

Tien spelregels voor de vertaling van beleid naar uitvoering

Drs. D. P. Noordhoek

Het is weer spannend in overheidsland. Na de stille omwentelingen aan het einde de negentiger jaren en de alles behalve stille culturele revolutie in de eerste jaren van de nieuwe eeuw, zijn de gevolgen ervan nu op allerlei manieren aan het neerdalen in de wereld van het openbaar bestuur. Politieke uitspraken vertalen zich in beleid, beleid wordt verondersteld te leiden tot uitvoering. Er is een steen in de hofvijver gegooid en de kringen gaan tot ver over de rand.

Het gevolg: onrust alom. Een van de dingen die daarbij onvermijdelijk onder druk komt te staan is de relatie tussen beleid en uitvoering. Bestaande spanningen krijgen een nieuwe lading door een programma als „Andere Overheid” of door een onderzoek als dat van de commissie Kohnstamm over de toekomst van zelfstandige bestuursorganen. Wordt nu echt alles anders? Moet alles wezenlijk op de helling? Gezond verstand zal ons redden. Veel van de zaken die nu als nieuwe inzichten worden gepresenteerd weten we al lang – of zouden we kunnen weten. Daarom worden hier tien spelregels voor de verhouding tussen beleid en uitvoering gepresenteerd die geen van alle echt nieuw zijn, maar wel de stand van zaken weergeven als het gaat om die weerbarstigste relatie tussen twee tot elkaar veroordeelde vreemden.

1. Problemen moeten worden aangepakt, niet verplaatst

Het is wellicht de grootste verdienste van de Commissie Kohnstamm dat het een aantal klassieke redenen voor het op afstand zetten van organisaties heeft doorgeprikt. Rechtsvormen, contracten en verplichte evaluaties kunnen uiteindelijk niet verhinderen dat beleid zich met de uitvoering bemoeit of andersom. Neem de NS. Iedereen was er lange tijd van overtuigd dat de bemoeienis van de politiek met de spoorwegen een van de redenen was waarom het zo slecht ging met het bedrijf. Daarom werd het via allerlei prestatieafspraken op afstand geplaatst. Daarmee liet de politiek zich even op afstand plaatsen, maar er reed geen trein beter door. Burgers bleven diezelfde politiek aanspreken op de prestaties van de spoor-

wegen en dan kan je er op wachten dat de verzelfstandiging weer wordt teruggedraaid.

Als je wilt weten welke organisatie echt verzelfstandigd is, kijk dan bijvoorbeeld eens naar het Kadaster. Daarbij is niet de formele status beslissend voor het feit dat deze organisatie een hele grote eigen ruimte heeft, maar het feit dat er bijna nooit incidenten zijn die de moeite van het melden waard zijn. Zo gezegd lijkt het of de factor die bepalend voor de zelfstandigheid is de incidentgevoeligheid is, maar dat is te simpel. Elke organisatie heeft een zekere mate van incidentgevoeligheid. Zie dat maar onder ogen.

2. Hoe meer zelfsturing, hoe minder sturing

De theoretische veronderstelling is, dat een uitvoerende dienst meer met rust kan worden gelaten door het beleid naarmate de dienst kan aantonen dat het de eigen bonen kan doppen. Door zich betrouwbaar en omgevingsgericht te tonen laat het zien dat het recht op zelfsturing niet vergeefs gegeven wordt.

Nu laat de praktijk nog vaak zien dat voor op afstand geplaatste uitvoeringsorganisaties de regellast eerder groter dan kleiner wordt. Verzelfstandiging betekent in de praktijk van veel zelfstandige bestuursorganen dus meer bemoeienis, niet minder. Het kan niet anders dan dat dit betekent dat er geen echte overdracht van verantwoordelijkheid heeft plaatsgevonden. Deze paradox is nooit serieus onder ogen gezien. De commissie Kohnstamm walst er overheen met haar oplossing om of te privatiseren of te hercentraliseren – maar misschien hebben ze toch nog wel iets te pakken. Stel dat een zelfstandige bestuursorgaan weer gewoon een onderdeel van de rijksoverheid wordt. Misschien worden ze daarmee wel weer zo interessant dat ze weer meer hun gang kunnen gaan en dus meer zelfsturing hebben. Maar of het nu zo is bedoeld en of dat voor betere diensten zorgt? Niet waarschijnlijk.

Het werkelijke probleem moet veel meer in de wijze van sturing door de departementen worden gezien. Het ministerie van OCW had dat goed ingezien door een aparte directie daarvoor in te richten. Die hebben ze net weer opgeheven.

3. Betrouwbaarheid weegt niet zwaarder dan responsiviteit

Binnen de overheid is er een „bias” ten aanzien van betrouwbaarheid. Als betrouwbaarheid moet concurreren met „responsiviteit”

(de gevoeligheid voor de omgeving, de klanten), dan wint betrouwbaarheid het bijna altijd. In de markt is het wellicht net andersom; als het er op aankomt wint het verlangen naar de winst het van de betrouwbaarheid. Kijk maar naar de manier waarop bij Shell de verantwoording over de bewezen reserves het verloor van de honger naar prestatiebonussen.

Binnen de rijksoverheid is de Kamer de boeman, of het nu de Tweede Kamer is of de Rekenkamer. Binnen de lagere overheid geldt hetzelfde, al neemt daar de Raad de plaats in van die van de Kamer. Er wordt niet zelden met minachting over de leden van Kamers en Raad gesproken, maar als het er op aan komt ligt daar absoluut het gezag. Dat gezag kan en mag niet gebruuskeerd worden. Daarom wordt alles gedaan wat nodig is om aan te tonen dat betrouwbaar wordt uitgevoerd wat er op dat „hoge” niveau bedacht en gezegd wordt. De praktijk laat natuurlijk zien dat wat op dat niveau wordt gezegd niet zo heel veel te maken heeft met de uitvoeringspraktijk van alledag. Die spanning wordt niet opgelost door jaarverslagen op accountantscontroles op voorlichtingsavonden en lobbyinspanning te stapelen. Alleen een uitvoeringsorganisatie die zich verantwoordelijk weet voor een goede dienstverlening richting haar omgeving en een beleidsafdeling die zorgt dat de uitvoeringsorganisatie daartoe wordt gestimuleerd en de ruimte krijgt, zal voldoen aan de verwachtingen. En dan komt de betrouwbaarheid ook eerder voor elkaar.

4. Goede bedrijfsvoering is geen vervanging voor goed beleid of andersom

Was het maar zo simpel. Het aantonen door een uitvoerende organisatie dat de bedrijfsvoering in orde is, is domweg geen garantie dat er minder beleid moet worden gevoerd.

Een voorbeeld is de IB-Groep. Er is daar ontzettend veel geïnvesteerd in een betere bedrijfsvoering en aantoonbaar heeft dat geresulteerd in een betere dienstverlening en een efficiëntere organisatie. Toch is er daardoor nog geen discussie minder gevoerd over de IB-groep in de Kamer. Hoogstens kan je zeggen dat de discussies niet langer meer gingen over de IB-Groep zelf maar over de studiefinanciering. Dat kun je als winst beschouwen, maar het is wel iets om bij stil te staan. Vraag je aan diezelfde IB-Groep waar zij op worden „afgerekend” en geven ze een eerlijk antwoord, dan zullen ze zeggen „op het aantal doorgevoerde wetswijzigingen” en niet op klantentevredenheid, procesbeheersing of wat dan ook. Uitvoeringsorgani-

saties, verzelfstandigd of niet, bevinden zich aan het einde van de pijplijn van politiek en beleid. Daar verandert geen prestatiecontract iets aan. De uitvoeringstoetsen die inmiddels zijn ontwikkeld hebben wel degelijk invloed, maar het blijft een instrument op de randvoorwaarden en niet veel meer.

Andersom geldt overigens hetzelfde. Je zou er om kunnen lachen als het niet zo triest was. Fantastische nota's worden gepubliceerd waarin zowel goedbedoeld als krachtig allerlei dingen worden gezegd over de vertaling van beleid naar uitvoering – en dan lijkt het alsof met het opschrijven van die zaken het ook daadwerkelijk zo is geregeld. Het papier waarop beleidsmedewerkers hun verhalen opschrijven is dik. Altijd te dik. Zo dik dat je er de uitvoeringspraktijk niet doorheen kunt zien. Vergis je daarbij niet in de hardnekkigheid van het probleem. Wie wel eens bij een wetgevingsproces betrokken is geweest, weet dat bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting bij een wetsvoorstel de financiële paragraaf doorgaans pas op het laatste moment wordt ingevoegd. De uitvoeringsaspecten krijgen zo mogelijk nog minder aandacht, mede omdat de gemiddelde wetgevingsjurist nog nooit een proces in een uitvoeringsorganisatie heeft aangestuurd.

5. Beleid moet een spel maken dat door anderen kan worden gespeeld

Doorgaand op het voorgaande punt, moet je dus zeggen dat wetgevingsjuristen en beleidsmakers bijna per definitie uitspraken doen over iets waar zij zelf geen onderdeel van zijn. De ontkoppeling van beleid en uitvoering leidt niet tot de koppeling van anderen.

Het spel verloopt natuurlijk ook minder rationeel dan op beleidsniveau meestal wordt verondersteld. Dat weten beleidsmakers wel over zichzelf. Onderhandelen en beïnvloeden is hun dagelijks werk. Op de een of andere manier lijkt er echter de veronderstelling bij beleidsmakers te leven dat uitvoerders rationeel en gezagsgetrouw hun plannen uitvoeren daar waar zij dat zelf niet doen. Jammer, maar de realiteit is dat de onderhandelingen en het positiespel eigenlijk nooit stopt, nergens stopt. Er zijn instanties als rechters die het spel binnen kaders kunnen houden, maar het spel wordt overal gespeeld. Alleen doen we net alsof dat niet zo is als het om beleid en uitvoering gaat. Op instructies gebaseerde modellen werken niet in een omgeving die werkt op basis van geven en nemen. Zelfs bij de grote „simpele” uitkeringsorganisatie als UWV en SVB worden de

woorden van de wet dagelijks aangepast aan een weerbarstige werkelijkheid.

6. Doe nooit een leeg beroep op macht

Van tijd tot tijd komt er een bericht in de krant dat bewindspersoon X, Y of Z „ingrijpt” in die of die dienst. Dan wordt er een machtswoord uitgesproken. Wordt dat machtswoord indrukwekkend genoeg gevonden, dan kunnen pers en Kamerleden in de dagen erop prijzend spreken over het krachtige optreden van de bewindspersoon. Is het niet krachtig genoeg, dan moet de minister of staatssecretaris nog een keer aan de bak en is waarschijnlijk ook de discussie over de „schuldigen” begonnen.

Van dit spel is een uitvoeringsorganisatie zelden beter geworden. Doorgaans is het resultaat een verkramping in de uitvoeringsorganisatie die nog jaren, soms wel decennialang kan aanhouden.

Dit soort machtsuitoefening moet niet worden verward met het doen van heldere uitspraken over hoe een bewindspersoon of topambtenaar iets zou willen. Het betekent ook niet dat er niet soms tegen de „communis opinio” in zaken moeten worden doorgezet. Als we alleen al het aantal artikelen over leiderschap tellen, dan is er blijkbaar een grote behoefte aan Helderheid. Dat is prima. Maar het tegen de zin doorduwen van een bepaalde lijn op basis van een enkel gezagsargument zal altijd een zwakgebod blijken te zijn. Kenmerkend voor de overgang tussen beleid en uitvoering is dat de bewindspersoon er niet meer bij is als de uitspraak van het ene domein in het andere terechtkomt. Alleen gezagsargumenten werken dan niet meer.

7. Zorg voor een tijdige ontkoppeling van beleid en uitvoering

In het bedrijfsleven wordt steeds vaker gesproken over „ontkoppelpunten”. Dat zijn de plaatsen in de bedrijfsvoering waarin taken worden overgedragen van de een naar de ander. Het formuleren van heldere ontkoppelpunten is essentieel voor een goede bedrijfsvoering. Daarbij gaat het er vervolgens om de ontkoppeling zo snel als mogelijk te doen plaatsvinden. Na de ontkoppeling moet het dan ook afgelopen zijn met de bemoeienis. Bij een onderzoek in het bedrijfsleven bleek dat in 10% van de gevallen de leiding zich ook na de ontkoppeling bemoeide met een product. Deze bemoeienis veroorzaakte 50-60% van de uiteindelijke kosten vanwege de noodzaak

om allerlei mallen en materialen te vervangen. De aanleiding voor de bemoeienis bleek in een groot aantal gevallen eerder symbolisch van karakter te zijn dan iets anders. De leiding werd vriendelijk doch dringend verzocht betere beslissingen te nemen en zich in ieder geval niet meer met het product te bemoeien na de besluitvorming. Binnen de overheid werkt het niet wezenlijk anders en zijn er een aantal factoren die het nog ingewikkelder en erger maken. Ingewikkelder, omdat de besluitvormingscyclus zo lang kan zijn dat er aanzienlijke faseverschillen ontstaan. Erger, omdat de uitvoering geen sterke positie heeft als het gaat om het terugfluiten van de leiding. Er zijn een aantal logische ontkoppelpunten. De politiek ontkoppelt richting beleid en beleid ontkoppelt richting uitvoering. De ont koppeling van politiek richting beleid gebeurt bijvoorbeeld in het kader van een wetgevingsproces. De ont koppeling van beleid naar uitvoering gebeurt bijvoorbeeld als een uitvoerende dienst de jaarplannen met het departement bespreekt. Voor de praktijk is dit echter veel te schetsmatig.

Het ligt in het karakter van elk wetgevings-, c.q. beleidsproces om achter te lopen op de actuele ontwikkelingen. Ontwikkelingen waar de uitvoeringsorganisaties midden in zitten. Tegelijk slagen uitvoeringsorganisaties er lang niet altijd in om tijdig hun knelpunten te melden aan de politieke en ambtelijke opdrachtgever. Met andere woorden; er is altijd een stevig faseverschil tussen beleid en uitvoering. Daarnaast hou je het meer principiële punt van de verantwoordelijkheid. Niet alles valt tot geld te verleiden. Als een dienst gemeentewerken besluit om een boom te rooien omdat deze ziek zou zijn en vervolgens kruipt de plaatselijke buurt in de boom om deze tegen kappen te beschermen, dan is er meer aan de hand dan een zakelijke afweging. Als de politiek vervolgens zegt dat de boom moet blijven staan dan heeft de afdeling te gehoorzamen. Sommigen noemen dit lege symboliek, andere democratie. Misschien hadden bestuur en dienst eerder en duidelijker met elkaar moeten overleggen over de criteria voor het rooien.

8. Vervang kennis niet door contracten

Het is zo langzamerhand schokkend hoe weinig kennis er is over de uitvoeringspraktijk van beleid. Vaak is het maar een handvol personen die weet heeft van de ins en outs van de wetten die een uitvoeringsorganisatie bepalen. Die personen bevinden zich doorgaans dan nog eerder in de uitvoeringsorganisatie dan bij het beleid. Functieroulatie is dodelijk geweest voor het niveau van de veldkennis.

Prestatiecontracten zijn machteloze wapens als er niemand is die de prestaties op waarde kan schatten. Een contract legt de basis voor de relatie tussen beleid en uitvoering. Niet meer, niet minder. De kracht en invulling ervan komt tot stand door een goede uitwisseling van kennis en ervaring.

Let ook op de onbalans die is ontstaan in de aard van de kennis over elkaar. De kennis van de beleidsdirecties ten aanzien van de uitvoeringsorganisaties is steeds meer procedureel, juridisch en financieel van aard. Echte inhoudelijke kennis over de uitvoeringspraktijk is er steeds minder. Andersom is dat minder het geval. Bijna altijd is er binnen uitvoeringsorganisaties een kennisvoorsprong als het gaat om de inhoud van het beleid. In combinatie met de kennisvoorsprong die er vanzelfsprekend is over de uitwerking van het beleid, hebben uitvoeringsorganisaties daarom steeds meer een strategisch voordeel gekregen. Wellicht is dit een van de achtergronden van de tegenbeweging die de commissie Kohnstamm maakt. Als dat zo is, dan wordt er een denkfout gemaakt. Het hoofdprobleem is dat er aan beide zijde te weinig inhoudelijke kennis beschikbaar is. Het probleem van het gebrek aan evenwicht in het kennisniveau moet verholpen worden door het verhogen van de inhoudelijke kennis aan beleidszijde en niet door weer verder te gaan sleutelen aan de formele relatie. Dat heet het paard achter de wagen spannen.

9. Laat prestaties meer spreken dan incidenten

Incidenten moeten vermeden worden, jawel, graag zelfs. Binnen de overheden kan het echter heel gevaarlijk zijn om iets af te doen als „een incident”. Met name binnen uitvoeringsorganisaties heeft men daar een handje van. Daar is men vaak diep onder de indruk van de prestatie die men levert op routinebasis en kan men mateloos verontwaardigd zijn als er „een keer iets fout gaat”, dat gelijk met grote koppen de krant haalt. Het wordt ervaren als een vorm van oneerlijkheid. Toch moeten de uitvoeringsorganisatie daar mee oppassen. Juist in een omgeving waarin de marktprikkel ontbreekt, moet men alert zijn op de signalen die uitgaan van een symbolische fout in de vorm van een incident.

10. Vertrouwen is de sleutel

Verzelfstandiging helpt niet voor een beter functionerende overheid als het vertrouwen ontbreekt dat de verzelfstandigde dienst haar

werk goed doet. Geen regering of parlement die dan de verleiding kan weerstaan om in te grijpen elke keer als zich een incident voordoet. Werken aan vertrouwen is de sleutel voor een goede verhouding tussen beleid en uitvoering. Helpt het dan om de status van zelfstandige bestuursorganen af te schaffen? Het is belangrijk om te beseffen dat het rapport van de commissie Kohnstamm vooral wordt ingegeven door het probleem van kabinet en parlement om greep te houden op iets waar ze verantwoordelijk voor worden geacht – of waar zij zichzelf verantwoordelijk voor achten. Voelen de zelfstandige bestuursorganen dat probleem in diezelfde mate? Nou nee, niet bepaald. De zelfstandige bestuursorganen hebben veel geïnvesteerd in een betere dienstverlening en versterking van de financiële basis. Zij dachten dat dat de basis zou zijn voor een goede relatie en zijn daar in eigen ogen steeds beter in geslaagd. Nu lijkt het erop dat die investering „voor niets” is gedaan. Het lijkt wel alsof ze gestraft worden voor hun goede gedrag. Het vertrouwensprobleem wordt relatief eenzijdig gevoeld en de analyse er achter wordt niet gedeeld. Dat is geen goede basis voor een nieuwe discussie. Nu moet de loyaliteit van degenen die de leiding van de zelfstandige bestuursorganen vormen niet worden onderschat (daar zijn ze ambtelijk genoeg voor gebleven). De kans is echter groot dat er eerder sprake zal zijn van een formeel voldoen aan de eisen van de politiek dan aan een echt, materieel voldoen aan die eisen. Daarmee zijn we weer terug bij af. Verzelfstandiging is mislukt omdat het teveel een formele exercitie is gebleven. Als het antwoord een verandering in de formele status wordt is het voorspelbaar wat de echte uitkomst van de discussie zal zijn. Zoals de Engelsen zeggen: „much to do about nothing”.

Over de auteur

Peter Noordhoek is directeur van Northedge BV te Gouda.