

Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord)

of:

Hoe geloofwaardig is de Overheid?

Met het aantreden van een nieuw kabinet wordt een nieuwe beleidsagenda van kracht, die richtsnoer wil zijn voor bewindslieden en de basis vormt voor parlementaire stabiliteit, maar die vooral ook verwachtingen wekt bij burgers. Aan het verwezenlijken van die verwachtingen staat de overheid zelf vaak in de weg. Het vrij algemene politieke streven in de afgelopen 30 jaar naar een kleinere en goedkopere centrale overheid heeft bijvoorbeeld per saldo geresulteerd in een aanzienlijke groei van het aantal regels en formulieren (van overheid, semi-publieke diensten en private instellingen) waarmee burgers te maken krijgen en waarvan zij vaak het slachtoffer worden. Individuele burgers passen vaak niet in de standaardmodellen en hebben moeite gehoor te krijgen voor problemen die één loket overstijgen (*I, Daniel Blake*). De onvrede die daaruit voortkomt vertaalt zich inmiddels ook in politiek ongenoegen.

Het nieuwe regeerakkoord moge dus in de publieke, politieke en bestuurlijke aandacht domineren, het blijft verstandig te onderkennen dat de departementen en publieke uitvoeringsorganisaties al belast zijn met de uitvoering van bestaand beleid. Die uitvoering heeft een eigen dynamiek en urgentie. Er zijn daarnaast ook specifieke operaties, of de na-ijlende effecten daarvan, die zijn ingezet door vorige kabinetten. Beleidsvoornemens uit het nieuwe regeerakkoord sluiten daar niet automatisch op aan. Dat levert frictie op en belemmert de uitvoering. Daarbij komt dat de afspraken in het regeerakkoord en het daarbij afgesproken (strakke) tijdsplan vaak op gespannen voet staan met de uitvoeringstechnische mogelijkheden of beschikbare capaciteit binnen de departementen of in de uitvoeringsorganisaties. “Politieke tijd” en “tijd voor uitvoering” zijn niet automatisch gelijk. Bij verschil domineert de eerste. Het gevolg is vaak dat de verantwoordelijke bewindspersoon zich op een gegeven, vaak ongelukkig, moment dient te verantwoorden voor de onvermijdelijke gevolgen van de fricties die zich bij de uitvoering van het afgesproken beleid voordoen en waar burgers last van hebben. Soms leidt dat tot aftreden. Nieuwe bewindslieden dienen zich van deze frictie zelf bewust te zijn, want departementen en uitvoeringsorganisaties proberen altijd uit loyaliteit aan de bewindsman of -vrouw tot het uiterste te gaan om nieuwe politieke wensen - bovenop de oude - ten uitvoer te brengen. De waarheid over “de uitvoering” komt dus niet automatisch naar boven. De vraag of de publieke organisaties zijn toegerust op hun taak en hoe vanuit de samenleving tegen de uitvoering wordt aangekeken komt onvoldoende tijdig aan het licht. Het is dan ook aan de bewindslieden zelf om de bestuurlijke spankracht van het eigen departement en de professionaliteit op de werkvloer in de gaten te (doen) houden.

Het voorafgaande klemmt temeer omdat zeker sinds 2010 in de publieke sector een substantiële sanering heeft plaatsgevonden. Achtereenvolgende kabinetten en ook het parlement hebben tot een serie bezuinigingsoperaties besloten die cumuleren tot 61 miljard euro (structurele opbrengst) aan saldo verbeterende maatregelen. Het merendeel hiervan wordt gerealiseerd door besparingen op de collectieve uitgaven die grotendeels in 2017 hun maximale beslag krijgen. De economische crisis moge dan voorbij zijn, de impact van de besparingen bereikt juist nu haar hoogtepunt.

Daarbij is relevant dat besparingen -geheel volgens de bedoeling van alle partijen- juist ook zijn gerealiseerd door kortingen op apparaatsuitgaven, dus ook op organisaties waarvan de realisering van het nieuwe beleid in belangrijke mate afhangt.

De taakstellingen werden vaak verbonden met reorganisaties, schaalvergroting en uitbreiding van taken, versoering van personele formaties en (her-)huisvesting, digitalisering en beleids- cq. wetswijzigingen. Veel publieke organisaties hebben de afgelopen jaren daarmee te maken gehad. Daarbij was niet altijd sprake van grote consistentie (arbeidsbemiddeling UWV). Tegelijkertijd bleef de tussenlaag tussen de minister die voor het beleid politiek verantwoordelijk is en de professional op de werkvloer stelselmatig buiten beeld. Die tussenlaag bestaat uit ambtenaren en deskundigen, rekenmeesters en onderzoekers, communicatiedeskundigen en toezichthouders, (commerciële) adviseurs en (proces)managers. Het is een tussenlaag geworden van gelijk denken, gelijk spreken en gelijk doen. Zij is vanuit “de overheid” doorgedrongen in beroepsorganisaties en grote uitvoeringsinstanties, in zelfstandige bestuursorganen en private instellingen. Niemand schijnt te weten hoeveel geld in die tussenlaag omgaat.

De gevolgen zijn merkbaar. Veel uitvoeringsorganisaties hebben moeite hun primaire taak naar behoren uit te voeren en deze uitvoering robuust en toekomstbestendig te maken (denk aan de krijgsmacht, Nationale Politie of Belastingdienst). Ook OM en rechtspraak ondervinden de gevolgen van reorganisaties en taakstellingen. Allerwege staan publieke organisaties ook nog voor digitale opgaven (vernieuwing, legacy, privacy, veiligheid) en voor een personele problematiek, gevolg van de vergrijzing en van de soms drastisch teruggelopen inhoudelijke deskundigheid en kennis op de departementen. Voorts wordt verwacht dat publieke organisaties steeds meer in ketens gaan functioneren en ondersteunende diensten met elkaar delen (shared services). Ook mede-overheden zijn in bestuurlijke ketens betrokken. Die ketenbenadering vereist niet alleen grote bestuurlijke precisie maar ook ruimte voor samenwerking. Anders worden organisaties en medewerkers belast met verantwoordelijkheden die ze moeilijk kunnen dragen (PGB). Of die ketenbenadering lukt en of die ruimte bestaat is vaak onduidelijk, want terwijl de regeldichtheid is toegenomen is het toezicht op de uitvoering van het beleid over een breed front -met uitzondering van de financiële sector- versoerd. Dat geldt ook voor de auditfunctie bij het Rijk zelf (ADR, Algemene Rekenkamer). Er zijn minder “vreemde ogen” dan voorheen (of die “ogen” hebben extra taken gekregen zonder extra budget). Dat beperkt de informatie aan nieuwe bewindslieden over de uitvoeringspraktijk. De kennis van die uitvoeringspraktijk is meestal ook niet (meer) op het eigen departement aanwezig. De interesse daarvoor is gering. De “versoering” van het toezicht staat overigens op gespannen voet met de regelmatig opkomende politieke wens om nieuwe toezichthouders aan te stellen, meestal naar aanleiding van incidenten.

Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor het vertrouwen van de burger in de publieke zaak. Waar departementen en publieke uitvoeringsorganen noodgedwongen hun aandacht en energie intern richten op de uitvoering van reorganisaties en substantiële bezuinigingen, raken burgers onvermijdelijk buiten beeld. Dit wringt met de steeds breder gevoelde noodzaak om de verbindingen tussen burgers en overheid te bevorderen of te herstellen. Deze wringing komt uit een veelheid aan rapporten naar voren (bijvoorbeeld Mijn Onbegrijpelijke Overheid, jaarverslag 2012 van de Nationale Ombudsman).

Het zou verstandig zijn als niet alleen het nieuwe kabinet maar ook de Kamer deze erfenis van de afgelopen decennia onder ogen zouden zien. De overheid is ondanks (of dankzij) alle reorganisaties in de afgelopen decennia kwetsbaarder geworden. De uitvoering van een nieuwe beleidsagenda vergt inzicht in de bestuurlijke capaciteit (vooral ook kwalitatief- inhoudelijk), zorgvuldigheid in de uitvoering (met ruimte voor de uitvoerende professional) en zicht op de resultaten en (neven) effecten. Voor dat laatste toont -anders dan incidenteel - ook de Kamer traditioneel weinig belangstelling.

In zijn 15^e rapport (juli 2016) constateert de Studiegroep Begrotingsruimte een gebrekkig zicht op de doelmatigheid van overheidsinterventies. Zij beveelt het nieuwe kabinet aan een operatie 'Inzicht in Kwaliteit' te starten. De behoefte aan dit inzicht is niet nieuw. Er zijn eerdere pogingen geweest om beter zicht te krijgen op hetgeen het beleid oplevert (zoals VBTB: Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, versterking evaluatie-functie van het Rijk etc). De resultaten hiervan vielen meer dan eens tegen¹. Zelden of nooit wordt binnen de overheid op dat soort operaties teruggeblikt. Ook de Kamer vraagt er hoogst zelden naar. Waarom lukten de operaties niet of maar half? Een eerste reden is dat de ambities om het overheidsbeleid op een rationeler leest te schoeien ('evidence based' -interventies/bedrijfsmatig werken) te weinig rekening houden met het kader waar binnen de overheid moet opereren i.e. de democratische rechtstaat. De (methodologische) mogelijkheden van deze rationele aanpak worden stelselmatig overschat.

Daarnaast wordt steeds miskent dat inzicht in de kosten en de baten wel kwantitatief mogelijk (en nodig) is maar dat dat inzicht weinig zegt over de kwaliteit. Kwaliteit is een "saldo-begrip" met aan de ene kant eisen en verwachtingen en aan de andere kant uitkomsten en (neven-) effecten. Kwaliteit is altijd verbonden aan functie. Als die functie niet duidelijk is, is kwaliteit niet te meten. Vaak is de inhoud van de functie van de professional op de werkvloer -van politieagent tot onderwijzer; van dokter tot rechter- niet (meer) voor ieder duidelijk. Ook in die functies vindt stapeling van taken plaats. De ruimte om die verschillende taken met elkaar in evenwicht te brengen, ontbreekt. Managementmodellen, DBC's en professionele standaarden bieden daarvoor geen oplossing.

Het blijft zorgelijk dat de departementen anno 2017 -in een wereld van nieuwe datatechnieken- niet scherper zicht hebben op de uitvoering en de effecten van beleid en dat de politiek -ministers en volksvertegenwoordiging- onmachtig blijkt te voorkomen dat juist burgers in de problemen in het woud van regels de weg kwijt raken en zich door de overheid niet gehoord of begrepen voelen.

"Want hoe legitiem is een openbaar bestuur waarin alleen de meest competente burgers, en dan nog soms met moeite, zelf hun weg kunnen vinden en niet diegenen waarvoor de democratische rechtstaat juist ook was bedoeld? Hoe legitiem is een openbaar bestuur waarin deskundige uitvoerders van publieke taken steeds minder tijd aan hun eigenlijke werk kunnen besteden maar als het mis gaat toch als eersten verantwoordelijk worden gesteld?"

Het is voor de geloofwaardigheid van overheid en publieke dienstverlening dringend nodig dat volksvertegenwoordiging en kabinet niet alleen incidenteel maar stelselmatig letten op de uitvoeringsaspecten van het beleid, de eigen beleidssector ook stelselmatig vanuit de ogen van de burgers bezien en er voor zorgen dat obstakels die burgers in hun contacten met overheid en semi-publieke diensten ondervinden ook daadwerkelijk worden weggenomen.

Mr. H.D. Tjeenk Willink

Den Haag, 27 juni 2017

¹ Datzelfde geldt voor de activiteiten ten behoeve van de vernieuwing van de Rijksdienst in de afgelopen 45 jaar. Alle op dezelfde manier – onder meer sterk intern ambtelijk gericht- opgezet. Alle met weinig extern resultaat. Zij werden dan ook alle vrij geruisloos beëindigd.