

Meer ambtelijk en politiek lef nodig om publieke uitvoering vlot te trekken

Er zijn de afgelopen jaren al veel rapporten geschreven over het suboptimale niveau van de publieke uitvoering. De aanbevelingen in die rapporten zijn behoorlijk eenduidig, maar er lijkt weinig voortgang. Waarom helpen alle rapporten over de publieke uitvoering zo weinig, en wat moeten we doen?

IN HET KORT

- De publieke uitvoering zucht onder een hoge mate van complexiteit van de regelgeving.
- Belevingsvorming richt zich te weinig op de uitvoering en de politieke dynamiek versterkt dit.
- De uitvoering kan veel krachtiger het eigen functioneren versterken en met concrete voorstellen voor regelreductie komen.

BERNARD TER HAAR

Bestuurslid van NL Financial Investments en voormalig beleidsambtenaar

De kwaliteit van een samenleving wordt in aanzienlijke mate bepaald door de kwaliteit van het openbaar bestuur en van de publieke dienstverlening. Nederland moet het zich daarom niet willen veroorloven om, zoals we de afgelopen jaren hebben ervaren, de publieke dienstverlening van de uitvoerende diensten te laten wegglijden. Dat is des te prangender in een tijdsgewricht van grote structurele krapte op de arbeidsmarkt, die het sowieso al ingewikkeld zal maken om de uitvoering op niveau te houden. De huidige inertie is dus een urgent probleem.

Zeven jaar lang (2012–2019) had ik als directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie de formele rol van opdrachtgever van de grootste uitvoeringsorganisaties van Nederland. Dat heeft de uitvoering weinig verder gebracht. Helaas, want er valt veel aan te verbeteren. Er is het afgelopen decennium een stortvloed aan rapporten en boeken over de publieke uitvoering geschreven. Onder meer de Raad van State heeft erover geschreven, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. In het bijzonder het rapport van DenkWerk (2020), *Publiek en effectief: het kan!*, heeft mijn eigen inzichten aanzienlijk verruimd, en biedt een fraai overzichtskader van de problematiek.

Die stortvloed aan rapporten is de weerslag van de maatschappelijke zorg over het functioneren van de uitvoeringsorganen en -diensten. Er zijn inmiddels ook diver-

se parlementaire enquêtes aan gewijd. Daarnaast is er een groot programma 'Werk aan Uitvoering' gestart. Periodiek wordt de *Staat van de Uitvoering* opgesteld, en uiteraard komt het thema regelmatig ter sprake in *ESB* (Moons en Van Veldhuizen, 2023) en in andere media.

Alle recente rapporten en boeken over de uitvoering ten spijt gebeurt er in de praktijk bar weinig. Juist daarom blijft deze stroom van teksten maar geproduceerd worden. Het is dus hoognodig om te analyseren waarom alle aanbevelingen om tot een betere uitvoeringspraktijk te komen bij voortduring tot niets leiden. Algemeenheden als de roep om complexiteitsreductie en een betere verbintenis tussen beleid en uitvoering zijn blijkbaar niet concreet en dwingend genoeg. Sterker nog, bij de aanbeveling van het recente rapport van de parlementaire enquête over fraude werd verzocht dat de genoemde misstappen morgen weer zouden kunnen gebeuren. In dit artikel analyseer ik wat er misgaat, waarom er geen vooruitgang wordt geboekt, en stel ik daarnaast oplossingen voor die kunnen helpen het tij te keren.

Inventarisatie van problemen

Het fundamentele probleem met de gebrekkige publieke uitvoering is dat grote groepen burgers onvoldoende worden ondersteund en dat de maatschappelijke verwachtingen niet worden waargemaakt (BMH 13, 2020; Tweede Kamer, 2021).

Daar komt nog de zorg over de toekomst bij. De uitvoeringsorganisaties geven immers zelf aan dat ze dreigen vast te lopen in complexiteit, achterstallig onderhoud en gebrek aan financiële middelen en menskracht. Complexiteit wordt in de *Staat van de Uitvoering* (2022) genoemd als grootste boosdoener. In 2012 meldden de gezamenlijke uitvoerders van de inkomensondersteuning al dat ze zagen aankomen dat ze bij verdere toename van de complexiteit van de regelgeving zouden vastlopen in hun uitvoerende capaciteiten (Compacte Rijksdienst, 2012).

Een speciaal onderdeel van de complexiteit is de verantwoordingslast. Veel uitvoeringsorganisaties zuchten onder de veelheid aan rapportageverplichtingen. Veel werknemers in de uitvoering beschouwen de administratieve rompslomp als hun grootste frustratie in het dagelijkse werk (DenkWerk, 2020).

De complexiteit hindert overigens niet alleen de uitvoering. Ook de beleidsvorming en de bestuurlijke besluit-

vorming lijden eronder dat bijna niemand de consequenties van alle regelgeving nog kan overzien, zodat veelal in onwetendheid het beleid steeds ingewikkelder wordt gemaakt.

De onkunde aan de beleidskant raakt ook aan een van de andere boosdoeners die het functioneren van de uitvoering bemoeilijken, namelijk het gebrek aan verbinding tussen beleid en uitvoering. De uitvoering wordt vaak pas in een laat stadium bij de beleidsvorming betrokken, en aan de beleidskant is er onvoldoende kennis en interesse omtrent de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het voorgenomen beleid. Weten wat werkt, schiet aan de politieke en beleidsvoorbereidende kant vaak schromelijk tekort. Het formuleren van heldere uitvoeringsdoelen is ook geen sterk punt in de beleidswereld, waardoor de uitvoering maar een beetje moet gissen of men zich op het juiste doel heeft gericht. Het (gedecentraliseerde) sociale domein zit vol met voorbeelden hiervan. Denk aan de onduidelijkheid over wat onder de jeugdzorg valt, of wat versterking van de sociale basis betekent.

Daarentegen ontbreekt het niet aan reageren op incidenten in de uitvoering. Vooral de politiek is buitengewoon gevoelig voor incidenten en maakt, als er reacties komen, de uitvoering vaak nog lastiger dan deze toch al was. Incidenten passen ook beter in de kortetermijnhorizon van de politiek dan de langetermijnhorizon waarmee verbetering van de uitvoering moet worden gerealiseerd. De politieke cultuur van het moment blinkt er ook in uit om structurele problemen zo lang vooruit te schuiven tot ze een crisis zijn geworden, waarna er met weinig nadenken over maatregelen besloten moet worden. Het Nederlandse mestbeleid is hier een schrijnend voorbeeld van.

Er zijn meer manco's aan de beleidskant waar de uitvoering last van heeft. Zo wordt er vanuit beleid geen consistent paradigma geformuleerd over de omgang met de burger. Soms wordt er geuit dat men de burger op basis van vertrouwen tegemoet moet getreden, maar de regelgeving gaat vaak van wantrouwen jegens de burger uit. Ook de managementfilosofie ten aanzien van de uitvoering is onhelder en onzeker (Van Gestel en Ter Haar, 2023). Het belangrijkste manco is nog dat de uitvoering organisatorisch op afstand van het beleid is geplaatst en bij voortdurend met bezuinigingen is geconfronteerd. Er is met weinig kennis van zaken strak op de budgetten gestuurd. Er is ook massaal ingezet op digitalisering van de uitvoering vanuit budgettaire overwegingen, maar zonder de notie dat ICT een korte levenscyclus heeft en daarmee een grote onderhouds- en vervangingsvraag kent.

Door gebrek aan middelen en menskracht, en door de grote complexiteit die moet worden meegetorst, is de verandercapaciteit van de uitvoering bij lange niet in staat om de snelle maatschappelijke veranderingen in de hedendaagse wereld te volgen (Tweede Kamer, 2018).

Vier prioriteiten

Alle problemen, die zijn opgesomd in tabel 1, vragen om effectieve oplossingen. In alle rapporten en boeken over de uitvoering worden hiertoe ook suggesties gedaan. De receptuur is steeds ongeveer dezelfde, namelijk een omkering van wat in tabel 1 is verwoord. Naar mijn analyse blijven veel van die aanbevelingen daarmee te abstract. Hieronder wor-

Falen van de uitvoering

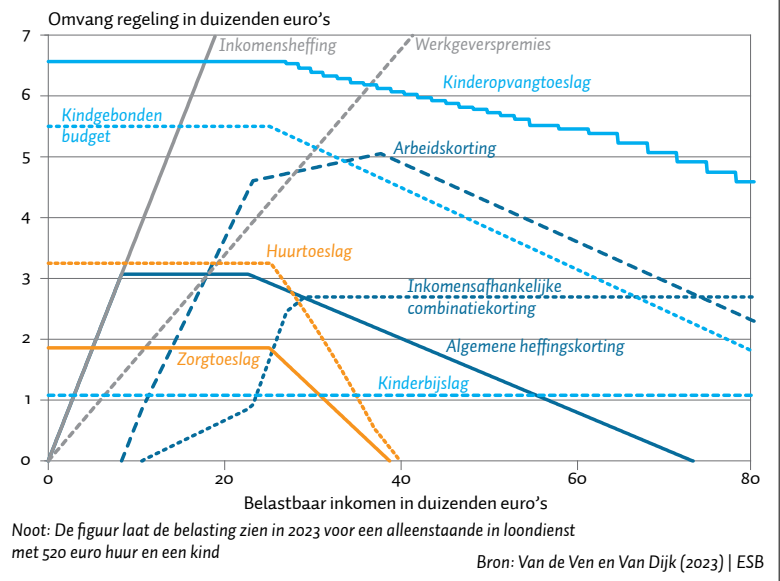
TABEL 1

Aan de beleidskant	Aan de uitvoeringskant
<ul style="list-style-type: none"> Slechte verbinding met uitvoering Kortetermijnhorizon en geen interesse van de politiek voor de uitvoering, behalve voor incidenten Complexiteit van regels Geen gevoel voor effectiviteit en uitvoerbaarheid Slechte articulatie van de uitvoeringsopdracht Wantrouwen in de burger Onduidelijke filosofie op public management, te strakke budgettaire aansturing zonder oog voor investeringsbehoeftes Geen budgettaire ruimte voor preventief beleid en uitvoering Weinig verstand van ICT, geen gevoel voor balans tussen digitale en persoonlijke dienstverlening 	<ul style="list-style-type: none"> Slechte verbinding met beleid Veel legacy in ICT-systemen, maar geen investeringsruimte Weinig ruimte voor de ervaringskennis van de professional Te weinig verandercapaciteit in snel veranderende omgeving Administratieve rompslomp vanwege vereiste verantwoording Weinig effectiviteitsmetingen Arbeidsproductiviteit blijft achter Geen duidelijke langetermijnstrategieën Topmanagement heeft weinig verstand van ICT, geen gevoel voor balans tussen digitale en persoonlijke dienstverlening

ESB

Complexiteit van de fiscale inkomensverdelingsinstrumenten

FIGUUR 1



den vier kernissues uitgediept die prioriteit vragen, en worden oplossingsrichtingen geboden.

Complexiteit tegengaan

In de *Staat van de Uitvoering* uit 2022 wordt met stip gevraagd om een reductie van de complexiteit van de regelgeving. Het belang daarvan kan niet worden onderschat, en reikt veel verder dan alleen een efficiëntere uitvoering. Een mooi voorbeeld daarbij wordt gegeven in figuur 1, een figuur die vorig jaar is gepubliceerd in een *ESB*-artikel door het Instituut voor Publieke Economie (Van de Ven en Van Dijk, 2023). De figuur maakt inzichtelijk dat het niet alleen voor de uitvoering ingewikkeld is om precies te zien wat er met de inkomensverdeling moet gebeuren. Ook aan de beleidskant zullen velen de consequenties van de cumu-

latie van alle regelingen niet kunnen overzien. Het gebrek aan inzicht geldt ook zeker voor de burger. Die zal uit alle regelingen uit figuur 1 niet of nauwelijks kunnen afleiden hoeveel hij/zij netto meer gaat verdienen bij een bepaalde stijging van zijn/haar bruto-inkomen.

Complexiteitsreductie leidt dus tot inzichtelijker en daarmee effectiever beleid, en een grotere efficiëntie en arbeidsproductiviteit bij de uitvoering. Dat is hier geïllustreerd voor de inkomensondersteuning, maar ook op andere uitvoeringsdomeinen geldt een vergelijkbaar patroon van stapeling van gedetailleerde regelgeving, die steeds onhanteerbaarder wordt aan zowel de bestuurlijke, de uitvoerende als de afnemerskant.

Veel te ingewikkelde regels leiden bovendien gemakkelijk tot fouten. De recente parlementaire enquêtes hadden als onderwerp het gevolg van fouten die aan de uitvoeringskant zijn gemaakt, maar die vaak ook een relatie hebben met fouten die aan de kant van de burgers zijn gemaakt.

De al jarenlang geuite wens tot complexiteitsreductie botst met de politieke realiteit. De stapeling van instrumenten die tot de complexiteit heeft geleid, komt meestal voort uit de politieke behoefte om bepaalde maatschappelijke groepen te bedienen. Dat kunnen soms ook kleine groepen zijn, als een bepaalde politieke partij zich daartoe aangesproken voelt en de politieke ruimte krijgt om voor die groep iets te doen. Complexiteitsreductie betekent vrijwel altijd een grofmaziger beleid, waarbij grotere groepen over één kam worden geschoren.

De politiek is beducht om de complexiteit te reduceren, want welke politieke partij denkt dat het winst oplevert om de verkiezing in te gaan met het verhaal dat ze de complexiteit hebben gereduceerd? Het is veel aantrekkelijker om te kunnen melden dat er iets bijzonders is gecreëerd voor een groep burgers.

Complexiteitsreductie vraagt ook om inzicht bij politici en beleidsmakers in het complexe systeem dat is opgebouwd, om vervolgens te weten hoe op een verstandige manier de complexiteitsreductie kan worden aangevangen. Als dit systeeminzicht ontbreekt en ook niet wordt ontwikkeld, ontstaat er een patstelling van goede bedoelingen zonder enige vorm van actie.

Maar ook de uitvoering laat zichzelf niet altijd zien als propagandist van concrete maatregelen voor complexiteitsreductie. De enkele jaren geleden uitgewerkte voorstellen om de bestaande toeslagen te vervangen door één huishoudenstoeslag stuitte op een veto van de Belastingdienst die de veranderingen niet op afzienbare termijn in de systemen kon verwerken (Tweede Kamer, 2014). Ook een eerder voorstel om te komen tot een harmonisatie van alle inkomensbegrippen stuitte op weerstand van de uitvoeringsorganisaties, omdat zij vreesden voor een gebrek aan de benodigde verandercapaciteit. Een versimpeling betekent immers ook een mutatie die in de ICT moet worden doorgevoerd.

Een serieuze reductie van de complexiteit kan alleen worden gerealiseerd als de politieke noodzaak wordt herkend en ondervonden, en deze reductie binnen de ambtenarij en de uitvoering heel goed is doordacht en voorbereid. Het is duidelijk dat een belangrijk knelpunt is gelegen in de politieke dynamiek, waarin langjarige trajecten niet populair zijn.

Een heel concreet *offer you can't refuse* is waarschijnlijk het enige dat tot politieke besluitvorming kan doordringen. De uitvoering kan veel krachtiger dan tot nu toe zelf met heel concrete voorstellen voor regelreductie komen. Dat vraagt meer lef dan met algemeenheden de bal bij beleid neerleggen, maar vergroot ongetwijfeld de effectiviteit van de inbreng. Ambtelijk zal complexiteitsreductie een groot programma moeten worden.

De Tweede Kamer moet zichzelf vooral bij amendementen (die oorzaak zijn van heel veel complexiteitsverzwaring) in bedwang houden en zich aan de mast binden als het gaat om stapeling van beleid en moeilijk uitvoerbare besluiten. Dat is niet onmogelijk. Op het budgettaire vlak heeft de Kamer zichzelf gebonden aan de regel dat een voorstel dat geld kost alleen mag worden gedaan als ook aangegeven wordt waar dat geld vandaan moet komen. Zo'n regel is ook absoluut noodzakelijk als het gaat om beleidsstapeling. Een nieuwe regel mag alleen worden voorgesteld als er ten minste één ook wordt geschrapt. Ook de Raad van State kan nadrukkelijk melden of complexiteitsreductie met nieuwe regelgeving wordt gerealiseerd.

Verbinding tussen beleid en uitvoering

Uit tabel 1 komt de noodzaak tot een betere verbintenis tussen beleid en uitvoering sterk naar voren. Vanuit de uitvoering wordt daarbij veelvuldig gepleit om de uitvoering vanaf het begin bij de beleidsvorming te betrekken en om beleid beter te laten luisteren naar de signalen die vanuit de uitvoering worden gegeven over knelpunten in de uitvoeringspraktijk (Staat van de Uitvoering, 2022).

Dat betrekken bij het begin van de beleidsvorming zou zeker helpen, voor zover beleidsvorming een geordend proces zou zijn. Dat is echter zelden het geval. Vaak start beleidsvorming bij een politieke emotie, die zijn weerslag krijgt in een regeerakkoord of een amendement bij een wetsbehandeling.

Wat betreft het oppikken van signalen: die signalen moeten het beleid dan natuurlijk wel bereiken. Vanuit de werkvloer van de uitvoering wordt regelmatig verzocht dat hun signalen niet eens de eigen top van het management bereiken, laat staan dat ze bij de beleidswereld aankomen.

Een verbetering van de verbintenis tussen beleid en uitvoering stuit ook op hindernissen. Een daarvan is het verschil in tijdshorizon tussen beleid en uitvoering. Structurele mutaties in de uitvoering vragen bijna altijd een langjarige agenda. De politiek heeft zo'n tijdshorizon niet, en is daarom ook vaak niet geïnteresseerd om hierover te beslissen en budgettaire ruimte te verschaffen.

Maar onder dit verschil in tijdshorizon ligt zeker ook een gebrek aan kennis en inzicht over de uitvoeringspraktijk. De werelden zijn organisatorisch gescheiden, en de arbeidsmarkt houdt beide werelden ook uit elkaar. Er vindt weinig mobiliteit plaats van ervaren krachten tussen de beleids- en uitvoeringswereld. Ex-politici die in de uitvoering zijn beland, kijken soms met verbazing om (Pechtold en Snels, 2024). Op kennis gebaseerd uitvoeringsbeleid botst in de praktijk vaak op ideologische motieven van de politiek en de behoefte om snel op nieuwsfeiten of incidenten te kunnen reageren.

Kennis van wat werkt en niet werkt in de uitvoering moet in de praktijk worden verzameld. Dat kan soms door onderzoekers gebeuren, maar veel logischer is het dat de uitvoeringspartijen zelf goed registreren wat hun ervaringen zijn ten aanzien van de werking van het gehanteerde instrumentarium. Merkwaaarderwijs is de huidige rapportagelast daar helemaal niet op gericht. Die is vooral gericht op de budgettaire besteding van middelen.

Het zou voor de uitvoeringsprofessional als zegen worden ervaren, en de arbeidsproductiviteit aanzienlijk verhogen, als de huidige verantwoordingsrompslomp zou kunnen worden verlicht. Deze vervangen door een zinvoller signalering over de werkzaamheid van hun activiteiten zal zeker helpen.

Als kennis bestaat, moet deze, soms met enige stemverheffing, beschikbaar worden gesteld aan het beleid, maar wellicht ook aan het grote publiek. Stem geven aan ervaringskennis draagt zeker bij aan de noodzakelijke emancipatie van de uitvoering, die nu nog ondergeschikt wordt gezien aan het beleid, maar in werkelijkheid voor de burger van veel groter belang is dan welke beleidsmaker dan ook. Die emancipatie is essentieel om de verbinding tussen beleid en uitvoering serieus te krijgen.

Heldere doelen voor de uitvoering

De uitvoering vraagt om heldere doelen, op kennis gebaseerde keuzes voor het beleidsinstrumentarium en om uitvoerbaar beleid. De politiek kiest daar dikwijls niet voor. Het formuleren van heldere doelen is immers ingewikkeld in de compromisvorming die bij een politieke coalitie hoort.

Wat ook zeker niet helpt, is de verkokering van de beleidswereld. De uitvoering probeert dikwijls aan te geven dat hun praktijkwereld zich niet binnen een van de departementale kolommen bevindt, maar in een systeembenadering moet worden geplaatst waarbij juist diverse beleidsvelden met elkaar moeten interacteren. Aan de beleidskant is daarbij een samenwerking vereist die in de praktijk moeilijk kan worden gerealiseerd, ook mede door een verkokerd budgettair kader en een verkokerde politieke aansturing.

Serieuze ontkokering gaat verder dan het oprichten van een werkgroep 'Grenzeloos samenwerken'. Binnen de Rijksdienst zal meer op basis van overkoepelende beleidsprogramma's gewerkt moeten worden dan alleen binnen de eigen twintigste-eeuwse muurtjes.

Naar een moderne ICT

Effectiever en vooral minder complex beleid kan alleen worden doorgevoerd als de verandercapaciteit bij de uitvoering sterk wordt vergroot. Dat vraagt bij verschillende uitvoerders om grote investeringen in digitalisering. De grote uitvoeringsorganisaties zijn immers vergaand gedigitaliseerd en volledig afhankelijk van hun ICT-systemen, die inmiddels vaak verouderd zijn. De Belastingdienst is daarvan het bekendste voorbeeld, met 900 verschillende digitale applicaties die houtje-touwtje aan elkaar verbonden zijn (Tweede Kamer, 2018).

Een grote moderniseringsslag is nodig, bij voorkeur in samenhang tussen de uitvoeringsdiensten zodat, waar dat behulpzaam is, data ook veel gemakkelijker kunnen wor-

den gedeeld. Het kan kostenefficiënt zijn om de uitvoering meer samen te doen, en moderne ICT is veel krachtiger dan de verouderde was, maar onvermijdelijk gaat het om aanzienlijke investeringsbedragen, waar Den Haag de ruimte voor moet maken.

Voor grote ICT-projecten bestaat beleidsmatig grote angst vanwege een lange historie van gefaalde trajecten. Maar als die angst de doorslag blijft geven, loopt de uitvoering al op relatief korte termijn vast in het onvermogen om mee te bewegen met maatschappelijke wensen en om de arbeidsproductiviteit te verhogen die zo nodig is vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Het vraagt wel dat het management van de uitvoeringsorganisaties het vertrouwen schept dat het de digitalisering adequaat kan managen, en zichzelf op dat punt aanzienlijk heeft versterkt.

Tot besluit

Kortom, de publieke uitvoering hoog houden is geen sinecure, maar een grote bak concreet werk aan zowel de beleids- als de uitvoeringskant. De kwaliteit van de opdracht en de opdrachtgever speelt een cruciale rol voor goed en uitvoerbaar beleid en ruimte voor de uitvoering. De Tweede Kamer moet als medewetgever ernstig bij zichzelf te rade gaan of aan de vereiste kwaliteit wel wordt voldaan. Het is ook belangrijk dat bewindspersonen vanuit hun eigen kennis effectief leiding kunnen geven aan beleidsvernieuwing en -vereenvoudiging. Voorstellen moeten concreet gemaakt worden, bijna tot op een individueel maatregelniveau als dat nodig is, en radicale voorstellen moeten niet worden gemedend. Het is beter om dat werk op te pakken, dan om nog meer rapporten te produceren.

Literatuur

- BMH 13 (2020) *Een betere overheid voor burgers en bedrijven*. Brede Maatschappelijke Heroverwegingen Rapport, 20 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Compacte Rijksdienst (2012) *Inkomensondersteuning/-voorziening burgers*. Programma Compacte Rijksdienst, project 12. Eindrapportage, juni. Te vinden op informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl.
- DenkWerk (2020) *Publiek en effectief: het kan!* Denkwerk Rapport, juli. Te vinden op www.denkwerk.online.
- Gestel, N. van, en B. ter Haar (2023) *Beleidsvorming en uitvoering: kloof of samenspel*. In: T. Overmans, M. Honingh en M. Noordegraaf (red.), *Maatschappelijke bestuurskunde*. Amsterdam: Boom Bestuurskunde, hfdst. 13.
- Moons, S. en S. van Veldhuizen (2023) *Productiviteitsverschillen tussen publieke uitvoeringsorganisaties toegenomen*. ESB, 108(4823), 324–327.
- Pechtold, A. en B. Snels (2024) *Tot uw dienst. Tegenspraak door publieke dienstverleners*. Amsterdam: Prometheus.
- Staat van de Uitvoering (2022) *Staat van de Uitvoering 2022*.
- Tweede Kamer (2014) *Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Staatssecretaris van Financiën*, 31066, nr. 199.
- Tweede Kamer (2018) *Brief van de Staatssecretaris van Financiën*, 31066, nr. 403.
- Tweede Kamer (2021) *Klem tussen balie en beleid*. Kamerstuk 35387, nr. 2.
- Ven, Y. van de, en J.J. van Dijk (2023) *De belastingen op arbeid zijn complex, onrechtvaardig en belemmeren méér werken*. ESB, 108(4821), 212–215.