

Lessen uit de greenfield-exercitie kinderopvang voor politiek, beleid en uitvoering

Rutte IV besloot om de kinderopvangtoeslag te vervangen door een vergoeding die direct aan de kinderopvangorganisaties wordt uitbetaald. In een greenfieldbenadering gingen beleid, uitvoering en sector aan de slag om dit voornemen mogelijk te maken. Welke lessen kunnen daaruit getrokken worden?

IN HET KORT

- Begrip voor elkaar bij beleid en uitvoering kan de totstandkoming van nieuw beleid vergemakkelijken. Creëer dat dus eerst.
- Het onderzoeken van varianten toont de voor- en nadelen, en stelt ambtenaren in staat om hun adviserende taak in te vullen.

JANET HELDER

Bestuurlijk regisseur greenfield Kinderopvang bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

TUNCAJ UYANIK

Directeur Kinderopvang bij SZW

Nog niet zo lang geleden kende de Rijksoverheid een heldere en strikte scheiding tussen politiek, beleid en uitvoering. De politiek maakte keuzes, de beleidsdepartementen vertaalden die keuzes in beleid, en de uitvoerders voerden dat beleid uit. Contact tussen politici en uitvoerders was schaars en werd niet aangemoedigd, frequenter waren de contacten tussen beleidsmakers en uitvoerders.

Maar ‘contact hebben’ is geen equivalent voor samenwerking of wederzijds begrip. Uit de vele onderzoeken, essays, adviezen en zelfs parlementaire enquêtes sinds 2018 blijkt dat de afstand tussen beleid en uitvoering problemen oplevert (Tjeenk Willink, 2018; Tweede Kamer, 2021; Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag, 2020; Raad van State, 2020; Werk aan Uitvoering, 2020). Wet- en regelgeving is namelijk alleen goed uitvoerbaar en effectief als uitvoerders betrokken zijn bij de totstandkoming. Politici en beleidsmakers kunnen de haalbaarheid van plannen – ‘de uitvoerbaarheid’ – niet zelf beoordelen. Op vragen

rond ICT, financiële gevolgen en personele capaciteit, maar eerst en vooral over de effecten op en gevolgen voor burgers en bedrijven, hebben de publieke dienstverleners – de uitvoeringsorganisaties – het meeste kijk.

De greenfieldexercitie in de kinderopvang is een initiatief om beleid en uitvoering samen een nieuw stelsel te laten ontwerpen. Deze exercitie ontstond nadat vier uitvoeringsorganisaties (DUO, Dienst Toeslagen, SVB, UWV) zich bereid verklaarden om samen met de Directie Kinderopvang van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en branche- en ouderorganisaties van de kinderopvang te werken aan de opzet van een nieuw stelsel. Die bereidheid was nodig omdat het kabinet-Rutte IV bij zijn aantreden had besloten de kinderopvangtoeslag te vervangen door een vergoeding die direct aan de kinderopvangorganisaties moest worden uitbetaald, maar niet welke organisatie dit moest gaan uitvoeren.

Vooruitlopend op een bredere evaluatie van de greenfieldexercitie, komt dit artikel alvast met een paar lessen. Deze exercitie en de lessen daaruit passen bij het streven naar een betere overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven. Dat streven leidde tot invoeringstoetsen, bedoeld om een jaar na invoering de effecten van beleid te beoordelen, en tot ontmoetingen bijvoorbeeld tijdens de dag van de uitvoering, in trialogen en rondetafelgesprekken, tijdens technische briefings en werkbezoeken. Ook heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een programma directeur-generaal aangesteld om de adviezen uit het rapport Werk aan Uitvoering in praktijk te brengen.

Leer elkaar kennen en leer elkaars taal

Van Rijksoverheidsorganisaties kan er verwacht worden dat ze dezelfde taal spreken, en aan een half woord genoeg hebben om elkaar te begrijpen. In de praktijk

van de greenfield is er gebleken dat die verwachting zeer onterecht is. En dat is wellicht ook wel logisch gezien de grote verschillen. Elke uitvoeringsorganisatie en elk departement heeft te maken met andere wet- en regelgeving, vaak afkomstig van verschillende beleidsterreinen, en nog veel vaker gebruikmakend van verschillende begrippen. Voor het nieuwe kinderopvangstelsel is er uiteraard eenduidigheid van begrippen vereist.

Iedere beleidsuitspraak moet getoetst worden. Daarbij worden de verschillen tussen beleid en uitvoering zichtbaar. Terwijl een relatief kleine beleidsdirectie (Kinderopvang telt veertig medewerkers) wendbaar is, moeten relatief grote uitvoeringsorganisaties als DUO, SVB, Toeslagen en UWV (ieder met duizenden medewerkers) de uitspraak kunnen uitvoeren, en dus moeten ze van te voren toetsen op de benodigde personele capaciteit, ICT-capaciteit, de samenloop met andere regels – en als belangrijkste: het effect op burgers. De andere kant van het verhaal is dat beleidsdepartementen werken in een politieke omgeving, en dat naast een open oog en oor voor de samenleving de politieke invalshoek stevig vertegenwoordigd is in hun werk.

Elkaar leren kennen, elkaars taal leren, is een voorwaarde voor een succesvolle greenfelddaanpak. We kunnen dan ook niet genoeg benadrukken dat voorbereidende bijeenkomsten waarin doelstellingen, aanpak, voorkeuren en opvattingen over het onderwerp centraal staan, een ‘must’ zijn. Zoals Harmen Harmsma, Directeur Generaal van DUO, het verwoordde: “Uitvoering kijkt wellicht wat meer vanuit perspectief van burger/ondernemer en maakbaarheid in de uitvoering, beleid wellicht wat meer vanuit politieke wensen en politieke haalbaarheid. Dat is een mooie mix.”

Respecteer elkaars rollen

De werelden van beleid en uitvoering zullen nooit helemaal op elkaar aansluiten. Om beleid te maken, heb je andere vaardigheden nodig dan bij de uitvoering van beleid. Omdat er altijd verschil zal zijn, is het goed om de rollen helder te omschrijven. In het verleden ging beleid vaak op de stoel van uitvoering zitten, beleid bepaalde wat en hoe de uitvoering zijn werk moest doen. En de uitvoering heeft niet altijd voldoende tegenspraak geboden.

Met elkaar werken aan een nieuw stelsel vereist gelijkwaardigheid in de samenwerking. Gelijkwaardigheid maar geen gelijkheid, de uitvoeringsorganisaties hebben een andere verantwoordelijkheid dan een beleidsdepartement.

Werk verschillende varianten uit

We hebben de effecten van het stelselontwerp uit de greenfield, vanuit alle denkbare invalshoeken in kaart gebracht. Die zogenoemde impactanalyses – beoordelingen van de voorstellen – hebben veel nuttige suggesties opgeleverd.

Deze benadering had een belangrijk nadeel: door het stelselontwerp te baseren op een variant – namelijk het stelselontwerp binnen de kaders van het coalitieontwerp – worden de voor- en nadelen van de alternatieven niet echt tot onderdeel van het debat. Tegenvoorstellen hebben namelijk vaak slechts betrekking op een onderdeel van het voorstel, en houden geen rekening met de samenhang in het stelsel. Hierdoor is een echte vergelijking niet mogelijk.

Het uitwerken van alternatieven kost tijd en capaciteit – en hier moeten van tevoren afspraken over gemaakt worden. Ook is het niet aan ambtenaren om de kabinetsformatie over te doen: alleen als alternatieven voor het bestaande stelsel binnen de grenzen van het coalitieakkoord liggen, ontstaat er ruimte om die ook te onderzoeken. En dan kunnen ambtenaren de politiek adviseren om het voorstel aan te passen, als er uit analyses blijkt dat de voorgenomen hervorming de politieke doelen niet lijkt te halen.

Conclusie

Een nieuw stelsel vormgeven met een groot aantal verschillende organisaties, die ieder hun eigen geschiedenis, cultuur, gewoontes en belangen hebben, is niet eenvoudig. Het mag dan ook een forse prestatie heten dat de betrokken partijen gezamenlijk een ‘baseline’ hebben opgeleverd in de greenfelddexercitie. Het is onze overtuiging dat deze manier van werken leidt tot betere uitkomsten voor de inwoners van dit land. En dat is cruciaal, juist in de kinderopvang waar het zo enorm fout is gegaan.

Literatuur

Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (2020) *Ongekend onrecht. Verslag*.

Raad van State (2020) *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*. Raad van State, 15 juni.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) *Klem tussen balie en beleid*. Kamerstuk 35387, nr. 2.

Werk aan Uitvoering (2020) *Werk aan uitvoering*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 3 juli.

Tjeenk Willink, H. (2018) *Groter denken, kleiner doen*. Amsterdam, Promethues.