

Overheids- vernieuwing in Nederland



PETER CASTENMILLER¹

1. 'Belgen doen het Beter'

Tien jaar geleden werd in Nederland, onder begeleiding van een 'zelfbenoemde Staatscommissie', het pamflet 'Een kwestie van uitvoering. Vernieuwingsagenda voor een presterende overheid' gepubliceerd². In het pamflet werd een aantal goede voorbeelden van slim overheidsoptreden uit het buitenland, waaronder België, beschreven. Dit pamflet maakte direct furore onder de titel 'De Belgen doen het beter'. Dat was namelijk even schrikken voor 'd'Ollanders'; België als lichtend voorbeeld voor Nederland.

Als generalisatie was de titel enigszins bezijden de waarheid. De Nederlandse situatie kenmerkt zich, ook in die jaren, door een grote mate van veelzijdige – vooral gemeentelijke – initiatieven tot vernieuwing. Daarbij worden nieuwe internationale initiatieven vaak snel opgepikt en her en der toegepast, ofschoon daar een zekere mate van modieusheid en 'waan van de dag' niet vreemd aan zijn. In Nederland ontbreekt echter meestal centrale sturing op vernieuwing van de overheidsorganisatie. Daardoor zit er geen lijn in de ontwikkelingen en vindt er (te) weinig afstemming plaats tussen decentrale en centrale initiatieven. Er is daarmee sprake van een grote veelzijdigheid aan initiatieven. In tegenstelling tot Vlaanderen kunnen in Nederland vernieuwing en modernisering van overheidsfunctioneren niet 'per decreet' aan lagere overheden worden opgelegd. In de Grondwet wordt gesproken over 'de huishouding' van provincies en gemeenten. Daarmee wordt de inrichting en het functioneren van de organisatie van gemeenten en provincies bedoeld. Over deze 'huishouding' hebben gemeenten en provincies volledige autonomie. Onder verwijzing naar de eigen autonomie waren provincies en gemeenten stelselmatig het Rijk van hun erf. Dit biedt hun tegelijkertijd de ruimte om naar eigen

goeddenken te pionieren met zoiets als New Public Management³, kwaliteitssystemen als ISO of INK, of kwaliteitshandvesten e.d.

2. Rol Rijksoverheid

Om dan toch iets van een gerichte ontwikkeling bij het functioneren van decentrale overheden⁴ te stimuleren, heeft het Rijk geen andere mogelijkheid dan om deze overheden met geld 'te verleiden'. Dit is herhaaldelijk gebeurd, bijvoorbeeld gedurende de jaren negentig van de vorige eeuw in het programma OL2000 (Overheidsloket 2000)⁵. In de 21^{ste} eeuw was er eerst eGem⁶ later gevolgd door 'Operatie NUP'⁷. Al deze programma's kenden een projectbureau dat allerlei handreikingen of instrumenten ontwikkelde, waar

³ Daar waar bijvoorbeeld met het Vlaamse gemeentedecreet van 2005 het New Public Management (NPM) bijna de standaard is geworden, kan je gerust stellen dat het NPM in Nederland al passé is, vooral nadat 'ondernemende overheden' in de economische en financiële crisis – en zelfs daarvoor al – flink onderuit zijn gegaan. Zo probeerde de provincie Zuid-Holland al in de jaren negentig van de vorige eeuw winst te maken met het beleggen van de ruime financiële reserves. In 1999 ging een bedrijf met naam Ceteco failliet. Pas op dat moment bleek dat de provincie een kleine 50 miljoen had belegd in dit bedrijf, zonder dat provinciale staten hiervan op de hoogte waren. Vervolgens bleek dat de provincie veel meer geld – bijna 2 miljard – in diverse, soms risicovolle beleggingen had gestoken. In 2008 bleken tientallen gemeenten en enkele provincies veel van hun financiële reserves te hebben ondergebracht bij de IJslandse Landsbanki. Deze bank ging aan het begin van de financiële crisis failliet.

⁴ Vanaf dit punt richt deze bijdrage zich volledig op gemeenten.

⁵ Zie www.OL2000.nl: Citaat van de website: "Overheidsloket 2000 (OL2000) is een organisatieconcept dat in 1996 is ontwikkeld om publieke dienstverleners te ondersteunen de stap te maken naar vraaggerichte en geïntegreerde dienstverlening. Het concept gaat uit van één aanspreekpunt tussen de overheid en klant. De klant ontvangt op één plaats een samenhangend pakket van overheidsdiensten op basis van specifieke vraagpatronen."

⁶ Het programma Egem startte in 2003. Toentertijd was de missie om gemeenten te ondersteunen bij het verbeteren van hun dienstverlening en bedrijfsprocessen door effectieve en efficiënte inzet van ICT. Zie: <http://www.computable.nl/artikel/nieuws/246593/250449/egem-helpt-gemeenten-bij-automatiseren.html#ixzz2oml6UxDJ>

⁷ <http://new.kinggemeenten.nl/operatie-nup/wat-is-operatie-nup>: "Betere dienstverlening en administratieve lastenverlichting voor burgers, bedrijven en instellingen. Dat zijn de belangrijkste doelstellingen van het NUP, het Nationaal Uitvoeringsprogramma Dienstverlening en e-overheid, dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft opgesteld."

¹ Dr. Peter Castenmiller houdt zich al 25 jaar bezig met het Nederlands bestuur, zowel als onderzoeker, adviseur als wetenschapper. Momenteel is hij verbonden aan het adviesbureau PBLQ Zenc, te Den Haag.

² A. Zuurmond, J. de Jong en J. van den Steenhoven, Een Kwestie van Uitvoering. Den Haag 2003.

gemeenten naar believen, al dan niet aangemoedigd met stimuleringsubsidies, gebruik van kunnen maken.

3. Initiatieven van gemeenten

Als het gaat om vernieuwing kunnen Nederlandse gemeenten dus eigenlijk rustig achteroverleunen tot het Rijk weer eens met een zak geld langskomt. Toch neemt menige gemeente zelf het initiatief tot innovatie en modernisering. Binnen gemeenten zijn er altijd wel 'beslissers', zoals burgemeesters, wethouders of gemeentesecretarissen, die het avontuur niet schuwen. Vooral de beroepsgroep van gemeentesecretarissen wordt meer en meer bevolkt door goed opgeleide, professionele managers, die goed ingevoerd zijn in de laatste modes en trends. Onder druk van de crisis worden allerlei initiatieven genomen om met minder middelen toch meer te bereiken. Naast de algemene trend van de verdere toepassing van ICT of het benutten van informatie uit benchmarks, is momenteel vooral populair om kritisch naar eigen procedures en werkwijzen te kijken en overbodige handelingen te strepen ('LEAN-management'). Tegelijkertijd wordt alom geprobeerd om individuele ambtenaren meer zeggenschap en verantwoordelijkheid te geven ('Ambtenaar 2.0'). Ook worden allerlei strategieën ontwikkeld waarbij gemeenten, gemeentebestuurders en ambtenaren, meer en bewust gebruik maken van internet en sociale media, zoals Twitter en Facebook. De veelzijdigheid in Nederland wordt versterkt door een actieve rol van consultancybedrijven. Menig adviesbedrijf ontwikkelt instrumenten om het functioneren van overheden te versterken.⁸

4. VNG en KING

De VNG, de vereniging van alle Nederlandse gemeenten, probeert sinds enkele jaren enige sturing, richting en continuïteit te realiseren. Deze strategie werd in aanvang gelanceerd onder de titel dat gemeenten 'De eerste overheid' wilden zijn.⁹ De achterliggende overwegingen bij deze strategie is dat de VNG de positie van het lokale bestuur in de verhouding met de rijksoverheid (zoals bij onderhandelingen over bezuinigingen, over de decentralisatie van taken) structureel wil versterken. Een degelijke en betrouwbare overheid, die verstandig en efficiënt met de eigen middelen omgaat, en er in slaagt om allerlei gestelde maatschappelijke doelen te realiseren, draagt bij aan een sterke onderhandelingspositie. Als uitvloeisel van deze strategie heeft de VNG¹⁰ een stichting opgericht onder de naam KING. Deze afkorting staat voor Kwaliteits Instituut

⁸ Het komt zelfs voor dat overheden zelf het initiatief nemen tot de ontwikkeling van vernieuwende instrumenten en hiervoor (semi-)commerciële bedrijven inrichten. Een actueel voorbeeld is DIMPACT (zie www.dimpact.nl). Dat daarbij gemeenten ook commerciële risico's lopen, blijkt uit de gang van zaken rond het samenwerkingsverband 'Gov United' waarin enkele tientallen gemeenten gezamenlijk software willen ontwikkelen. Enkele jaren terug moesten deze gemeenten bijspringen om een gat van 5 miljoen euro te dichten. Zie onder meer: <http://www.computable.nl/artikel/nieuws/overheid/4300923/1277202/gemeente-haarlem-stapt-uit-govunited.html>

⁹ VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (Commissie Van Aartsen), 'De eerste Overheid'. Den Haag 2007.

¹⁰ In essentie is dit natuurlijk een besluit geweest van de aangesloten leden, de gemeenten.



Nederlandse Gemeenten. KING kent drie zogenaamde pijlers, het versterken van de bestuurskracht van de gemeenten (het vermogen om maatschappelijke doelen te bereiken), het bevorderen van het beheer en de toepassing van benchmarks in het lokale bestuur en het versterken van de toepassing van ICT door gemeenten. Bovendien probeert KING ook een ordenende rol te spelen bij het veelzijdige aanbod van commerciële producten. Dit doet KING door verschillende commerciële producten, met name op het terrein van bestuurskrachtmetingen en van benchmarks, te certificeren.

Het bijzondere is nu, in afwijking van vergelijkbare voorlopers, dat de basisfinanciering van KING volledig door de gemeenten zelf wordt verzorgd. Jaarlijks ontvangen gemeenten gelden van de rijksoverheid. Een klein percentage hiervan wordt direct doorgesluisd naar KING. Hierdoor zijn de gemeenten nu echt 'eigen baas'. Hoewel een klein percentage is dit in absolute euro's een fors bedrag, waar KING veel slagkracht mee kan bereiken.¹¹ Ook KING kan gemeenten niet verplichten tot deelname aan de programma's en acceptatie van de normen en kwaliteitscriteria die KING ontwikkelt. Maar omdat het een organisatie is waar gemeenten zelf mee hebben ingestemd, is het voor gemeenten lastig om zich er vervolgens aan te onttrekken.

5. Balans

Toch zijn zowel de veelzijdigheid als de vrijblijvendheid voor Nederlandse gemeenten nooit ver weg. De in de grondwet vastgelegde autonomie in de 'eigen huishouding' impliceert dat zonder lokaal draagvlak elk initiatief gedoemd is te falen. Het impliceert eveneens dat elke gemeente eigen keuzes maakt en andere accenten plaatst. Dat maakt het Nederlandse beeld in vergelijking met Vlaanderen volstrekt onoverzichtelijk. En daarmee wordt het onmogelijk om te stellen dat Nederlanders, tien jaar na 'De Belgen doen het beter', de vermeende achterstand hebben omgezet in een voorsprong. ||||

¹¹ In 2012 bedroeg de basisfinanciering van KING €7,5 miljoen. Daarnaast zijn er verschillende programma's en projecten waar het Rijk geld voor ter beschikking stelt aan KING. Deze projectgelden bedragen ongeveer €17,1 miljoen. Bron: KING, Jaarverslag 2012, pagina 8.