

Cocreatie met partijen uit civil society: meer bereiken met minder geld

Op 12 december 2006 deden tachtig Nederlandse captains of industry in NRC Handelsblad een oproep aan het nieuwe kabinet in wording onder de titel 'Formateur, help ons duurzaam te produceren'. Zij riepen politici op om samen met hen en met maatschappelijke organisaties een langetermijnvisie te ontwikkelen en elkaar te helpen bij het opzetten van een daadkrachtig beleid. Vier jaar later wordt er opnieuw een kabinet geformeerd, maar inmiddels zijn de verhoudingen verschoven.

Hans Kamps Kroonlid van de SER, initiator van Besturen.nu en DGA bij B&A Groep
Jaap Geerlof DGA van de B&A-groep





De overheid is niet meer vanzelfsprekend (probleem-)eigenaar van maatschappelijke vraagstukken. Dit soort vraagstukken speelt zich af in een complex krachtenveld, waar de overheid als hoeder van het algemeen belang, slechts één partij is. Weliswaar een partij met een bijzondere opdracht en bijzondere bevoegdheden, maar niet meer de navel van de wereld, die de overheid in vroegere tijden dacht te zijn. De tijdgeest vraagt in combinatie met de opgaven en bezuinigingen om nieuwe verhoudingen tussen overheid en civil society.

In 2010 zien we dat veel maatschappelijke opgaven aan overheidszijde op het bordje van gemeenten (komen te) liggen. Daar ligt het werk. Daar worden ook de problemen het eerst zichtbaar en kan het snelst worden ingegrepen. En op gemeentelijk niveau kunnen dwarsverbanden worden gelegd, die niet of moeilijk vanuit de verkokerde ministeries tot stand komen. Decentralisatie van beleid zal de afstand tussen burger en politiek verkleinen, en de efficiency van beleid sterk vergroten.

Er ligt nu een enorme kans voor gemeenten om te laten zien dat ontschotting binnen gemeenten kan. Het is geen gemakkelijke opgave, maar het moet en het kan. Decentralisatie en bezuinigen

Decentralisatie en bezuinigen zullen de komende jaren hand in hand gaan.

zullen de komende jaren hand in hand gaan. Het overhevelen van taken naar gemeenten, zoals het bemiddelen van jongeren naar werk, de begeleiding van jonggehandicapten en de uitvoering van de jeugdzorg, is funest in combinatie met vérgaande bezuinigingen. Het risico is groot dat de nieuwe taken niet verder komen dan papieren voornemens en gemeenten teruggevallen op bestaand beleid. De bezuinigingen zijn ook niet kinderachtig, evenmin als de opgaven waar gemeenten voor komen te staan door decentralisatie. Klassiek bezuinigen zal leiden tot hetzij een kastekort, hetzij ontevreden burgers. Dat zijn geen wenkende perspectieven voor bestuurders. Het roer

moet om en daarvoor moeten we op een nieuwe manier kijken naar bestaande vraagstukken en met nieuwe oplossingen komen. Einstein zei al: "We can't solve problems by using the same kind of thinking we used when we created them."

Het uitvoeren van nieuwe taken en het maken van nieuw beleid dat rekening houdt met dwarsverbanden – tussen sociale zekerheid, ouderen- en jeugdzorg, arbeidsmarktbeleid en inkomensondersteuning – vragen om een gedegen voorbereiding. En dus om tijd en geld. De overheid moet oppassen voor het ondoordacht overhevelen van centraal beleid naar gemeenten die daar niet op zijn voorbereid. Om dat te voorkomen zijn er verschillende mogelijkheden, zoals een tijdelijk invoeringsfonds en een andere taakverdeling bij planontwikkeling en uitvoering. Deze mogelijkheden worden hieronder toegelicht.

Tijdelijk invoeringsfonds

Het is realistisch om van de gemeenten meer taken te vragen die ze voor minder geld kunnen uitvoeren. Maar dan moet er in de overgangsfase geïnvesteerd worden in de inpassing van het nieuwe beleid in het bestaande beleid en in het leggen van dwarsverbanden. Om de samenhang te versterken en snel op de behoeften van de burgers te kunnen inspelen, moet er een tijdelijk invoeringsfonds komen. Daarop kunnen gemeenten een beroep doen in de overgangsfase naar nieuw beleid. Zo'n investering verdient zich altijd terug: financieel en vooral maatschappelijk.

Anders besparen

Het is mogelijk om op een andere manier tot besparingen te komen met behoud van kwaliteit. Dit vergt een consequente redenering vanuit de uitvoering waarbij vanaf het begin partners (publiek en privaat; organisaties en burgers) betrokken worden om op een open manier samen te bepalen welke maatschappelijke vraagstukken er zijn en wat ieders belang daarbij is. Hoe kunnen deze belangen vertaald worden in een zo groot mogelijke inzet van elke speler, waarbij de inzet bijdraagt aan de collectieve opbrengst? De beleidsmaker heeft geen idee wat de uitvoering doet en houdt daarmee te weinig rekening met de slagingskans en kostenbewustheid van de uitvoering. Door ruimte te geven aan andere spelers komen energie en midde-

Bezuinigingen

len vrij. Dit betekent een verschuiving van de positie van de overheid en in dit geval van de gemeentelijke overheid.

Civil society betrekken

Maatschappelijke vraagstukken zijn niet het monopolie van de overheid. Kenmerkend aan maatschappelijke vraagstukken is dat deze door de aard en complexiteit veel partijen raken, partijen die samen de civil society vormen. Deze partijen zijn wars van dikke beleidsnota's, waarin voor een groot deel het probleem is dichtgetimmerd met bijbehorende aanpak en welke rol de civil society als sluitstuk hierin krijgt. De rollen moeten worden omgedraaid. Benoem de vraagstukken, maar geef de civil society de ruimte om tot een aanpak te komen. Dus geen beleid maken, maar een proces organiseren, waarin betrokkenen zelf tot beleid komen. Wat is dan de rol van een gemeente? Allereerst het identificeren van de vraagstukken, het benoemen van het algemeen belang en het inbrengen van de opgaven waarvoor de gemeente staat. Vervolgens moet de gemeente het proces met partijen opstarten en inrichten. Zorg dat alle betrokkenen aan tafel zitten en het proces zodanig begeleiden dat partijen vanuit hun eigen belangen tot een gemeenschappelijk doel komen, dat vertaald kan worden naar concrete actie. Dit proces is niet vrijblijvend. Het commitment moet geborgd en onderhouden worden. Bezien moet worden hoe de gemeente als sluitstuk de gekozen aanpak kan faciliteren. Niet meer en niet minder. Dit leidt tot een samenleving, waarin alle partijen maximaal tot hun recht komen en bereid zijn zich in te zetten voor een gemeenschappelijke aanpak. Het leidt tot een gemeente die zich kan richten op visie, strategie en procesregie. De inhoud laat ze over aan het krachtenveld zonder de eigen inzet uit het oog te verliezen. Deze cocreatie betekent dat beschikbare middelen verder reiken dan de begroting van een gemeente alleen. Er zal een verschuiving van de zeggenschap plaatsvinden van de overheid naar andere publieke en private partijen (en alle mogelijk denkbare combinaties). Niet alles wat binnen het gemeentehuis is bedacht, is ook zondermeer de opvatting van externe partners.

Uitvoering uitbesteden

Met de taken en doelen van het college centraal, vraagt de gemeente de partners ook implementatie- en uitvoeringsvoorstellen te doen. Ze vraagt als het ware een 'bod' van partners om hun bijdragen te leveren in de realisatie van de collegedoelen. Daaromheen verzoekt de gemeente de lokale en regionale organisaties toe te werken naar afspraken. Vervolgens voert de gemeente regie op wat is aangeboden en wordt in overleg het definitieve uitvoeringsprogramma opgesteld. Het resultaat is een gemeente waarbij de bestuurders de maatschappelijke opgaven identificeren en de gewenste uitkomst bepalen. Vanuit een ontschot benadering en het centraal stellen van de cliënt (en dus niet stelsels en structuren) komen publiek-private constructies tot stand. De gemeente is regisseur en laat de uitvoering aan anderen over. De uitvoering vindt plaats op basis van output-afspraken. Hoe de uitvoering wordt ingericht is aan de alliantie van publieke en private partijen.

Goed opdrachtgeverschap

De rol van overheid verandert wanneer zij partner wordt. De gemeentepolitiek en het ambtelijk apparaat moet zich niet meer zo gedetailleerd met de uitvoering bemoeien, laat staan het zelf gaan doen. Als respons op de bezuinigingen en de complexiteit kiezen bestuurders ervoor om de uitvoering van beleid de gemeente in te trekken en door ambtenaren laten

Bestuurders zullen zich meer op hoofdlijnen, visie en strategie moeten richten; ambtenaren onderscheiden zich door goed opdrachtgeverschap.

doen. Schoenmaker houd je bij je leest. Bestuurders zullen zich meer op hoofdlijnen, visie en strategie moeten richten; ambtenaren onderscheiden zich door goed opdrachtgeverschap. De uitvoering vraagt om andere kwaliteiten dan beleid maken.

Lokaal bestuur is een kwestie van durven kiezen en regie nemen. Bovendien is niet de ervaring dat uitvoering van beleid door de overheid kostenefficiënter is. Gemeenten moeten de voorwaarden scheppen voor een flexibele uitvoering die het algemeen belang dient. Hiervoor moeten de gewenste uitkomsten helder zijn.

Er zijn al goede voorbeelden van uitvoeringspraktijken op het sociaal-maatschappelijke terrein, waar het professionele uitvoerders lukt om met een andere, meer integrale, manier van werken meer maatschappelijk resultaat te boeken en met lagere kostprijzen. Voorbeelden zijn te vinden in de zorg, in de uitvoering van de Wmo, in het onderwijs en de arbeidsmarkt. Opvallend is dat juist dan vaak gaat om (publiek-)private initiatieven.

Leren van bedrijfsleven

Kansen liggen er ook in nieuwe vormen van publiek-private samenwerking. Het bedrijfsleven kan gemeenten veel brengen. De overheid gaat nu eenmaal niet over de economie en kan niet zonder het bedrijfsleven. Denk aan de instroom van kwetsbare jongeren naar werk. Maar ook zaken als bedrijfsmatig werken, denken in termen van kosten en opbrengsten zijn kwaliteiten die de overheid nu goed kan benutten. Het wordt tijd dat de lokale overheid deze kwaliteiten leert waarderen en overneemt. Dat maakt de kans veel groter dat de terechte oproep aan het bedrijfsleven om zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen gaat werken, zodat samenwerking aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken vanzelfsprekend wordt.

Iedere gemeente zal samen met de partijen uit de civil society de grote vraagstukken waar ze voor staan, moeten oppakken. De captains of industry moeten zelf de handschoenen oppakken, waarbij de overheid het lef heeft om het proces zijn werk te laten doen.