

Maak verschil

Samenvatting: conclusies
en aanbevelingen

Hoge groeicijfers van de Nederlandse economie zijn steeds minder vanzelfsprekend. De urgentie van een gezonde Nederlandse economie blijft de komende jaren onverminderd hoog. Werkgelegenheid, bedrijvigheid, financiële armlag: voor burgers, bedrijven en overheden gaat dit hand in hand met het kunnen oplossen van maatschappelijke vraagstukken en het kunnen waarmaken van goede dienstverlening.

In dit rapport hebben wij onderzocht of Nederland economische groei laat liggen omdat de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur niet optimaal georganiseerd is. In de afgelopen jaren wijst een toenemend aantal wetenschappelijke publicaties op een relatie tussen de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur en de ontwikkeling van de economie. De wijze waarop het openbaar bestuur is ingericht en werkt, veroorzaakt immers 'transactiekosten' en heeft zijn weerslag op het beleid op terreinen als regionaal economisch beleid, verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, arbeidsmarkt, onderwijs en cultuur. De optimalisering van de inrichting en werking van het openbaar bestuur kan een serieus effect hebben op economische groei.

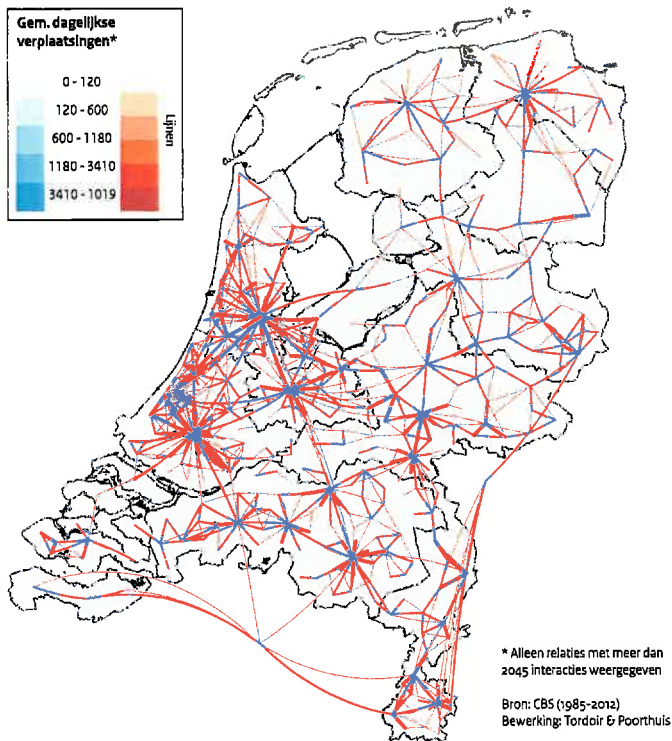
Economische opgaven zijn contextspecifiek en verschillen in aard en omvang per regio. Dat betekent dat de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur voldoende adaptief moet zijn om hier effectief en efficiënt op in te kunnen spelen. Op dit moment constateren wij dat het openbaar bestuur nog te uniform is ingericht en in zijn werking te weinig flexibel is. 'Administratieve fragmentatie' is een remmende factor. De mismatch tussen contextspecifieke opgaven en de adaptiviteit van het openbaar bestuur laat kansen voor meer economische ontwikkeling onbenut. Huiselijker gezegd: we laten geld liggen en dat kunnen wij ons niet veroorloven. Met meer differentiatie én minder vrijblijvendheid in bestuurlijke samenwerking is dat geld te verdienen. Dit rapport biedt inzicht in de relevante economische ontwikkelingen en formuleert aanbevelingen voor een economisch regionaal-bestuurlijk programma voor Nederland.

In onze analyse onderscheiden wij drie trends binnen het economisch domein die van betekenis zijn voor de inrichting en werkwijze van het openbaar bestuur.

In de eerste plaats zien we dat de economische, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid zich in toenemende mate manifesteert op regionaal niveau. Arbeidsmarkt, ondernemen, onderwijsvoorzieningen, wonen, vervoer, ruimtelijke inrichting, uitvoering van collectieve voorzieningen: de werkelijkheid van alledag beperkt zich voor burgers, bedrijven en bestuurders niet tot één gemeente, maar doet zich op regionaal niveau met name voor in netwerken van grotere en kleinere steden en dikwijls in grensoverschrijdende context ("daily urban systems"). Dit niveau valt een enkele keer nagenoeg wel, maar in de regel niet samen met wat in ons land het provinciaal niveau is. In de regio's zijn de opgaven verschillend en wordt er bestuurlijk verschillend op ingespeeld. Wat de regionale schaal is en hoe de bestuurlijke aanpak het beste kan worden vormgegeven, kan ook per opgave verschillen. Succesfactoren voor een positieve relatie tussen regionaal bestuurlijk handelen en regionale economische ontwikkeling zijn: een inhoudelijke agenda van publieke en private partners, maatwerk toegesneden op de regionale context (stedelijke netwerken en landelijke gebieden, evenals grensoverschrijdende samenwerking) en bestuurlijk doorzettingsvermogen.

In de tweede plaats constateren we dat de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de grote snelheid van veranderingen een groot adaptief vermogen van het bestuur vragen. Voor bestuurlijk aanpassingsvermogen zijn cultuur en processen minstens zo belangrijk als structuur: niet-hiërarchische samenwerking tussen overheden, regelings- en handelingsruimte, ruimte voor verschillende arrangementen en oplossingen. Daarom beschouwen wij een nieuwe bestuurlijke blauwdruk voor Nederland als onwenselijk. Een grootschalige bestuurlijke reorganisatie miskent dat ontwikkelingen van alle tijden zijn en door zullen blijven gaan en zal bovendien eventuele nieuwe formele indelingen snel achterhaald doen zijn.

In de derde plaats is verwevenheid van belang; tussen domeinen, tussen regionaal en internationaal niveau en tussen bestuurslagen. Dat betekent dat het openbaar bestuur – lees: de bestuurders – verbindingen moet kunnen leggen tussen verschillende partijen binnen de economie, tussen bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen en tussen de verschillende overheidslagen (inclusief grensoverschrijdende respectievelijk Europese samenwerking).



Afbeelding 1. Mensen verplaatsen zich dagelijks steeds meer op regionaal (stadsge-
westelijk en interstedelijk) niveau (bron: Regioplan/Tordoir)

Dit vergt dat het bestuur een rolopvatting heeft die past in de netwerksamenleving, ook in het economische domein, daar een visie op heeft en richting aan geeft. De kwaliteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers is doorslaggevend. Dit vraagt ook om steun aan en waardering voor onze bestuurders en politici. Daarnaast hebben ambtenaren een belangrijke rol bij kwaliteit en continuïteit van beleidsvoorbereiding en van uitvoering. Verwevenheid vraagt ook van hen nieuwe vaardigheden en rolopvattingen.

Hoe kunnen de economische groeikansen en de bestuurlijke inrichting meer met elkaar in overeenstemming worden gebracht? Daarvoor is een aantal principes opgesteld, die in een economisch

regionaal-bestuurlijk programma concreet kunnen worden gemaakt. Dit zijn de volgende:

- De inhoudelijke opgaven staan voorop, waarbij het regionaal niveau het aangrijpingspunt is. Daarbij moeten we niet uitgaan van blauwdrukken en oplossingen die vrijblijvend zijn.
- Voldoende adaptief vermogen om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en veranderingen. Dat vergt differentiatie, deregulering en de-hiërarchisering van en binnen het openbaar bestuur.
- In staat zijn verbindingen te leggen tussen domeinen en sectoren, maar ook tussen bestuurslagen. Daarvoor is het noodzakelijk een gedeelde visie, kennis van zaken en de geschikte vaardigheden te hebben. Kortom, goede bestuurders, politici en ambtenaren.

Voor de komende kabinetsperiode wordt de volgende agenda geadviseerd:

- 1. De inhoudelijke opgave staat voorop.** Gemeenten worden uitgenodigd en uitgedaagd om bestaande of nieuwe regionale samenwerking, voor zover dit nog niet het geval is, te voorzien van een economisch regionaal-bestuurlijk programma met intensieve betrokkenheid van provincie, rijk, waterschappen, bedrijfsleven, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. In grensregio's betekent dit ook samenwerking met regio's uit België en/of Duitsland. Hierin worden gezamenlijke economische en bestuurlijke opgaven geagendeerd en wordt de verbinding gelegd tussen de verschillende sectoren waar deze opgaven betrekking op hebben. Dit geeft richting aan gezamenlijk optreden en investeren. Deze programma's dienen meerjarig van karakter te zijn met het oog op gewenste duidelijkheid en continuïteit voor bedrijven, kennisinstellingen, burgers en de betrokken overheden zelf.
- 2. Mensen maken het verschil in het openbaar bestuur.** De economische opgaven vragen om kwalitatief goede bestuurders, politici en ambtenaren. In profielschetsen en benoemingsprocedures en in opleiding en ondersteuning, van provinciale en gemeentelijke bestuurders en ambtenaren zal meer dan nu gebruikelijk is gewicht worden toegekend aan die functievereisten die passen bij deze tijd, zoals het vermogen in het belang van de regio te denken. Tevens dient er aandacht te zijn voor een passend onderwijsaanbod voor bestuurders, volksvertegen-

woordigers en ambtenaren, zodat kennis en vaardigheden up to date blijven. Ten slotte zijn aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden binnen het publieke domein noodzakelijk, zodat kwalitatief goede mensen gestimuleerd worden daarbinnen te werken.

3. Geen blauwdruk, geen vrijblijvendheid. Gemeenten versterken het bestuurlijk vermogen op basis van inzicht in hun economische opgaven, hetzij door intensivering van de intergemeentelijke samenwerking, hetzij door samenwerking via een centrum-gemeenteconstructie. Gemeenten krijgen een periode van bijvoorbeeld twee jaar om hier invulling aan te geven. Wanneer gemeenten er onderling niet uitkomen, maakt de regering afhankelijk van de regionale context een keuze ('terugvaloptie'), of door het in positie brengen van de centrumgemeente, of door het 'algemeen verbindend verklaren' van regionale samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking heeft een publiek-rechtelijke basis. De Wgr wordt vereenvoudigd, inclusief de bestuursvormen; de centrumgemeenteconstructie krijgt hierin een prominentere plaats en er komen grotere vrijheden om intergemeentelijke samenwerkingsvormen te kiezen. De democratische legitimatie blijft bij deze constructies bij de individuele gemeenteraden.

4. De-hiërarchisering van de verhouding tussen provincie en gemeente. Daar waar de provinciale en regionale schaal samenvallen, kunnen gemeenten en provincie(s) opteren voor een gezamenlijk regionaal samenwerkingsverband, inclusief de mogelijkheid gemeentelijke en samenwerkingstaken te delegeren aan de centrumgemeenten of aan de provincie. Aan grootstedelijke regio's kunnen, indien de gemeenten in die regio daartoe een verzoek indienen, provinciale taken en bevoegdheden worden gedelegeerd.

5. Moderniseren van financiële verhoudingen. De voorgestane bestuurlijke richting dient zijn weerslag te krijgen in een grondige herziening van de Financiële Verhoudingswet. De herziening zou meer normatief moeten zijn en gericht moeten worden op vereenvoudiging van verdeelmodellen en op onder meer het stimuleren van regionale samenwerking.

6. Deregulering van wetgeving. Een doorlichting van organieke en andere relevante, wetten op minder verplichtingen en de-hiërarchisering (deregulering) wordt aanbevolen om meer ruimte voor differentiatie in inrichting en werkwijze te scheppen, onder andere door het afschaffen van de opgelegde toezichtsbepalingen

voor samenwerking tussen provincies en gemeenten. Ook het rijksinstrumentarium voor toezicht en interventie moet hierop worden toegesneden.

7. Interbestuurlijk kader: programma's voor economisch regionaal-bestuurlijk opgaven. Gemeenten in een regio (of regionaal verband) krijgen een uitnodiging een economisch regionaal-bestuurlijk programma vorm te geven, dat richting geeft aan en verbinding legt tussen diverse sectoren. Een dergelijk programma bevat ook de bestuurlijke arrangementen die nodig zijn. Partnerschap tussen gemeenten, provincies en rijk is daarbij het uitgangspunt; aangegeven wordt hoe waterschappen, bedrijven, kennisinstellingen, sociale partners, maatschappelijke organisaties, grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en individuele burgers kunnen participeren; de uitnodiging geldt nadrukkelijk ook voor hen. Een dergelijk proces met regionale programma's behoeft spelregels, regie en ondersteuning. Dit wordt voor het begin van het proces vastgesteld in een interbestuurlijk kader. Via dit kader krijgen legitimatie, handelingsnelheid en doorzettingsmacht een plaats in de uiteindelijke samenwerking die wordt gekozen.

Gesteund door inzichten uit gesprekken met wetenschappers, ervaringsdeskundigen, bestuurders en het bedrijfsleven alsook door relevante wetenschappelijke inzichten, is de analyse uit dit rapport vooral een inhoudelijke, de opgaven moeten namelijk voorop staan. Niettemin zijn de aanbevelingen deels instrumenteel. Beide kanten van de medaille zijn naar de mening van de Studiegroep noodzakelijk. Een analyse zonder handelingsperspectief is vrijblijvend, het omgekeerde niet overtuigend.

Gemeenten, regio's, samenwerkingsverbanden en provincies komen ruim aan bod. Hoewel het rapport vanwege zijn focus gelegitimeerd is niet diep in te gaan op de waterschappen en de Europese Unie (ondanks het feit dat beide ook essentieel zijn voor de inrichting van het openbaar bestuur en een rol moeten spelen in de interbestuurlijke kaders), geldt dit naar ons gevoel minder voor de Rijksoverheid. Dit is een op voorhand gekozen beperking, maar wel een gemis dat zich sterker doet voelen. Naarmate het beroep op de medeoverheden wordt gedaan voor (nog meer) samenwerking, aanpassingsvermogen (adaptiviteit) en netwerken (verwevenheid), in een niet-hiërarchische verhouding, dient de

Rijksoverheid (en niet in de laatste plaats het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zelf) zich daartoe ook geroepen te voelen.

De opdracht aan deze Studiegroep ligt in het economisch perspectief. Dat scheidt focus doch vormt uiteraard ook een inperking. De Studiegroep heeft ervaren dat bestuurders, bedrijven en burgers overtuigd zijn van nut en noodzaak van regionale samenwerking. Regionale samenwerking bevordert het oplossen van maatschappelijke vragen en goede 'collectieve dienstverlening' in het sociaal domein, voor infrastructuur en vervoer, wonen en bouwen, arbeidsmarkt en onderwijs. De Agenda Stad en de Urban Agenda/Europese Agenda Stad zijn in lijn met de aanbevelingen uit dit rapport.

De Studiegroep is zich bewust van het belang van het democratisch en institutioneel functioneren van de overheden en van de interbestuurlijke betrekkingen. Deze thema's worden nadrukkelijk geadresseerd in komende beschouwingen en adviezen van de Raad van State respectievelijk van de Raad voor het Openbaar Bestuur. VNG en IPO bezinnen zich op het openbaar bestuur in 2040; de SER heeft geadviseerd over onder andere de Agenda Stad. De Studiegroep hoopt dat zijn aanbevelingen ook in de bredere context van al deze beschouwingen en adviezen hun weg zullen vinden.

Tot slot. De aanbevelingen richten zich op de versterking van het bestuurlijk vermogen in regionaal verband. Dit volgt uit de analyse: indien de economische kansen zich voordoen op een andere schaal dan onze formele bestuurlijke inrichting, maar nieuwe 'blauwdrukken' in de 21e eeuw van netwerken en supersnelheid van ontwikkelingen geen antwoord kunnen zijn, dan moet de overbrugging worden gevonden in oer-Nederlands verenigd samenwerken: met veel ruimte voor verscheidenheid en met beduidend minder ruimte voor vrijblijvendheid. Dat vraagt van de regering en het parlement dat richting wordt gegeven en tegelijkertijd voldoende ruimte wordt gelaten aan de medeoverheden daar invulling aan te geven.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan wij eerst in op relevante ontwikkelingen in de economie en de opgaven die daaruit voortvloeien voor het openbaar bestuur. Wij hebben drie wezenlijke ontwikkelingen onderscheiden binnen de Nederlandse economie: regionalisering, toenemende onzekerheid en verwevenheid. Bij regionalisering gaat het er vooral om dat economische activiteiten in toenemende mate spelen op regionaal niveau. De toenemende onzekerheid draait om de toegenomen snelheid en volatiliteit binnen de economie. Verwevenheid is de uitdrukking van het toenemend belang van netwerkvorming binnen de economie. Aan het einde van dit hoofdstuk zullen wij deze ontwikkelingen vertalen naar de opgaven die deze ontwikkelingen oproepen voor het openbaar bestuur. In de drie daaropvolgende hoofdstukken confronteren wij deze opgaven met het functioneren van het openbaar bestuur. In deze hoofdstukken brengen wij deze opgaven samen met de voorstellen voor verbetering, die zowel de inrichting als de werkwijze van het openbaar bestuur betreffen. In hoofdstuk 3 gaat het daarbij vooral om het creëren van bestuurlijk vermogen op regionaal niveau. In hoofdstuk 4 gaat het om het vermogen van het openbaar bestuur adaptief in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. In hoofdstuk 5 staat het leggen van verbindingen tussen het openbaar bestuur en andere partners in de samenleving centraal. Deze voorstellen zijn tevens terug te vinden in het integrale overzicht van aanbevelingen (Bijlage I). In deze drie hoofdstukken treft u ook illustraties aan van concrete praktijken uit het openbaar bestuur. Deze illustraties dienen vooral ter inspiratie. In de eerste hoofdstukken van het rapport is vooral ingegaan op de vraag *wat* er moet veranderen in het openbaar bestuur. In het zesde en laatste hoofdstuk wordt vooral de vraag gesteld *hoe* we tot aanpassingen in het openbaar bestuur kunnen komen. Wij zijn ons er namelijk van bewust dat aanpassingen niet van de ene op de andere dag gerealiseerd zijn. Lessen uit het verleden en uit het buitenland bieden aangrijpingspunten voor het veranderingsproces van het Nederlandse openbaar bestuur.