

Bestuurlijke onuitvoer- baarheid



Beleidswijzigingen in het openbaar bestuur grijpen zelden diep in. Politici en bestuurders wordt vaak verweten dat zij geen visie hebben en slechts in de marge wat sleutelen aan maatschappelijke misstanden. Helaas, de dames en heren kunnen moeilijk anders. Eén riks op elk recept als eigen bijdrage is al voldoende voor maanden discussie, principiële vragen als de bescherming van gezondheid en eigen alsmede parlementaire verantwoordelijkheid. Een tunnel of een brug in Rotterdam? Extra inleveren door onderwijzers? Steun aan de ADM? Het zijn alle volstrekt kleine veranderingen in ons maatschappelijk bestel en nu al kraakt de politieke bestuurlijke besluitvormingsmachinerie onder deze zware belasting.

Er zijn vele oorzaken aan te wijzen waarom kleine veranderingen al moeilijk tot stand komen. We kennen de gevolgen van onze beslissingen niet goed, en dus zijn kleine wijzigingen aantrekkelijk: zij leiden slechts tot kleine rampen indien zij verkeerd uitpakken. Zij kunnen worden uitgebreid indien geslaagd. De wijze waarop burgers, consumenten, kiezers reageren op die kleine veranderingen geeft de doorslag voor de politieke haalbaarheid op langere termijn.

Een geheel apart hoofdstuk vormt de uitvoerbaarheid van beslissingen. Vele politici hebben geen oog voor uitvoering van beleid. Zij leven in de illusie dat genomen besluiten worden uitgevoerd. Zij hebben zo allemachtig veel moeten doen om die besluiten te nemen, zij zullen nog zo veel beslissingen moeten nemen, neem het ze maar niet kwalijk. Trouwens, ook in de wetenschap is de belangstelling voor uitvoering van beleid nog jong. Daarvoor is ten minste één verklaring: bijna alle belangrijke maatschappelijke beslissingen worden de laatste decennia uitgevoerd in een uiterst ingewikkeld besluitvormingsproces tussen verschillende organisaties. De eigen bijdrage op ziekenfondsrecepten, het bouwen van een tunnel of brug in Rotterdam, de steun aan armlastige bedrijven, het zijn alle beslissingen die tijdens de uitvoering belangrijk kunnen worden gewijzigd, en waarbij vele uiteenlopende organisaties te pas komen. In een maatschappij,

waar voor elk deelbelang een aparte organisatie is geschapen, wordt de uitvoering van beslissingen een probleem apart.

In toenemende mate groeit onze aandacht voor dat vrij nieuwe vraagstuk. Het kan in twee aspecten worden onderscheiden. Door onze ver doorgevoerde horizontale arbeidsdeling is het verband tussen de oplossing van in partjes verdeelde en georganiseerde maatschappelijke problemen zoek geraakt. Daarnaast is er de verticale arbeidsdeling, waarvoor in het algemeen minder belangstelling bestaat. De afstand tussen degenen die de principebeslissing nemen en zij die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan is vaak zeer groot geworden.

Een prachtig voorbeeld van die afstand zijn Ministerraadbesluiten die gemeenten in werkelijkheid dienen om te zetten. Neem nu de huidige bezuinigingsdrift van het eerste kabinet-Lubbers. Nadat opeenvolgende ministers van Financiën de onvergeeflijke fout hebben gemaakt de stand van 's rijks financiën mooier voor te stellen dan hij was, en opeenvolgende kabinetten veel over bezuinigen spraken, maar weinig realiseerden, is het nu nodig om echt de bezuinigingsbesluiten ook uit te voeren.

Bezuinigingsbeslissingen binnen het kabinet worden in feite genomen op basis van globale regels: elk departement moet x% inleveren, of de extra kosten van de Oosterschelde-afsluiting worden ponsd-ponsgewijs over alle ministeries verdeeld. Over de uitvoerbaarheid van de maatregelen, die op basis van die beslissingen zullen worden genomen, spreekt de Ministerraad uiteraard niet: de concrete maatregelen zijn op dat moment meestal zelfs niet bekend. Bovendien kennen de beslissers de uitvoeringsproblematiek niet: die vindt in veraf gelegen organisaties plaats. De gemeente wordt voor 90% centraal gefinancierd, via de algemene uitkering of via specifieke door departementen beheerde en van voorwaarden voorziene geldstromen. Het resultaat is duidelijk. De gemeenten waren reeds aan het bezuinigen. Niet alleen omdat de kortingen op het Gemeentefonds niet konden worden ontdoken, aangezien gemeenten met een sluitende begro-

ting moeten of willen werken. Ook omdat het aantal bijstandstrekkers enorm toeneemt, zodat gemeenten zowel hun aandeel in die bijstandsuitkeringen als extra personeel van de sociale dienst moeten financieren. En verliezen op niet meer verkoopbare grond moeten incasseren. Enzovoorts.

Nu gaat de Ministerraad bezuinigen. Extra veel op het Gemeentefonds: dat is eenvoudig en raakt geen enkele rijksbaan. Volgens schuiven de departementen extra bezuinigingen naar de gemeenten door op die specifieke uitkeringen te bezuinigen: dat is eenvoudig en het raakt geen rijksbaan. Kunnen die bezuinigingen ook in werkelijkheid worden omgezet? Zijn die beslissingen wel uitvoerbaar? Niet wanneer de gemeenten net met veel moeite een bezuinigingsronde hebben voltooid en hun afdelingschefs, de gesubsidieerde instellingen, de raadsleden van de noodzaak wisten te overtuigen. Niet wanneer de gemeenten wettelijke of feitelijke verplichtingen hebben, waardoor de bezuiniging niet kan worden geëffectueerd. Niet wanneer zo snel op arbeidsplaatsen zou moeten worden bezuinigd dat wachtgeldverplichtingen ontstaan. Niet wanneer de gevolgen van de bezuinigingsmaatregelen het niveau van de gemeentelijke voorzieningen dusdanig aantasten dat de gemeentebestuurders daarvoor geen verantwoordelijkheid wensen te dragen. Zeker niet wanneer de burgers bepaalde maatregelen niet aanvaarden: voor hen ligt het gemeentelijk Binnehof om de hoek.

Een regering die geen rekening houdt met de bestuurlijke uitvoerbaarheid van de beslissingen tot bezuiniging belast de gemeenten en andere uitvoerende organisaties met een gevaarlijke bestuurlijke hypothek. Ten slotte voert zij slechts symbolisch beleid: bestuurlijk-onuitvoerbaar beslissingen blijven papier. Het financieringstekort van het rijk wordt dan voor dat deel naar de gemeenten verschoven.

Berg