



Zelfrijzend bakmeel

Auteur(s):

Stuiveling, S.J.

*President van de Algemene Reken-kamer.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4315, pagina 507, 15 juni 2001

Rubriek:

Prikkel

Trefwoord(en):

Geld, beleid, mensen en tijd: zie hier de vier dimensies die telkens kloppend gemaakt moeten worden. Aan geld hebben we de laatste twintig jaar veel aandacht gegeven. Er is bezuinigd, de boekhouding is op orde gebracht, de staatsschuld wordt gesaneerd. De bel voor de volgende ronde luidt: beleid.

De begroting voor 2002 zal de eerste zijn die aan de regels van VBTB moet voldoen: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. De begrotingen moeten ontworpen zijn langs de antwoorden op drie vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daar voor doen en wat mag dat kosten? Die antwoorden moeten uiteraard kloppen met elkaar. En daar zal de schoen regelmatig blijken te wringen.

Beleid en de implementatie daarvan zijn op tal van terreinen niet met elkaar in overeenstemming. Dat is zo in de gezondheidszorg, het onderwijs, in gevangenissen, bij politie en bij de rampenbestrijding. De werkelijkheid is dat iedereen zijn uiterste best doet, roeit met de riemen die hij heeft en zelf die prioriteiten oppakt die hij aankan onder het motto "Als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan".

De sanering van de financiële overschrijdingen en disciplineren van de boekhouding hebben niet geleid tot sanering en disciplineren van beleid. Integendeel. Tot laat in de jaren negentig heeft de beleidscultuur vanuit de jaren zeventig als zelfrijzend bakmeel geleid tot overproductie van beleid, die zoals het hoorde ook nog eens in evenzovele regels is vastgelegd.

Vooraf dat laatste werd als beklemmend ervaren en heeft geleid tot de mdw-operatie. Menig kabinet, inclusief het huidige, heeft deze operatie ondersteund. Om de beleidsberg de baas te blijven is veel beleid gedecentraliseerd - maar het is de vraag of daarmee niet 537 te grote bergjes bij de gemeentes zijn gecreëerd, waarbij het slechts een kwestie van tijd is voor de structurele consequenties duidelijk worden.

Beleid zonder de bijbehorende mensen, geld en tijd voor een goede uitvoering leidt in alle stadia van de uitvoering tot fricties. Zo ook in het stadium handhaving. Jaren hebben we onszelf tevreden gesteld met de poldermodeloplossing 'gedogen'. De grenzen van die oplossing lijken in zicht. Het is onmogelijk gebleken alles te handhaven. De kloof tussen de regels en de praktijk is daarvoor te groot gebleken.

Illustratief daarvoor zijn de uitkomsten van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het vergunningenbeleid van het rijk¹. Er bleken in totaal 544 rijksvergunningstelsels te zijn, gebaseerd op 112 wetten. In onze steekproef van honderd vergunningstelsels zaten 106.714 vergunningen die in 1994 van kracht waren. In dat jaar waren daarvan 60.000 beschikkingen uitgegeven. Het gaat dan om uiteenlopende zaken zoals vergunningen voor het werken met genetisch gemodificeerde organismen, jachtvergunningen, toestemmingen voor luchtvaartvertoningen en onthefingen voor de verwerking van asbest. Voor 71 procent gold dat er geen richtlijnen waren hoe een vergunningaanvraag te beoordelen, bij 35 procent vond geen tot zeer beperkte controle van de aanvraag plaats, bij 57 procent bestonden er geen beleidsregels voor de toekenning, 6 procent werd helemaal niet gehandhaafd en voor 26 procent gold een gedoogbeleid. De discussie over handhaving en gedogen is opnieuw actueel. Het zou een gemiste kans zijn als de discussie zich zou beperken tot beter handhaven en meer mensen ervoor. In sommige gevallen zal het nodig zijn. Die vaststelling zou echter de uitkomst van een integrale discussie moeten zijn. Handhaven zit achteraan in de beleidscyclus. Daarom is het van de mensen die daarin werken teveel gevraagd om vanuit hun schijnbare tekortschieten de vraag naar nut en noodzaak van het beleid zelf aan de orde te stellen.

Het zou wellicht een goed idee zijn als de gemeentes voor zichzelf eens in beeld brachten hoeveel vergunningstelsels zij elk hebben en hoe het met de aanvraagprocedure, beoordeling, controle en handhaving is gesteld. Zonder overzicht kan geen inzicht bestaan in waar de uitvoering verbeterd kan worden, wat daarvoor nodig is en hoe eventueel door beleid te schrappen, te bundelen en te prioriteren de capaciteit daar ingezet kan worden waar dat de voorkeur verdient. Door de extra aandacht die nu naar bepaalde vergunningen uitgaat, lopen we het risico dat de handhaving daarvan, hoe terecht ook, prioriteit gaat krijgen zonder dat er overzicht bestaat over het geheel aan te handhaven regels.

Bij mij is het beeld blijven hangen van de analyse van de oorzaak van de ramp van de Harold of Free Enterprise. Er waren tal van veiligheidsvoorschriften die nageleefd moesten worden bij het afmeren, lossen, laden en afvaren van de veerboot. Maar er was ook een commercieel geïnspireerde kadetijd: kort. Te kort voor het naleven van alle op zichzelf begrijpelijke veiligheidsvoorschriften. De selectie van wat wel of niet werd uitgevoerd werd op de werkvloer gemaakt - maar daar hoort die selectie niet thuis.

Mensen moeten niet met onmogelijke opdrachten worden opgescheept. Ik vrees dat we er veel van hebben. We zullen er de handen aan vol hebben daar verstandige én uitvoerbare keuzes in te maken

1 *Vergunningen*, 29 maart 1996, Tweede Kamer, nr. 24 656, nrs 1-2.

Copyright © 2001 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)