

Europese integratie vraagt om een nieuw staatsbestel

W.S.P. Fortuyn*

Europese integratie brengt voor Den Haag een sluipende soevereiniteitsoverdracht met zich mee, zowel naar Brussel als naar lokale overheden. Om dit proces in goede banen te leiden is een rigoreuze hervorming van het staatsbestel vereist. De provincies dienen plaats te maken voor vijf Europese regio's met vergaande bevoegdheden. In Den Haag dient een gestroomlijnd zakenkabinet te zetelen dat, in nauw overleg met de regio's en Brussel, de hoofdlijnen uitzet. Het bedrijfsleven heeft met de overschakelijking op 'business units' en netwerkverbanden aangegeven dat ingrijpende bestuurlijke veranderingen nodig en mogelijk zijn. De miljoenennota biedt hiervoor echter bedroevend weinig aanknopingspunten.

Inleiding

Er is iets opmerkelijks aan de hand met al het spreken over verdergaande integratie van het Europa der naties door de Nederlandse regering. Er wordt een monetaire en politieke unie opgetuigd in het verband der EG en vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, maar maatschappij en overheidsorganisatie zijn zeker nog niet gereed gemaakt om een dergelijk verdrag te accommoderen. De Nederlandse politiek doet daar weinig of niets aan. Een uitgebreid maatschappelijk debat om een draagvlak te creëren voor een dergelijke vergaande ingreep in de organisatie van de maatschappij en het openbaar bestuur wordt niet gevoerd. Een dergelijk debat is hoogst noodzakelijk. Als er één land niet gereed is voor het grote Europese avontuur dan is het ons land wel. Er is een hoop te doen met name op sociaal, politiek en cultureel gebied en het is hoog tijd dat de politiek de handen eens uit de mouwen steekt.

In het hierna volgende zal ik dit thema uitwerken voor het openbaar bestuur van ons land. Alvorens mijn voorstellen op dit gebied te presenteren, zal ik eerst ingaan op relevante ontwikkelingen in het bedrijfsleven. De organisatorische veranderingen die daar plaatsvinden kunnen als voorbeeld dienen voor wat ik voorsta voor het Nederlandse staatsbestel.

Business-units en netwerkorganisaties

Aan het einde van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig besteedt de managementliteratuur erg veel aandacht aan nieuwe organisatiestructuren voor ondernemingen. De stuwende kracht achter deze veranderingsgezindheid is de snelle opkomst van de informatica. Het implementeren van technologische verworvenheden vooronderstelt een andere structuur van de arbeidsorganisatie in ondernemingen. Het Fordisme en Taylorisme, die leidden tot organisatiestructuren van de massaproductie en

massaconsumptie, blijken niet meer te voldoen. De hiërarchische opzet van de arbeidsorganisatie met zijn zo precies mogelijke taak- en bevoegdheidsomschrijvingen komt in toenemende mate haaks te staan op de vereisten die een optimale gebruikmaking van de mogelijkheden van de informatica aan de arbeidsorganisatie stellen. In de nieuwe situatie is juist een minder hiërarchische ordening met grotere bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de individuele medewerkers van belang. Het inzicht breekt meer en meer door dat in de informatiemaatschappij het 'human capital' van de onderneming de belangrijkste produktiefactor is. Plattere arbeidsorganisaties worden ingericht en de werknemer evolueert tot medewerker en in de modernste organisaties zelfs tot mede-ondernemer. Grote centralistisch geleide ondernemingen vormen zich langzamerhand om tot een samenstel van 'business-units' die opereren in netwerkverbanden.

Deze omvorming stelt zowel de interne organisatie als de positie van de hiërarchie in de organisatie voor grote problemen. Problemen die vooral cultureel van aard zijn. Het management op het niveau van de 'business-units' heeft te leren dat het binnen kaderstellingen geheel en al verantwoordelijk is voor de resultaten. Het is niet meer mogelijk om te wachten op aanwijzingen van hogerhand of zich te verschuilen achter de hoger geplaatste in de hiërarchie. Het topmanagement moet leren delegeren; de vrij gekomen tijd dient ten goede te komen aan strategieontwikkeling en -bepaling.

Het bedrijfsleven zit nog volop in dit veranderingsproces. Er wordt niet meer aan getwijfeld dat de toekomst toebehoort aan 'business-units' die in net-

* De auteur is bijzonder hoogleraar aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

werkverbanden werkzaam zijn. Wel is er steeds meer aandacht voor het *beheersen* van 'business-units' in het verband van de grote onderneming. De ultieme consequentie van het werken met 'business-units' is immers dat deze binnen bepaalde randvoorwaarden gerechtigd zijn om het verband van de grote onderneming te verlaten indien zij daar niet langer de profijtelijkheid van inzien. Met name het topmanagement heeft hier veel moeite mee. Wordt deze consequentie wel aanvaardt, hetgeen naar mijn mening op termijn onvermijdelijk is, dan moet het topmanagement de aangesloten 'business-units' dag in dag uit overtuigen van de profijtelijkheid van het deel uitmaken van dit grotere geheel.

Naast markt en telematicaontwikkelingen is er ook een dieper reikende oorzaak van deze massieve ontwikkeling richting business-units en netwerkorganisaties. Deze moet gezocht worden in de emancipatie van de werknemer. Scholing en toenemende mondigheid dragen er belangrijk toe bij dat mensen minder afhankelijk worden en grotere verantwoordelijkheid willen dragen. Daarnaast zorgt de sprongsgewijze toename van de mobiliteit ervoor dat mensen zich minder hechten aan traditionele verbanden en organisaties. Het is niet langer meer een prae om jarenlang bij dezelfde organisatie werkzaam te zijn. Dat vereist aangepaste organisatiestructuren, die de medewerkers in de gelegenheid stellen om zich binnen de kaders van de organisatie optimaal te ontplooiën. Overigens een wederzijds belang. De geëmancipeerde, individualistische, calculerende burger/medewerker is niet langer meer een uitzondering maar vormt veeleer de regel. Onze maatschappij is daar nog onvoldoende op ingesteld.

Nationale soevereiniteit onder druk

Sedert het verdrag van Rome, in 1956 geratificeerd, heeft er een constante stroom van overdracht van bevoegdheden van de lidstaten naar Brussel plaats gevonden, met als voorlopig sluitstuk de vervolmaking van de interne markt in de loop van 1993 en het voeren van een uniform mededingingsbeleid. Op monetair terrein ligt nog een Europese Centrale Bank en een Europese munt in het verschiet. De overdracht van bevoegdheden aan Brussel is een sluipend proces, waar zeker in ons land geen principiële politieke discussies over zijn gevoerd. Dit in tegenstelling tot bij voorbeeld landen als Engeland en Frankrijk. Voor een deel is deze bevoegdheidsoverdracht ook weinig zichtbaar, omdat de uitvoering van de bevoegdheden vaak is opgedragen aan de nationale departementen. Het meest in het oogspringend is dat gebeurd bij het landbouwbeleid, waar het Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer naast een rol in de uitvoering van nationaal beleid ook een gewichtige rol vervult bij de uitvoering van in Brussel vastgesteld beleid. Onder tussen heeft deze sluipende overdracht van bevoegdheden wél tot gevolg dat de nationale soevereiniteit afkalft.

De nationale soevereiniteit staat echter ook van binnenuit onder druk. In vrijwel alle lidstaten ontwikkelen zich regio's die een deel van de nationale bevoegdheden naar zich toe trekken. Ten onzent gebeurt dit door provincies, maar vooral ook door de grote steden. Ook hier is sprake van een sluipend proces van bevoegdheidsoverdracht c.q. be-

voegdheidstoeeïgening. Zo ontwikkelt zich momenteel een vorm van gedeelde soevereiniteit als uitkomst van een betrekkelijk blind proces. De centralistische nationale staat evolueert in de richting van een decentrale staat waarbij de soevereiniteit wordt gedeeld met Brussel en de regio's. Door het blinde karakter van dit evolutieproces en doordat de politiek dit onvermijdelijke proces niet regelmatig in het brandpunt van de politieke discussie plaatst, past het openbaar bestuur zich in onvoldoende mate aan, aan deze nieuwe zich ontwikkelende realiteit. Daardoor worden operaties als de grote efficiencyoperatie, de dereguleringsoperatie, de toekenning van belastinggaringsmogelijkheden aan lagere overheden en de herinrichting van het binnenlands bestuur niet in het juiste perspectief geplaatst. In al deze processen ontbreekt meer of minder ostentatief het perspectief der EG en dat der decentralisatie van het openbaar bestuur in het kader van de ontwikkeling van regio's.

Herindeling in Europese regio's

De bevoegdhedenverdeling tussen Brussel en Den Haag vooronderstelt een krachtig lokaal bestuur, zonder dat is zowel Brussel als Den Haag krachteloos en dat in toene mende mate. Ik stel voor het probleem van de versnipperdheid en de somtijds daarmee samenhangende gebrekkige besluitvorming en het tekort aan daadkracht, als volgt op te lossen. We schaffen de provincies af. Daarvoor in de plaats komen zeer krachtige Europese regio's (Euregio's) die op strategisch niveau over veel meer bevoegdheden beschikken dan de huidige provincies. Delegatie van rijkstaken met een regio- en gemeente-overschrijdend karakter vindt zondermeer aan hen plaats. Het land wordt daartoe opgedeeld in vijf Euregio's:

1. De Euregio *Noord-Nederland*, omvattende de huidige provincies Friesland, Groningen en Drenthe alsmede de Noord-Oostpolder;
2. De Euregio *Midden-Nederland*, omvattende de provincies Gelderland en Overijssel en Oostelijk Flevoland;
3. De Euregio *Zuid-Nederland*, omvattend de provincies Limburg en Brabant tot vlak voor Breda. Deze Euregio zou samen kunnen gaan met de aangrenzende regio's rond Luik en Aken.
4. De Euregio *Noordelijke Randstad*, omvattend de provincies Noord-Holland en Utrecht en Zuid-Holland tot iets voorbij Leiden, alsmede Zuidelijk-Flevoland en wellicht straks de Markerwaard;
5. De Euregio *Zuidelijke Randstad*, omvattend de rest van de provincie Zuid-Holland, de provincie Zeeland en Breda en het deel ten westen van Breda van de provincie Brabant. Deze Euregio houdt uitdrukkelijk de mogelijkheid open van het toetreden van Antwerpen op termijn.

De bevolking van een Euregio kiest rechtstreeks het haar vertegenwoordigende orgaan, dat uit zijn midden een dagelijks bestuur vormt. De voorzitter van het dagelijks bestuur en van de vergadering der volksafgevaardigden wordt rechtstreeks door de regionale bevolking gekozen. Om de flexibiliteit van het binnenlands bestuur te optimaliseren, heeft men binnen de Euregio de bevoegdheid om regio's in te stellen. Deze regio's kunnen nationale grenzen overschrijden. In dat geval wordt daartoe besloten door

de besturen van de Euregio's die dat aangaat. Bij de verdeling van bevoegdheden zal overheveling van bevoegdheden plaatsvinden van Euregionaal en gemeentelijk niveau naar dat van de betreffende grensoverschrijdende regio. Hoe en in welke mate wordt uiteindelijk beslist door het Euregionale bestuur, dat immers ook beslist over de instelling van de regio zelf. Ook het vertegenwoordigende orgaan der regio wordt rechtstreeks door de bevolking gekozen. Zij kiezen uit hun midden een dagelijks bestuur.

De kleinste bestuurlijke eenheid, ten slotte, is de gemeente. Er wordt naar gestreefd de gemeente niet veel groter te doen zijn dan 20 000 inwoners. Daarmee kunnen vele reeds opgeheven gemeenten opnieuw worden ingesteld. Op dit niveau gaat het er niet zozeer om, om parlementje te spelen, maar om een zo rechtstreeks mogelijke vertegenwoordiging van de bevolking. Vandaar dat de eenheden zo klein als mogelijk dienen te zijn, om dat rechtstreekse contact ook daadwerkelijk te waarborgen. Het spreekt voor zich dat in deze kleine eenheden de dingen gebeuren die dicht aangedrukt liggen tegen het dagelijkse leven van de burger. De zaken van strategisch belang worden immers geregeld op het niveau van de regio of de Euregio.

Het werken in kleine business-units en het opereren van deze units in het raam van strategische netwerken kan hier als nuttig voorbeeld dienen. Ook op deze manier wordt het kleine en overzichtelijke, kortom de menselijke maat, gecombineerd met de voordelen van de grotere schaal.

Het is van het grootste belang dat de verschillende bestuursniveau's, zoals door de commissie De Kam is bepleit, over een eigen belastinggaringsgebied beschikken. Er dient dus een verdeling te komen van de belastinginning over de niveaus van: Brussel, Den Haag, de Euregio, de regio en de gemeente. Om de burger niet in de situatie van de bekende citroen te plaatsen en de overheden niet uit te dagen om als citroenpers te gaan functioneren, is het de Tweede Kamer der Staten Generaal die jaarlijks op voorstel van de regering beslist hoe hoog de totale lastendruk op de burger maximaal mag uitvallen. Het Euregionale bestuur zorgt er vervolgens voor dat de maximumgrens van de totale lastendruk, zoals vastgelegd door de Tweede Kamer, niet wordt overschreden. Mocht dit onverhoopt toch gebeuren dan staat de burger beroep open bij de Raad van State.

Regeren op zijn Europees

Bezien in het licht van ingrijpende modernisering van het openbaar bestuur, wil ik pleiten voor een zakenkabinet met een losse parlementaire binding. Een kabinet bevolkt door mensen die hun sporen op het gebied van het moderniseren ruimschoots hebben verdiend. Een kabinet van heldere, creatieve en vooral ook moedige mensen. Dit kabinet bestaat uit ten minste negen en ten hoogste elf personen. De ministers in het kabinet zijn geen hoofden meer van departementen maar beheren een aandachtsgebied. Naast het aandachtsgebied waar zij de eerste verantwoordelijkheid voor dragen hebben zij een aandachtsgebied waarvoor zij tweede verantwoordelijke zijn. Dit is liefst een niet-aanpalend gebied. Op die manier houden we het fris en krijgt de eerst verantwoordelijke ook binnen het kabinet voldoende en gestructureerd tegenspel.

Het kabinet zetelt bij elkaar in een regeringsgebouw. Ministers verblijven dus niet op departementen maar verblijven in de regeringszetel, alwaar zij worden bijgestaan door een kleine persoonlijke staf. Deze staf wijzen ze zelf aan bij hun aantreden en verdwijnt weer bij hun aftreden.

Aan het hoofd van een departement, in mijn visie van binnenlands bestuur niet groter dan driehonderd hooggeclassificeerde ambtenaren, staat een zakelijk en een politiek directeur. De politiek directeur valt direct onder de minister die het aandachtsgebied waarin het departement valt bestiert. De zakelijk directeur is voor de uitvoering van het beleid afhankelijk van de aanwijzingen ter zake van de politiek directeur. De politiek directeur krijgt de titel van staatssecretaris en verdwijnt op het moment dat de minister verdwijnt. De staatssecretaris nieuwe stijl is echter geen zelfstandige politieke functionaris. De staatssecretaris heeft in het parlementaire debat slechts een toelichtende rol, de politieke rol wordt enkel en alleen door zijn minister gespeeld. Binnen de aandachtsgebieden worden probleemclusters gemaakt op basis van politieke keuzen en besluitvorming. Deze probleemclusters worden aangestuurd door een projectmanager, die direct onder de verantwoordelijke minister valt en daaraan ook rechtstreeks rapporteert. Dit is het flexibele stuk van het politieke bestuur. Probleemclusters kunnen telkens opnieuw worden gedefinieerd en door een projectmanager worden gerund. Probleemclusters zijn dus per definitie tijdelijk van aard en staan als zodanig tegenover de departementen die de meer stabiele segmenten van het politieke bestuur uitmaken. Indien een minister dat nuttig oordeelt kan hij

zich in zijn verkeer met het parlement laten vergezellen door een of meer van zijn projectmanagers. Er dient overigens nauwlettend op te worden toegezien dat de bestaande van de projectmanager zeer beperkt blijft. Het is nu juist zijn taak om de stabiele segmenten van het politieke bestuur, de departementen, zover te krijgen dat ze gezamenlijk en op elkaar afgestemd het probleem te lijf gaat. Het is geenszins de bedoeling dat de projectstaf van de projectmanager ook het op te lossen probleem gaat oplossen.

Dit kabinet nieuwe stijl gaat echt regeren op hoofdlijnen en vooral in een Europees kader en in nauw overleg met Brussel. Immers, een flink deel van de uitvoerende taken wordt overgedragen aan de in te stellen Euregio's. De landsregering kan zich dan volledig concentreren op de taken die niet op Euregioniveau kunnen worden afgewikkeld, op de taken die samenwerking tussen Euregio's vereisen danwel een 'grand design' behoeven. De regering wordt het hart van de strategische beleidsvorming in dit land. Een centrum van creativiteit, nieuwe ideeën en vooral inspiratie. Er zal in de eerste plaats worden geregereerd door te overtuigen. Iets opleggen functioneert slechts als sluitstuk. Er zal dus in eerste instantie een collegiale omgang zijn met de Euregionale besturen. De regering zal daarin alle voormelde taken inbrengen en zondig wijzen op tekortkomingen en kortzichtigheid van het Euregionale bestuur.

Indien het binnenlands bestuur wordt gewijzigd langs de lijnen zoals door mij geschetst, dan ligt het voor de hand om de samenstelling van de Eerste Kamer daarop af te stemmen. Ik stel voor om tot de Eerste Kamer nieuwe stijl qualitate qua toe te laten alle voorzitters van de dagelijkse besturen van de regio's en Euregio's, alsmede een selectie uit de burgemeesters totdat het aantal van 75 zetels is bezet. De selectie van burgemeesters zou kunnen gebeuren mede aan de hand van een soort gemeente classificatie, zodat elke soort gemeente in ieder geval vertegenwoordigd is. De Eerste Kamer wordt hierdoor de vertegenwoordiger van het lokale bestuur en vormt zodoende de correctiemogelijkheid op het landsbestuur. Hiermee krijgt de Eerste Kamer direct een zinnige rol toebedeeld in het parlementaire spel.

Al deze hervormingsvoorstellen hebben slechts één doel: het herstel van de regiefunctie van de politiek. Het is haar taak bij uitnemendheid om mensen, ondernemingen, instellingen en organisaties bijeen te brengen, wanneer dat nodig is om iets van algemeen belang te realiseren. Die regiefunctie is in diskrediet geraakt, terwijl we hem heel hard nodig hebben ten behoeve van de modernisering van ons land op tal van gebieden. De markt, mensen, instellingen, bedrijven en organisaties kunnen van alles, behalve boven zichzelf uitstijgen en gemeenschappelijke belangen en doelen formuleren. Dat gaat uiterst moeizaam en daar ligt precies de taak van de politiek: de formulering en de behartiging van datgene wat zij ziet als het algemeen belang. Daarover de regie voeren dat is haar taak. Dat deze regievoering niet kan zonder publiek debat is in onze geëmancipeerde en geïndividualiseerde samenleving evident. Daarom is de taak van de politiek niet alleen om te regisseren en te besturen, maar vooral ook om het publieke debat te inspireren en te organiseren en de agenda daarvoor aan te reiken. Deze functie gun ik

ons land en de politiek van harte. Dan komen die andere gezichten vanzelf.

Slot

In het voorgaande heb ik een ruwe schets gegeven van binnenlandsbestuur en landsbestuur geschied op Europese leest. Het betreft hier slechts een 'grand design', een voorzet om de gedachten te bepalen. Het uitwerken van een concreet plan langs boven aangegeven lijnen vergt nog veel denkwerk. Voorafgaande aan mijn voorstellen heb ik een korte verhandeling gegeven over 'business-units' en het werken in netwerkorganisaties en over de oorzaken die tot deze veranderingen in de arbeidsorganisaties hebben geleid. Het is naar mijn mening evident dat de overheidsorganisatie niet aan soortgelijke veranderingen ontkomt. Ook daar biedt de 'business-unit' en het werken in netwerkorganisaties de oplossing voor het bureaucratieprobleem in het algemeen en in het bijzonder de daaruit voortvloeiende in flexibiliteit, inefficiëntie en proces- en procedure gerichtheid in plaats van doelgerichtheid. Sterker nog, mijn ruwe schets van het binnenlands- en landsbestuur nieuwe stijl valt helemaal niet uit te voeren met de huidige sterk verbureaucratiseerde organisatie van het openbaar bestuur. Een groot veranderingsproces is dus noodzakelijk, waarbij het van belang is om dat niet alleen intern te richten maar ook door de creatie van externe drukfactoren onder tempo te plaatsen. Dat laatste betekent een stelselmatig breken van het monopolie op overheidsdienstverlening door overheidsdiensten. Dat kan door het particuliere bedrijf toe te laten op de traditionele markten van de collectieve sector en door overheidsdiensten te privatiseren. Uitkomst van dit veranderingsproces zal zijn met aanzienlijk minder mensen een betere dienstverlening en een verschuiving van overtollige ambtenaren naar dienstverlening in de particuliere sector, die op zijn beurt zijn markten drastisch ziet uitgebreid in de richting van die van de collectieve sector. Voor de burger betekent dit minder algemene heffingen en meer betalen voor de specifieke diensten waarvan hij gebruik maakt.

Verweer in de trant van: in landen als Duitsland en Frankrijk is het openbaar bestuur nog veel sterker verbureaucratiseerd dan in ons land, zal ons niet helpen. Een klein dienstverlenend land als het onze kan zijn riant economische positie slechts behouden en wellicht verbeteren, indien het voorop loopt qua flexibiliteit en qua optimalisering van zijn enige kapitaal: het human capital.

Het behoeft geen betoog dat ik in de miljoenennota voor deze mijns inziens dringend noodzakelijke hervormingsoperatie weinig tot geen aangrijpingspunten heb aangetroffen. Het is met het kabinet-Lubbers III gesteld zoals de HP-De Tijd dit zo treffend uitdrukte: het was niks, het is niks en het wordt niks. Er wordt keurig boekgehouden en zelfs op de winkel gepast, maar van regeren is geen sprake. Laat staan dat men de mensen in het land inspireert om zichzelf eens flink bij de kladden te pakken en zich in te stellen op de nieuwe tijd, die, hoe men het ook wendt of keert, zal worden bepaald door de bakermat van de westerse beschaving: Europa.

W.S.P. Fortuyn