

CONCEPT

Commentaar op werkgroep 18: Openbaar bestuur

Inleiding

De heroverwegingswerkgroep schetst drie perspectieven: de bestuurlijke organisatie van ons land moet worden verbeterd; zij moet goedkoper worden en er moet in de periode tot 2015 worden bezuinigd. Voorts wil zij dat er efficiënter en effectiever wordt gewerkt ondermeer door scherpe en eenduidige toedeling van taken, bevoegdheden en financiële middelen op een zo laag mogelijk schaalniveau. Dit moet leiden tot schaalvergroting en versterking van de uitvoeringskracht van gemeenten en provincies.

Deze werkgroep stelt daartoe de keuze uit twee varianten voor. Variant 1 wil de drie lagen van het huis van Thorbecke wel behouden, maar met nieuwe bewoners. En wel de EU in de top, de nationale overheid op de tussenverdieping en 25-30 regiogemeenten op de begane grond. Zo verdwijnen provincies en waterschappen uit het middenbestuur. Deze exercitie vereist een grondwetsherziening; de bestuurlijke drukte wordt drastisch gereduceerd via de vermindering van het aantal politieke ambtsdragers van 13.000 nu tot 1.650 straks. De verwachte besparing bedraagt € 1,8 miljard.

Variant 2 gaat minder ver. De traditionele bewoners van het huis van Thorbecke blijven gehandhaafd, doch wel stevig in aantal beperkt. Er blijven nog maar 5 – 8 provincies; 100-150 gemeenten en 5.000 politici over. De waterschappen worden in functioneel bestuur getransformeerd. Ook deze variant vraagt om een lange transitieperiode en zou € 1,45 miljard aan besparingen opleveren.

De werkgroep heeft ook voorstellen gedaan over de aanstaande (extra)rijkskorting op het provinciefonds, respectievelijk het gemeentefonds. Over deze maatregelen en bovenstaande varianten gaat ons commentaar. Wij geven dat op basis van de visie van onze Vereniging op wat wordt genoemd: de nieuwe werkelijkheid. Het nieuwe besturen van de overheid dient ten principale anders te zijn dan dat van de 20^e eeuw. In de inleiding van deze schets is vermeld dat het nieuwe besturen is gericht diversiteit, competitie en synergie.

Commentaar op de varianten

Variant 1 is weliswaar zeer stoutmoedig en daardoor verrassend doch vanwege de noodzakelijke grondwetsherziening kansloos. Deze variant draagt alle tekenen van een ambtelijke blauwdruk en laat geen ruimte voor een organisch ontwikkelingsproces. Aangezien deze variant de bestuurlijke drukte wel heel stevig aanpakt, is de verwachting dat bij veel van de 13.000 politici, die het veld zouden moeten ruimen, de hakken nu al in het zand staan. Loskomende publicaties wijzen al in de richting van een herhaling van de eindeloze structuurdiscussie vanaf de jaren'70. Van bestuurlijk Nederland wordt een Von Münchhausen-achtige inspanning verwacht, die zelfs de grootste optimist zich niet kan indenken. De ingeplande bezuiniging zal op een andere wijze moeten worden gevonden.

Variant 2 is gebaseerd op schaalvergroting en versterking van de uitvoeringskracht van gemeenten en provincies. Ook dit uitgangspunt heeft technocratische trekken. Onder de vlag van nog meer decentralisatie wordt lokaal de afstand tussen burger en bestuur groter. Bovendien mag de vraag worden gesteld of de voordelen van eerdere schaalvergroting via fusies van gemeenten door de daaraan verbonden nadelen zijn teniet gedaan. De opkomst en het waarschijnlijk blijvende succes van lokale politieke partijen zouden hier wel eens een aanwijzing voor kunnen zijn.

Als deze variant al meer kans van slagen zou hebben dan de eerste, zal toch aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan. Het door de werkgroep verwachte langdurige transitieproces moet berusten op een breed gedragen bestuurlijke visie (onder andere op het punt van de voor de burger acceptabele mate van decentralisatie) en een in de tijd beperkt, wettelijk proces. Voor dit hele proces zou een periode van 10 tot 12 jaar moeten worden uitgetrokken, waarin gerichte samenwerking van betrokken besturen en bestuurders tot tastbare resultaten leidt. Deze resultaten dienen te worden gehonoreerd. De te behalen efficiencywinsten en andere kostenreducties dienen aan de succesvolle deelnemers ten goede te komen. Dat de vermindering van het aantal provincies zal leiden tot de vorming van een Randstadprovincie is door onze Vereniging reeds lang bepleit. Het is ons inziens wenselijk, dat de bestuurlijke organisatie van het middenbestuur aansluit bij de ontwikkeling van onze economische speerpunten.

Het spreekt ons inziens voor zich, dat vermindering van een aantal politieke ambtsdragers hand in hand gaat met de afslanking van de omvang van het ambtenarenapparaat. Onze invulling van het proces volgens de variant 2 leidt ertoe, dat ook hier de door de werkgroep ingeplande bezuiniging op een andere wijze moeten worden gehaald.

Commentaar op de financiële voorstellen van de werkgroep

De werkgroep stelt voor het Provinciefonds(PF) met € 580 miljoen en het Gemeentefonds(GF) met € 1,7 miljard te korten. Ook het normeringstelsel, waarin de groei/krimp van beide fondsen mee loopt met de ontwikkeling van de rijksuitgaven, zou op de helling moeten.

Wat betreft de korting op het PF merken wij op, dat de werkgroep zich baseert op een recent advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (RFV) waarin de RFV stelt dat de provincies in de periode 1998 – 2007 € 597 miljoen teveel zouden hebben uitgegeven. Het IPO heeft deze redenering aangevochten. In de eerste plaats, omdat provincies in ons staatsbestel autonoom zijn in de besteding van hun middelen. En de tweede plaats, omdat een onafhankelijke contra-expertise heeft aangetoond dat de hogere uitgaven € 155 miljoen bedroegen. De minister van Financiën heeft naar aanleiding daarvan de korting voor de komende jaren op € 300 miljoen bepaald. Dat de heroverwegingswerkgroep nu € 280 miljoen extra inboekt, moet op een misverstand berusten.

Ten aanzien van het GF stuiten wij op een principiële punt. Het nieuwe besturen, waarvoor onze Vereniging zich sterk maakt, gaat uit van diversiteit, competitie en synergie. Deze uitgangspunten staan haaks op het principe in de vigerende Financiële Verhoudingswet (FVW 1997), inhoudende een zo volledig mogelijke egalisatie van lokale en regionale voorzieningscapaciteit, zodat via het gemeentefonds een grote herverdeling van de aan de gemeenten toekomende middelen plaatsvindt. Recent zijn ook de opbrengsten van de onroerendzaakbelastingen (OZB) bij de verevening betrokken. De werkgroep heeft nu in navolging van de RFV aangekondigd, dat ook de post 'Overige Eigen Middelen' (OEM) in de herverdeling zal moeten worden betrokken. Wij wijzen dit voornemen principiële af, omdat er van de door ons voorgestane diversiteit, competitie en synergie nu al geen sprake is. Deze verdere oprekking van dit herverdelingsprincipe ontnemt het decentrale bestuur opnieuw een stuk

financiële zelfstandigheid en dreigt eens te meer gemeenten te degraderen tot uitvoeringsloketten van rijksbeleid.

Het wordt hoog tijd – nu taboes bespreekbaar zijn gemaakt- de FVW1997 te wijzigen en het lokale belastinggebied juist te vergroten, opdat de gemeenten worden uitgedaagd hun hoofd boven het maaiveld uit te steken. Kortom, het nieuwe besturen moet zich positief onderscheiden, zich concurrerend opstellen en hun organiserend vermogen ontwikkelen en uitbuiten.

Besparingen tot 2015 en verder

De werkgroep heeft in hoofdstuk 5 van haar rapport een groot aantal maatregelen genoemd, die mede moeten leiden tot een efficiëntere en effectievere overheid. Wij gaan ervan uit dat de efficiencywinsten en transactiekostenbesparingen niet alleen ten goede komen aan de rijksoverheid, maar ook aan de decentrale overheden.

Vermindering van bestuurlijke drukte heeft gevolgen voor het totale overheidsapparaat. Voor wat dit laatste betreft stellen wij voor (zie tabel 2.1 Omvang rijk en decentrale overheden) de totale loonsom van € 18,4 miljard in de periode tot 2015 met 10% te verminderen en tot 2020 met nog eens 10%.

Naar aanleiding van ‘De grote uittocht’, de recent verschenen toekomstverkenning van de arbeidsmarkt in de publieke sector van de Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, e.a., verwachten wij dat deze besparing via natuurlijk verloop kan worden bereikt. Daarmee zou de nagestreefde besparing van 20% bereikt zijn, ook zonder grootschalige wijzigingen in de structuur van het Huis van Thorbecke.

Prof.dr.Luigi van Leeuwen, penvoerder