toe doen, door hen te worden gekozen. In dat concept past de **gekozen burgemeester** maar ook de **gekozen commissaris van de koningin, minister-president en voorzitter van de Europese Commissie**.

Velen wijzen op de bezwaren. Verkozen voorlieden zouden bijvoorbeeld meer geneigd zijn tot het volgen van de kiezer. Waardoor zij misschien weglopen voor impopulaire beslissingen of populistische keuzen maken. En daardoor verworden tot middenlieden: generaals die tussen hun troepen lopen, zeer gezien maar zonder dat er enige richting van hen uitgaat. Er is ook geen 'neutrale' voorzitter die in politiek woelige situaties de nuchterheid en het evenwicht kan bewaren. Die ook over professionele bestuurskwaliteiten beschikt die bij gekozen bestuurders niet altijd gewaarborgd zijn. Het zijn redelijke argumenten maar zij wegen niet langer op tegen de bezwaren van de afstand tot de burger. Bovendien is het een fictie te denken dat benoemde bestuurders in de praktijk berekend kunnen zijn op alle denkbare crises in hun territorium.

In een crisissituatie moet acuut worden omgeschakeld van een decentrale naar een strakke 'topdown' aansturing. De gemiddelde bestuurder – burgemeester, commissaris, minister – is echter niet geselecteerd op crisisbestendigheid bij explosies, grote branden of terroristische aanslagen. Hij moet dus zonder aarzelen bereid zijn bevoegdheden voor het geven van operationele orders te delegeren naar een topexpert of over te dragen aan een 'hogere' instantie. Dit blijkt in de praktijk geen vanzelfsprekendheid.

Misschien moeten wij zelfs overwegen nog verder te gaan. Bijvoorbeeld door de direct gekozen minister-president zijn **eigen kabinet** te laten samenstellen zoals dat in veel buitenlandse landen gebeurt. Die minister-

president is dan niet langer de eerste onder zijn gelijken maar uitdrukkelijk ‘de baas’ van zijn ploeg en als zodanig veel herkenbaarder.

Het wringt met onze traditionele coalitiebenadering waarbij een kabinet tot stand komt via onderhandeling tussen partijen. Maar eerder speelden wij met de gedachte dat de minister-president in zijn eentje het voortouw neemt bij het opstellen van een regeerprogramma en dat ook in de Kamer verdedigt. Uit de loop van het debat zou hij kunnen concluderen welke partijen of individuen hem steunen. Op basis daarvan kan hij dan een kabinet formeren van mensen, die zich kunnen vinden in dit programma.

Indien we zouden opteren voor een direct gekozen minister-president, zou zelfs een partijloze kandidaat een regering kunnen leiden. Nog extremer: het zou een kandidaat kunnen zijn die zijn verkiezingsprogramma volledig toespitst op de gekozen prioriteitsgebieden. Over de andere, politiek minder gevoelige punten is immers naar verwachting wel een breed genoeg draagvlak binnen de Kamer om al werkend tot oplossingen te komen. Het zakenkabinet in een democratische vorm: stof tot nadenken.

Verbeter selectie en behoud talent.

Zonder goede spelers win je niet veel. Het werven en behouden van talent voor politieke functies – topfunctionarissen en volksvertegenwoordigers – is daarom van cruciaal belang voor het functioneren van de democratie. En op dat gebied is serieus werk aan de winkel, zeker in een samenleving die – om het vriendelijk te zeggen – sceptisch is ten aanzien van het politieke metier. Het begint al bij de samenstelling van kandidatenlijsten. Het verdient sterke aanbeveling over te gaan op directe verkiezing van kandidaten door de partijleden. In feite kiezen wij nu geen volksvertegenwoordigers maar leden van de partijdemocratie. Die politieke partijen worden geleid door een elite die de structuur van de partij en de partijgang bepaalt. Het ledenbestand van de politieke partijen – twee procent van de kiezers – duidt ook op hun beperkte aantrekkingskracht. Willen wij toptalent motiveren om voor het voetlicht te treden, dan is een doorbraak vereist.

Velen voelen zich nu niet geroepen tot actieve dienst aan het politieke front. Te vaak prevaleren partijpolitieke carrièrepaden en netwerken boven inhoudelijke argumenten voor kandidaten. Te velen van hen zijn bovendien partijlid uit carrièreoverwegingen; de zeer geringe loyaliteit in de richting van ‘gevallen’ leiders en de applausmachines tijdens politieke congressen – veelal uitgelegd als tekenen van grote eensgezindheid – vormen daarvan soms wrange illustraties. Op gemeenteraadsniveau speelt steeds vaker het probleem dat het bijna onmogelijk is om de plekken in te vullen. Kwantiteit, niet kwaliteit, geeft dan de doorslag bij het presenteren van de kandidatenlijst.

Wij zoeken naar herkenbare mensen die ons ook herkennen. Welk beter mechanisme is er om hen te identificeren dan een verkiezing? De volksvertegenwoordiging moet immers in de eerste plaats de mening van het volk vertegenwoordigen... in al zijn verscheidenheid! Kun je er van uitgaan dat onze nieuwe medelanders zich op dit moment voldoende herkennen in de werkwijze van onze huidige overheid? Kunnen zij snel genoeg doorbreken in de kaders van politieke partijen? Of blijven we het gevoel houden dat we eerder ook hadden bij de Excuus Truus: een welwillend paternalisme bij de samenstelling van kandidatenlijsten door de partijvoorlieden?

Bovendien zoeken wij naar bezielde mensen voor wie wij respect kunnen hebben. Respect wordt verdiend aan de frontlijn, bezieling uit zich in moed om een eigen weg aan te geven. Moed bijvoorbeeld om ‘apostel’ te zijn – leidend en inspirerend – waar het de zwakkeren in de samenleving betreft. Moed ook om onpopulaire keuzen te bepleiten en als voorlieden maten voor te gaan in plaats van als middenlieden de ‘stem van het volk’ – zeg: opiniepeilingen – te volgen. Om zich niet te laten opzadelen ook met oneigenlijke verantwoordelijkheden of het scheppen van quasi-zekerheden bijvoorbeeld op het gebied van de veiligheid. Moed tenslotte om rugdekking te geven aan mensen in het veld of op de departementen als die loyaal invulden wat zij dachten dat de gezamenlijke bedoeling was. Niets is meer demotiverend aan de frontlijn dan een generaal die op het verkeerde moment even niet thuis is.

Dat lijken vanzelfsprekendheden maar rechte ruggen blijken ook in de politiek steeds weer zeldzaam. Waarom stellen we niet een **Michelin-achtige beoordeling in van politici?** Duizenden geïnteresseerde burgers zouden hun oordeel inbrengen over bewindspersonen en parlementariërs, met als voornaamste criteria het respect dat wij ervaren van de politicus en de bezieling die zij of hij uitstraalt. Het zou zinvolle informatie zijn voor het samenstellen van kandidatenlijsten.

Er zijn nog andere aandachtspunten voor het selecteren en vooral het behouden van toptalent. Mensen mogen niet worden overvraagd maar er moet tegelijk gebouwd worden op hun sterktes. Het waarborgen dat het juiste individu op de juiste plek terechtkomt en daar blijft zolang nodig is, is daarom van doorslaggevend belang waar het voortrekkers betreft.

Dat wordt in de ogen van de meeste kiezers niet in de hand gewerkt door de huidige gang van zaken tijdens de college- of kabinetsformaties. De hoogtijdagen van de democratie laten bij de burger-op-afstand vooral de smaak van vriendjespolitiek. Het is van tevoren nauwelijks duidelijk wie de kar trekken in geval een partij tot een coalitie toetreedt. Op nationaal niveau valt de minister-president soms te raden, maar de benoeming van ministers is een soort tombola. Partijen zijn uiterst voorzichtig met het benoemen van mensen die zij ministeriabel achten. Alweer wordt de aantrekkelijkheid van het politieke vak voor de mogelijk geïnteresseerde buitenstaanders maar ook voor de huidige spelers daardoor beperkt.

Tegen deze achtergrond moeten vraagtekens worden geplaatst die voor het goed functioneren van de democratie van wezenlijk belang zijn. Zijn partijen bijvoorbeeld in staat tot het selecteren van werkelijke kanjers en is hun screening voldoende om de knoeiers te laten afvallen? Worden de kandidaten goed voorbereid op hun taak en adequaat begeleid? Zijn hun beloning en ontplooiingsmogelijkheden aantrekkelijk genoeg om op termijn een goede instroom te waarborgen? Is er een wezenlijk carrièreperspectief na uittreding?

Het antwoord op deze vragen is te vaak ontkennend, en daarom moeten partijen hun **personeelsbeleid onder de loep nemen**. Ter illustratie: ministers en staatssecretarissen zijn in het algemeen doorgeschoven uit de Tweede Kamer. Een goed kamerlid is echter lang niet altijd de beste bewindspersoon. Velen ontberen daarvoor de benodigde politiek inhoudelijke en bestuurlijke vakkennis. De soms absurde verjongingsdrift plaatst een aantal van hen ook in een positie van – te – grote verantwoordelijkheid. Bij de samenstelling van het kabinet wordt bovendien onvoldoende aandacht besteed aan de samenhang van team, de complementariteit van kwaliteiten, de gezamenlijke bestuurlijke ervaring, enz. Geen trainer van een serieuze voetbalclub, laat staan manager van een bedrijf of maatschappelijke instelling, zou het aandurven.

Ook de overmatige doorstroming van kamerfracties behoeft herbezinning. In een vergrijzend land mag de verjongingsdrift niet doorslaan: ook ouderen willen herkenbaar worden vertegenwoordigd. Bovendien is vernieuwen iets anders dan puur verjongen en is het geen doel op zich. Het aanhouden van maximale zittingstermijnen – bijvoorbeeld drie maal vier jaren – heeft stellig voordelen: de meeste mensen vertonen na verloop van tijd roestvlekjes. Aan de andere kant heeft de Tweede Kamer een inhoudelijk belang bij de aanwezigheid van een verstandige mix tussen nieuw bloed en ervaring in het vak. Dat voorkomt veel naïviteit en herhaaldelijk het wiel uitvinden. Nu al kijkt men in het buitenland vreemd op van de capriolen in ons van oudsher gerespecteerde parlement.

Volksvertegenwoordigers worden verondersteld te fungeren als een soort duizendpoot. Met een uiterst beperkte ondersteuning moeten zij tegenspel bieden aan bewindspersonen en hun uitgebreide staven die ook nog eens worden versterkt door adviesraden en –bureaus. Dat is een kansloze uitdaging; het **versterken van ondersteuning** is onder de huidige omstandigheden een voorwaarde voor het goed functioneren van onze vorm van democratie en het behouden van goede volksvertegenwoordigers. De onverantwoorde opgave van dit moment schrikt bovendien vooral vakmensen met een goede baan in het bedrijfsleven of maatschappelijke instellingen zoals de gezondheidszorg of het hoger onderwijs af.

Te vaak wordt ook verwezen naar organisatorische vaardigheden die onder andere zijn aangeslepen binnen partijkaders. Maar dat is niet de hoofdreden waarom mensen in de volksvertegenwoordiging werden gekozen. Wie goed kan communiceren naar kiezers toe – met passie en visie – weet niet noodzakelijkerwijs veel van organiseren. Dat is echter ook niet nodig noch wenselijk. Het politieke vak vraagt om de communicatie van grote lijnen en de keuzen daarin, niet om de volledige beheersing van de organisatieleer. Voor dat laatste doel is het veeleer zaak om externe deskundigheid bij het beslissingsproces te betrekken.

Dat kan bijvoorbeeld door belangrijke beleidsbeslissingen te laten voorafgaan door een openbare hoorzitting. Op die wijze kan ook de zelfstandige rol van uitvoerende instanties beter worden erkend en zichtbaar gemaakt in de parlementaire procedures. Na een debat op hoofdlijnen worden ambtenaren en uitvoerders in het openbaar gehoord over de technische mogelijkheden en onmogelijkheden. Daarna volgt de politieke besluitvorming. Ook het instellen van deskundigenpanels op deelonderwerpen die het parlement snel en in het openbaar van advies voorzien, verdient aanbeveling.

Tenslotte is voor het behouden van talent aandacht vereist voor het **versterken van de positie van het individuele Kamerlid**. Dwars door de partijen heen is de tendens zichtbaar dat het Kamerwerk voor velen niet uitnodigend is om zich kandidaat te stellen. Dat geldt voor mannen en vrouwen die betaalde arbeid en de verzorging van kinderen willen combineren. Deeltijdmogelijkheden zijn er niet maar waarom eigenlijk niet? Waarom niet werken in duo's met een nadruk op teamverband? Zoals dat elders ook gebeurt; de overheid vervult op dit gebied een voortrekkersfunctie.

Willen wij een goede bezetting, dan is een grotere waardering voor het Kamerlidmaatschap vereist. Kamerleden moeten bijvoorbeeld beschikken over een voldoende infrastructuur: de professionalisering van het Kamerlidmaatschap krijgt geen vorm door het optuigen van de partijpolitiek, maar juist door het vak van volksvertegenwoordiger te bevorderen. Een

terugkeergarantie in een vroegere werkkring dient gepaard te gaan met een maximale ambtstermijn.

Ook de inhoud speelt een rol bij het verhogen van de aantrekkelijkheid van het Kamerlidmaatschap. Kamerleden moeten bijvoorbeeld lid kunnen zijn van het Europees Parlement. Het zou velen voldoening bieden en geeft tevens de beste garantie op informatieoverdracht.

Zouden ook niet enorme reserves van talent en ervaring worden aangeboord indien ‘specialisten’ – mensen met een diepe kennis op een enkel gebied – de mogelijkheid hebben om maar een paar dagen per week politicus te zijn op hún terrein? Bijvoorbeeld een arts wiens missie het is het geluid van een goede gezondheidszorg in de Kamer te vertolken, maar die daarvoor niet alles inleveren en bovendien met de algemene politiek niet veel van doen heeft? Vergelijkbaar met Amerika waar men in bepaalde beroepen soms een paar jaar ontwikkelings-hulp doet of andere vormen van vrijwilligerswerk. Het maakt de politiek ook persoonlijker en minder ‘een baantje’.

* * *

Om de juiste volksvertegenwoordigers en publieke functionarissen op de juiste plaats te krijgen moet dringend aandacht worden geschonken aan twee speerpunten.

Ten eerste het herbezien van kiesstelsels: een verenigingsbestuur op wijkniveau wordt ingezet zodat lokale voortrekkers een belangrijke rol kunnen spelen. Op hogere niveaus worden thematische vertegenwoordigers gekozen, zodat bijvoorbeeld het parlement is samengesteld uit politieke en thematische kandidaten.

Ten tweede moet inhoud gegeven worden aan menselijke maat door publieke functionarissen die er voor de burgers toe doen (bijvoorbeeld burgemeester of minister-president) te kiezen in plaats van te benoemen. Ook kandidaten voor lijsten worden dan gekozen in plaats van benoemd. Om de juiste persoon op de juiste plaats te krijgen en te houden moet meer aandacht besteed worden aan adequate werving en selectie van talent, ondersteuning van volksvertegenwoordigers en versterking van de positie van het individuele Kamerlid.

6. Hoe verder?

De Publieke Zaak is begonnen vanuit een enorme ambitie. Onze groep wil een vuur aanwakkeren in de samenleving. Dat vuur moet anderen verwarmen, hen meeslepen. Zodat het – misschien langzaam maar wel onstuitbaar – oplaait en latere generaties zich kunnen koesteren in de gloed.

Wij hebben gekozen voor het vertellen van een verhaal. Het is geen nieuw verhaal, veel stukjes werden eerder verteld en bouwen op een breed draagvlak. Het is wel een goed verhaal dat wij willen vertellen.

Een goed verhaal moet groeien. Ergens, bij een kampvuur, vertelt iemand het een eerste keer. Er moeten anderen zijn, die luisteren en gefascineerd zijn. Als zij verder trekken, elk naar een volgend kampvuur, moeten zij het verhaal willen doorvertellen. Zij zullen het inkleuren met hun eigen kleuren. Zij zullen ook de anderen bij dat vuur aankijken en het verhaal toesnijden op hen.

Als de eerste vertellers het verhaal weer horen en worden herinnerd aan hun vroegste vertellingen, zullen zij het wellicht nauwelijks herkennen: het is ‘ons’ verhaal geworden. En nog weer later, als het verhaal duizend keren is doorverteld en aangepast door steeds nieuwe generaties, zullen de voorlieden en maten van die tijd nog steeds het verhaal ‘leven’ omdat het de kern vormt van hun maatschapscontracten.

Er is durf voor nodig om bij die eerste kampvuren op te staan. Misschien wil er wel niemand luisteren en het verhaal is waarschijnlijk ook nog niet voldoende doordacht. Vertellers moeten kwetsbaar durven zijn. Uitgewerkte verhalen – handleidingen, zeg maar – hebben ook weinig wervends. Om mensen aan het denken te krijgen, moeten er losse einden zijn, die uitdagen tot nadenken en hopelijk tot het verder knopen aan het gezamenlijke verhaal.

Die losse einden waren er in onze discussiebijeenkomsten. We wezen op onze blinde vlek waar het Europa betraf. Wat bijvoorbeeld te denken van de Europese verkiezingen: moeten we ooit overgaan tot directe verkiezing van het Europees Parlement en hoe herkennen we ons in de kopstukken in de Europese Commissie? Veel vragen bleven ook onbesproken. Waarom een Eerste Kamer die wordt samengesteld via verkiezing voor de Provinciale Staten? En waarom dan niet de wijkverkiezing als basis voor de gemeenteraad in een grote stad?

Hoe nu verder? Wij denken dat een twee-sporenaanpak wenselijk is.

6.1. Richt Vereniging De Publieke Zaak op

De Publieke Zaak is begonnen vanuit de enorme ambitie om de onvrede, die de publieke discussie nu kenmerkt, om te zetten in een proces van fundamentele constructieve vernieuwing van onze democratie, waar velen – binnen en buiten de formele politiek – hun inbreng in kunnen en willen hebben. Een proces dat onze samenleving inspireert tot meer respect en bezieling, de overheid tot effectiever werk, en beide tot betere samenwerking met elkaar.

Er zijn veel mensen in onze maatschappij die actief willen bijdragen tot het functioneren van overheid en politiek. De komende maanden zullen wij hen uitnodigen om toe te treden tot de

Vereniging De Publieke Zaak, een a-politieke vereniging van burgers die de hier geopperde ideeën in grote lijnen ondersteunen en bereid zijn om zich in te zetten voor een cultuuromslag.

Een dergelijk initiatief kan alleen een wezenlijke meerwaarde leveren indien een kritieke massa wordt overschreden. De vereniging moet daarom ‘partij-neutraal’ zijn: mensen van alle politieke kleuren en alle achtergronden moeten de doelstellingen willen inkleuren en tot leven brengen op hun plaats in onze samenleving. Indien uit de reacties op ons initiatief een voldoende draagvlak blijkt, zullen wij de Vereniging De Publieke Zaak oprichten.

In dat geval wordt het een ‘turbovereniging’: een vereniging die wordt opgericht voor de periode van één jaar, met als doel de publieke discussie te versnellen en verbreden. Samen werken we de beschreven ideeën uit en vullen ze aan. We brengen ze tot leven en stimuleren politici en bestuurders om ze tot richtlijn van dagelijks handelen te nemen en te houden.

Na een jaar bekijken de leden opnieuw of verdere aanzetten zinvol zijn. Het kan zijn dat op dat moment wordt besloten door te gaan. Maar idealiter is de Vereniging overbodig geworden omdat de beoogde doelen breed worden gedragen. Zo kan De Publieke Zaak, zelfs als de vereniging zou worden opgeheven, de aanzet vormen voor een beweging voor het Menselijk Milieu.

Voorbeelden van **mogelijke verenigingsactiviteiten**:

- Organiseren van lokaal debat over Publieke Zaken door lokale afdelingen
- Onderhouden van een interactieve ledensite **www.publiekezaak.nl**
- Uitdragen en verdiepen basisthema's De Publieke Zaak in radio- en tv-programma's, en publicaties in de schrijvende pers .
- Organiseren van een regelmatige onafhankelijke beoordeling – in navolging van zulke partijen als de Consumentenbond en Michelin – van prominente politici, parlementaire journalisten en mediaredacties (landelijk en lokaal)
- Opzetten van een jaarlijks rapport over ‘De Staat van de Staat’ op of rond Prinsjesdag, om gerichte aandacht voor echte beleidsresultaten te stimuleren
- Publiceren van een kritische toets rond verkiezingsprogramma's en regeerakkoorden
- Instellen en onderhouden van een kenniscentrum met universitaire leerstoel over kernonderwerpen De Publieke Zaak
- Opzetten van een of meerdere steunpunten voor groeperingen, zowel vanuit de overheid/politiek als uit de burgerij, die de goede relatie tussen burger en overheid willen bevorderen
- Stimuleren van andere (vrijwilligers-)organisaties en particuliere initiatieven om in door hen gekozen vormen het realiseren van de doelstelling van De Publieke Zaak dichterbij te brengen.
- Fungeren als gevraagde of ongevraagde denktank op relevante gebieden

6.2. Draag voortouw over aan politiek verantwoordelijken

Wij nodigen onze politieke voortrekkers uit om het voortouw te nemen in de praktische vernieuwing van politiek en bestuur, die hiervoor gesuggereerd is. Vele uitwerkingsvormen zijn denkbaar en wij willen hen graag, waar mogelijk en gewenst, ondersteunen. De volgende ideeën zijn daartoe te overwegen:

- De wetenschappelijke bureaus van politieke partijen uitnodigen om commentaar op en verdieping van het voorliggende werkstuk te geven
- De Tweede Kamer uitnodigen vier werkgroepen met gemengde samenstelling – Kamerleden en externe deskundigen – te formeren, die aanbevelingen ontwikkelen voor elk van de vier genoemde werkterreinen
- De burgemeesters van de grootste en van enkele kleinere gemeenten uitnodigen een werkgroep te formeren met als taak om :
 - Te kijken naar de mogelijke vernieuwing van het beleid op gemeente- en buurniveau
 - Te experimenteren met ‘burgerbetrokkenheid’ rond dagelijkse vraagstukken
- Bovenstaande groepen uitnodigen bij te dragen aan het verbeteren van de infrastructuur door het ontwikkelen van een:
 - Publiek ‘meetstation’ dat expertise ontwikkelt en toepast op het terrein van meetbare taakstellingen en toetsingen
 - Expertisecentrum dat als kennisuitwisselingscentrum op het betrokken terrein kan functioneren.

Nederland is een land met een grote democratische traditie, een land waar wij trots op zijn en ons thuis weten. Het is de uitdaging aan ons allen om ervoor te zorgen dat wij ook in een wereld, waar de randvoorwaarden ingrijpend zijn veranderd en waar wij met geheel nieuwe vraagstukken worden geconfronteerd, met recht zullen kunnen zeggen dat wij een goed functionerende democratie hebben, waar de meeste burgers trots op zijn. Dat is de inzet van De Publieke Zaak en wij nodigen u graag uit om daarover mee te denken. Waar blijft het respect en waar de bezieling als die niet uit onszelf komt?