



ARTIKEL

Van wantrouwen naar vertrouwen, van papier naar praktijk

Over relatie tussen politiek, beleid en uitvoering

Het kabinet wil de menselijke maat in dienstverlening van uitvoeringsorganisaties terugbrengen. Na jaren van moeilijk uitvoerbare wet- en regelgeving, bezuinigingen en talloze incidenten (denk aan de toeslagen-affaire) heeft dit topprioriteit. Een rijksbreed programma Werk aan Uitvoering (WAU) moet helpen de dienstverlening te versterken, maar de interactie met de beleidsdepartementen leidt nog niet tot versnelling. Beleidsdepartementen schieten te veel in hun oude reflex: wij bepalen wat de uitvoeringsorganisaties moeten doen. Dat leidt tot een tsunami aan kortetermijnacties, die de toch al overvolle veranderagenda doet vastlopen.

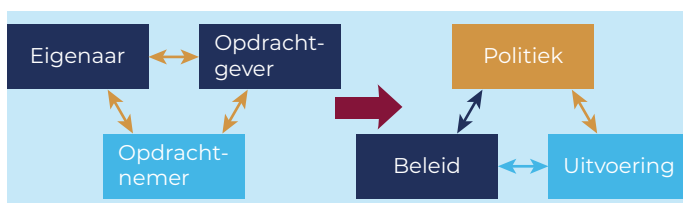
Positief is dat de uitvoering extra middelen heeft gekregen en dat departementen de uitvoeringsorganisaties nu meer meenemen in de beleidsontwikkeling. Het extra geld wordt echter grotendeels besteed aan extra beleidscapaciteit bij de uitvoeringsorganisaties om de toegenomen hoeveelheid vragen vanuit de beleidsdepartementen en de Tweede Kamer te beantwoorden en invulling te geven aan nieuwe instrumenten (zoals knelpuntenbrieven, staat van de uitvoering en uitvoeringstoetsen). Natuurlijk is het van belang dat zichtbaar wordt wat er in de uitvoering verandert. Maar nu moet de uitvoering meer verantwoording afleggen dan nodig. Dat leidt af van het hogere doel: maatschappelijke opgaven realiseren en de menselijke maat terugbrengen in de dienstverlening aan burgers.

De verandering gaat te traag en op veel gebieden zien we zelfs stagnatie. Ambtenaren maken zich zorgen over de samenwerking met de politiek. Ze worden steeds meer onderdeel van het verruwde politieke spel op het Binnenhof. Dit leidt tot een toename van wantrouwen in plaats van vertrouwen in de uitvoering. Daar waar vertrouwen en gelijkwaardigheid worden bepleit, krijgen in de praktijk wantrouwen en hiërarchie de overhand, waarbij de papieren werkelijkheid dominant is.

Wat is er nodig?

Spoor 4 van WAU heeft als doel te komen tot een intensieve en duurzame samenwerking en sturing tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries ten behoeve van maatschappelijke opgaven. De besturingsdriehoek tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer staat hierin centraal. Vijf samenwerkingsprincipes zijn geformuleerd: 1) heldere afspraken, 2) gelijkwaardigheid, 3) vertrouwen, 4) rolvastheid, 5) gezamenlijk opgavegericht werken.

In onze ogen is allereerst een nieuwe terminologie nodig om de samenwerking te beschrijven. De huidige bestuurlijke driehoek – eigenaar ↔ opdrachtgever ↔ opdrachtnemer – beschrijft in feite een ongelijkwaardige relatie tussen beleid en uitvoering. Beter is te spreken over een gelijkwaardige driehoek van politiek ↔ beleid ↔ uitvoering.



Een volwassen uitvoering vereist ander gedrag, andersoortige financiering en nieuwe instrumenten, waardoor ze in staat gesteld wordt echt te veranderen. De kern is: van wantrouwen en verantwoording naar vertrouwen en uitvoering. En dan niet alleen op papier, maar vooral ook in de praktijk.

Er is meer verandering nodig dan alleen terminologie. We bepleiten:

- **Bied langetermijnperspectief:** van jaarlijkse opdrachtgerichte kortetermijnfinanciering naar langetermijnfinanciering met strategische plannen en een veranderagenda voor een robuuste uitvoeringsorganisatie, die in staat is maatschappelijke opgaven te realiseren met de menselijke maat in de dienstverlening.
- **Geef de uitvoering de ruimte:** van een sturende rol van beleidsmakers naar een faciliterende rol. Concreet betekent dit: de benodigde (financiële) middelen beschikbaar maken en wet- en regelgeving versimpelen met meer ruimte voor maatwerk. Haal de drempels weg tussen overheidsdiensten, zodat ze samen aan maatschappelijke opgaven kunnen werken.
- **Kies voor minder en andersoortig toezicht:** er is ander, risicogestuurd, toezicht nodig, dat uitgaat van vertrouwen en primair gericht is op leren en verbeteren van de cyclus van beleid naar uitvoering. Accepteer dat er in de uitvoering zaken fout gaan: waar gehakt wordt, vallen spaanders luidt het bekende gezegde. Het gaat er vooral om hoe met die fouten wordt omgegaan en hoe wordt voorkomen dat ze blijven plaatsvinden.
- **Pas sturings- en verantwoordingsmechanismen aan.** Het principal-agent gedachtegoed heeft geleid tot een te grote verantwoordingslast. Dit vermindert de flexibiliteit in de uitvoering, leidt tot hoge administratieve kosten en leidt af van waar het werkelijk om gaat. Dus minder indicatoren, gericht op gezamenlijke sturing op publieke waarde.
- **Versimpel wet- en regelgeving door te decomliceren en dejuridiseren,** waarbij hardheidsclausules worden teruggebracht daar waar die er nu niet is. Wet- en regelgeving houdt geen rekening met omstandigheden die beleid niet kan overzien. Mensen worden in categorieën geplaatst en aan de hand daarvan behandeld, en voor de uitvoerbaarheid worden toekenning en controle langs deze categorieën geautomatiseerd. In de praktijk passen niet alle burgers in de vooraf gedefinieerde categorieën. Ambtenaren hebben weinig mogelijkheden in de uitvoering om in deze gevallen de menselijke maat toe te passen.

Niet alleen de beleidsdepartementen moeten veranderen. Gelijkwaardigheid vraagt ook om ander gedrag van de uitvoering: sensitiviteit voor de politieke impact van de dienstverlening combineren met een open houding en wendbaar zijn, ook bij problemen. Daarnaast zullen de uitvoerders (financiële) knelpunten eerst zelf moeten oplossen in plaats van meteen bij de beleidsdepartementen aan te kloppen voor hulp. Tegelijk moeten ze niet in de valkuil trappen zich primair te richten op de wensen en belangen van de beleidsdepartementen en de politiek. In het samenspel in de driehoek dient de uitvoering aan te geven wat bij maatschappelijke opgaven en voor burgers in de praktijk werkt en wat niet.

Hoe komen we van papier naar praktijk?

Groot denken, klein doen. Een aantal koplopers wil de driehoek echt anders vormgeven. Het is van belang hen goed te faciliteren en hun resultaten zichtbaar te maken. Laat zien hoe het werkt en welke dilemma's dit oplevert. Daarover zou de driehoek écht moeten gaan. Dus ook over vertrouwen en gelijkwaardigheid in de praktijk. Niet de beleidsdepartementen staan aan het roer of de uitvoeringsorganisaties: ze moeten gezamenlijk zorgen voor sturing!

Aan de slag met maatschappelijke opgaven.

Breng beleid, uitvoering en mensen uit de praktijk bij elkaar om aan concrete opgaven te werken. Omgaan met maatschappelijke opgaven vraagt van hen te denken in ketens en niet in afzonderlijke driehoeken. Ga programmatisch en regionaal aan de slag, over de organisatiegrenzen heen. Haal belemmeringen weg die leiden tot onderlinge concurrentie tussen uitvoeringsorganisaties, en creëer incentives voor samenwerking.

Nu is er momentum om te veranderen en samen maatschappelijke opgaven aan te pakken. Hiervoor moeten we elkaar minder bezighouden met papier en verantwoording afleggen. Meer externe gerichtheid is nodig. Beleidsdepartementen en de uitvoering dienen zich, ieder vanuit zijn eigen rol, gezamenlijk te richten op wat de maatschappij en burgers nodig hebben. Beleidsdepartementen moeten het voortouw nemen om gelijkwaardigheid en vertrouwen in praktijk te brengen. En uitvoeringsorganisaties moeten de dilemma's beter inzichtelijk maken, zorgen voor begrijpelijke taal en nadenken over een bij de eigen organisatie passend vangnet voor cases die tussen wal en schip vallen. Dat zal leiden tot meer slagvaardigheid in het realiseren van maatschappelijke opgaven en de menselijke maat versterken.



Floris Bannink



Christiaan Gort



Robert Wester

'WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG'

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al vijftientig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl