

Beleidsanalyse

'93-2

Naleving van beleid

**Vaststelling van prijzen
en tarieven**

**Veranderings- en
functioneringsvoorwaarden
bij (de)centralisatie**

Boekbespreking

J. Mayne e.a.

Advancing public policy evaluation

**Driemaandelijke
publikatie van het
Ministerie van Financiën**

22e jaargang nummer 2

Redactie

prof. dr. J. W. van der Dussen (voorzitter)
drs. J. F. G. M. de Beer
drs. ing. J. Bout
drs. M. Hoekert-van der Wind
prof. dr. ir. A. J. M. van Miltenburg
drs. A. Vermeulen
prof. dr. F. A. van Vught
drs. H. W. O. L. M. Korte (eindredacteur)
drs. J. C. Hellendoorn (plv. eindredacteur)
drs. J. A. Schild (secretaris)

Redactieraad

dr. D. Dolman
prof. dr. J. Kooiman
drs. E. D. J. Kruijtbosch
drs. Th. A. J. Meijs
drs. V. F. W. Ophoff
prof. dr. P. Thoenes
mr. H. D. Tjeenk Willink
prof. dr. P. Verburg
drs. J. B. Vermetten
H. J. L. Vonhoff
dr. A. van der Zwan

Secretariaats- en correspondentieadres

Ministerie van Financiën
t.a.v. drs. J. C. Hellendoorn
Korte Voorhout 7,
2511 CW 's-Gravenhage,
telefoon 070 - 3 42 73 72

*Abonnementen, administratie en losse
nummers*

Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Postbus
20014, 2500 EA 's-Gravenhage,
telefoon 070 - 3 78 98 87

De prijs bedraagt f 41,- per jaar en f 11,-
per los nummer.

Auteurs worden geadviseerd vóór definitieve inzending van het artikel contact op te nemen met de plaatsvervangend eindredacteur in verband met richtlijnen voor eventuele publikatie

© Ministerie van Financiën
's-Gravenhage 1993

ISSN 0166-9222

Pathologie van de Naleving

*Mr. E.R.C. van Rossum en
mr. P.J. Quartero*

Mr. E.R.C. van Rossum is projectleider Naleving bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Mr. P.J. Quartero is als zelfstandig adviseur betrokken bij het project.

Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Waar komen de problemen met de naleving en handhaving van beleid vandaan? Of anders gezegd: hoe komt het dat mensen het niet vanzelfsprekend vinden om te doen wat het overheidsbeleid van ze vraagt?

Dit artikel gaat over deze problematiek¹. Dat het thema zeer actueel is blijkt uit de talloze uitspraken en discussies in de media en aan vergadertafels over zaken als de kloof tussen politiek en burger, de calculerende samenleving, en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid en regelgeving.

We bespreken de nalevingsproblematiek aan de hand van werk en resultaten van het project Naleving. Dit project is in 1991 binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) gestart met de opdracht om een samenhangende visie op de naleving van beleid te ontwikkelen². De uitkomsten van het onderzoek van het project blijken zeer breed benutbaar te zijn.

De opbouw van het artikel is als volgt:

1. Met de deur in huis - enkele hoofdlijnen
2. Probleem- en oorzakenanalyse: de pathologie van de naleving
3. De kern van het ketenmodel
4. Na de diagnose...

1 Met de deur in huis - enkele hoofdlijnen

Invalshoek

Naleving van beleid is een complexe problematiek, die vanuit verschillende invalshoeken is te benaderen. Enerzijds kan de samenleving de invalshoek zijn. De nalevingsproblematiek zou dan kunnen voortkomen uit bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, zoals een veranderend normbesef of grotere mondigheid of toenemend calculerend gedrag. Die zouden ertoe kunnen leiden dat beleid minder wordt nageleefd dan de bedoeling is.

Anderzijds kan de overheid de invalshoek zijn. Dan zou het aan het beleid zelf kunnen liggen dat de doelstellingen niet bereikt worden. Het beleid zou bijvoor-

beeld verkeerd in elkaar kunnen zitten, waardoor het niet 'werkt'. Ook is mogelijk dat het beleid te ingewikkeld is en daardoor onbegrijpelijk wordt voor de gebruiker in de samenleving. Of de controle op naleving kost meer geld en inspanning dan beschikbaar is, waardoor teveel mensen de regels gaan overtreden. Etcetera.

In het kader van het onderzoek van Verkeer en Waterstaat is gekeken naar de overheid. Om in ieder geval te proberen het eigen aandeel dat de overheid in de nalevingsproblematiek heeft zoveel mogelijk te beperken.

Zijn er problemen? Ja

Op basis van een inventarisatie van het veld van de naleving zijn enkele tientallen vooraanstaande personen uit de samenleving geselecteerd, die naar verwachting vanwege hun functionele of persoonlijke betrokkenheid een visie op de nalevingsproblematiek zouden hebben³. Deze personen gaven, met als uitgangspunt naleving in het algemeen en naleving van het V&W-beleid in het bijzonder, in interviews hun persoonlijke mening over ontwikkelingen, problemen, oorzaken en streefbeeld.

Uit de interviewronde kwam het signaal naar voren, dat men wel degelijk een nalevingsprobleem ziet en dat men vindt dat het beleid op veel plaatsen zijn doelstellingen onvoldoende bereikt. Uitvoerbaarheid, haalbaarheid en handhaafbaarheid krijgen - aldus de geïnterviewde personen - onvoldoende aandacht binnen het beleidsproces.

Enkele citaten:

'Binnen de overheid springt vooral de notoire verwaarlozing van de uitvoering in het oog'

'Uitvoering van beleid is bij bewindslieden, kamerleden etcetera een blinde vlek'

'Bij teveel wetgeving en regelgeving is van te voren niet nagedacht over de naleving en de handhaving'

Het ketenmodel

Met de resultaten van de interviewronde als basismateriaal is de nalevingsproble-

¹ De auteurs danken

- T.J. van Beek, Plaatsvervangend Secretaris-Generaal van Verkeer en Waterstaat en Voorzitter van de Stuurgroep Naleving,
- S. Elsinga, J.H. Kraay en G.B.K. Roos-Schalij, die betrokken waren bij de analysefase van het project en het schrijven van het Basisrapport Naleving,
- L.E.M. Klinkers voor zijn waardevolle adviezen.

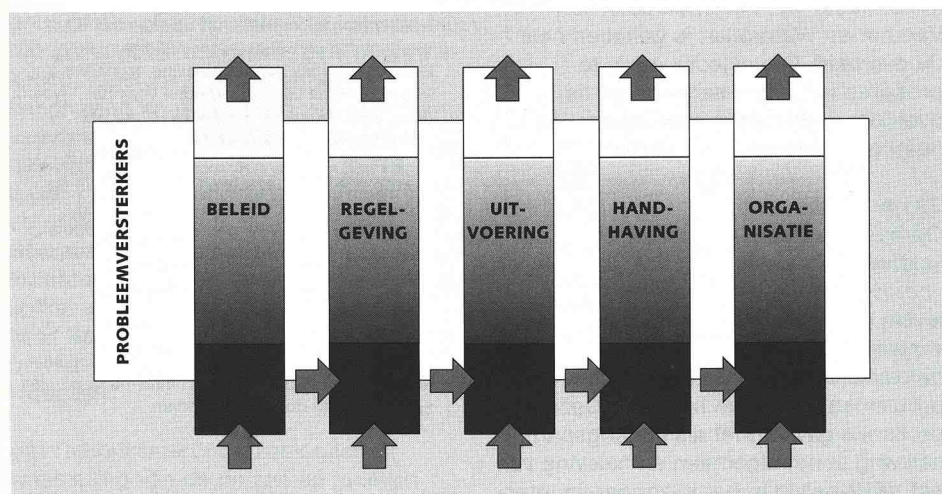
² In juni 1991 besloot de top van Verkeer en Waterstaat om via een project Naleving de nalevingsproblemen bij het beleid krachtig, voortvarend en integraal ter hand te nemen. De problematiek van handhaving en naleving kwam al bij de voorbereidingen voor het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer als duidelijk probleemgebied naar voren. Het SVV herbergde daarom twee projecten die zich daarop richtten. Deze twee projecten zijn de grondslag van het latere project Naleving. Het artikel is gebaseerd op het Basisrapport Naleving, uitgegeven in 1992 door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

³ Bij de opzet van het onderzoek is dus gekozen voor een kwalitatief criterium. De waarde van het onderzoek wordt ontleend aan de kwaliteit van de verkregen informatie en niet zozeer aan de hoeveelheid ervan.

matiek geanalyseerd. Alle problemen en oorzaken genoemd in de interviews zijn bij elkaar gelegd. Het projectteam heeft deze problemen en oorzaken geordend in samenhangende probleemvelden. Probleemvelden, problemen en oorzaken zijn vervolgens schematisch weergegeven in hun oorzakelijke samenhang⁴. Paragraaf 2 geeft daarvan een uitgebreide beschrijving.

Al bij het begin van de analyse werd duidelijk, dat de overheid zelf een groot aandeel heeft in de niet-naleving van beleid. De nalevingsproblematiek, voor wat het overheidsaandeel betreft, blijkt te verklaren uit het niet goed op elkaar aansluiten van handelingen en activiteiten in het gehele beleidsproces, vanaf het eerste begin van beleidsontwikkeling tot en met uitvoering en handhaving. Het geheel van de problematiek in zijn oorzakelijke samenhang is weergegeven in een model: het ketenmodel.

Figuur 1. Het ketenmodel



Praktijkcase ter illustratie van het ketenmodel: de verhaalsplichtwetgeving
Augustus 1992: na een voorbereidingstijd van zeven jaar treedt de zogeheten verhaalsplichtwetgeving in werking. Dat houdt in dat gemeenten verplicht worden bijstandsuitkeringen, gedaan aan X, te verhalen op ex-echtgenoot Y, als die een onderhoudsplicht heeft jegens X. De gemeenten gaan ervan uit dat ze tot augustus 1993 de tijd hebben om de mensen die onder deze regeling vallen te inventariseren, én om zicht te krijgen op de inkomens en uitgaven van die personen. Kortom, om zich goed voor te bereiden op de uitvoering van de wet. De staatssecretaris gaat ervan uit dat de gemeenten voldoende hebben aan drie maanden voorbereidingstijd, voorafgaande aan de inwerkingtreding van de wet opdat per augustus 1992 het innen daadwerkelijk kan gaan plaats vinden. Dit lukt niet:

- vele gemeenten weten niet wat de wet precies inhoudt en hoe ze de uitvoering moeten aanpakken. De wet

is al in werking terwijl men nog bezig is met opleidingen;

- noodgedwongen schrijft men zonder nauwkeurige selectie mogelijke betalingsplichtigen aan, dus ook mensen waarvan later blijkt dat ze niet onder de wet vallen; dat veroorzaakt de nodige onrust en onlust;
- in algemene zin ontstaat er onrust en onlust omdat de wet mensen met elkaar confronteert die al jaren niets meer met elkaar te maken (willen) hebben;
- nog meer onrust en onlust wordt veroorzaakt door de regel dat ook degenen die pas na augustus 1992 op de hoogte worden gesteld van hun betalingsverplichting met terugwerkende kracht vanaf augustus moeten worden aangeslagen.

De VNG en de Vereniging van Directeuren van Sociale Zaken hebben veel kritiek op de gang van zaken. Na overleg met de staatssecretaris wordt besloten tot een aantal wijzigingen:

- gemeenten gaan pas verhalen vanaf de datum waarop de betalingsplichtige op de hoogte is gesteld;
- zij krijgen tot augustus 1993 de tijd om de betrokkenen op de hoogte te stellen.

De effecten van deze gang van zaken: de kloof tussen beleidsontwikkeling én wetgeving én uitvoering heeft geleid tot vermijdbare onlust in de samenleving, verlies aan geloofwaardigheid, forse verspilling van menskracht. Dit doet de bereidheid van burgers om overheidsbeleid na te leven geen goed.

2 Probleem- en oorzakenanalyse: de pathologie van de naleving

Contouren van de problematiek: probleemvelden en bron

In de nalevingsproblematiek blijkt een vijftal aspecten van overheidshandelen aan de orde te zijn: beleid, regelgeving, uitvoering, handhaving en organisatie. Deze aspecten vertonen een sterke onderlinge samenhang. Zij vormen

⁴ Het onderzoek is opgezet volgens de methode die ook beschreven is in De wederopbouw van een politiekorps, Dr. L.E.M. Klinkers en B.R. Visser, Beleidsanalyse 86-2, blz. 19 e.v. en in De totstandkoming van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, ir. V.J.D. de Groot, drs. ing. G.M. van der Meer, ir. H.J.M. Verkooijen, ir. Th.F.J. van de Gazelle, mr.dr. L.E.M. Klinkers in Beleidsanalyse 90-3, blz. 15 e.v.

schakels - die elk op zich probleemvelden blijken te zijn - in een keten van overheidshandelen. Beleid wordt vaak vertaald in regelgeving. Beleid en regelgeving worden uitgevoerd. Regelgeving en uitvoering daarvan worden gehandhaafd door het handhavingsapparaat. De laatste schakel vertegenwoordigt de organisatorische aspecten binnen het overheidshandelen. Deze schakel is van een iets andere orde dan de andere vier. Naast deze vijf probleemvelden is er nog een zesde: de probleemversterkers. De categorie van de probleemversterkers omvat factoren die steeds waarneembaar zijn, op welk niveau en terrein van overheidshandelen men de blik ook richt. Deze factoren hebben in elke schakel en op elk niveau een versterkend negatief effect op de naleving van beleid. Onvoldoende aandacht voor eigen verantwoordelijkheden in de samenleving, voor de internationale dimensie, voor kwantificeren en meten, en voor communicatie zijn enkele voorbeelden van probleemversterkers.

Overigens kwam bij de analyse ook de politiek als belangrijke veroorzakende factor naar voren. De nalevingsproblemen van de overheid worden in belangrijke mate ingegeven door de politiek. De politiek, zo blijkt uit de verkenning, schenkt onvoldoende daadwerkelijke aandacht aan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid. In het onderzoek is verder geen specifieke aandacht aan de rol van de politiek in de nalevingsproblematiek gegeven, omdat het onderzoek zich primair richtte op de rol van de departementale overheid. Ofschoon dus de rol van de politiek in het onderzoek niet afzonderlijk in beeld is gebracht, kan men de uitkomsten moeiteloos 'vertalen' naar de politiek, door zich te realiseren welk een sterke initiërende en sturende cq bijsturende rol de politiek heeft bij het maken van beleid en regelgeving. Iedereen die betrokken is bij het vormen van beleid zou zich de beschrijving van bijvoorbeeld de schakels beleid en regelgeving, in de paragrafen a. en b., aan moeten trekken. Het model dat in dit artikel beschreven wordt kan dus ook voor de politiek van waarde zijn bij het realiseren van effectief beleid.

Uit de analyse blijkt dat de bron van de nalevingsproblematiek ligt in het concept van de over-ordenende staat. Dit begrip staat voor de uitwassen van het concept van de verzorgingsstaat. De ordening heeft sinds de zeventiger jaren een dermate hoge vlucht genomen, dat het gevolg daarvan is dat het nu voor de burger geen vanzelfsprekende keuze is om beleid na te leven⁵.

In het onderstaande worden van elk probleemveld de problemen beschreven in hun oorzakelijke samenhang. Per probleemveld zijn de dieper liggende oorzaken het eerst vermeld en de

symptomen het laatst. Na de vijf genoemde probleemvelden komt het probleemveld van de probleemversterkers aan de orde.

Zo ontstaat een beeld dat het overheidshandelen gegeneraliseerd en vanuit de problemen belicht. Vanuit die invalshoek laat het geheel zich beschrijven als een aantal ziektebeelden, die tezamen de pathologie van de naleving vormen. Deze terminologie wil de 'organische samenhang' binnen de totale problematiek uitdrukken.

a. De beleidsepidemie

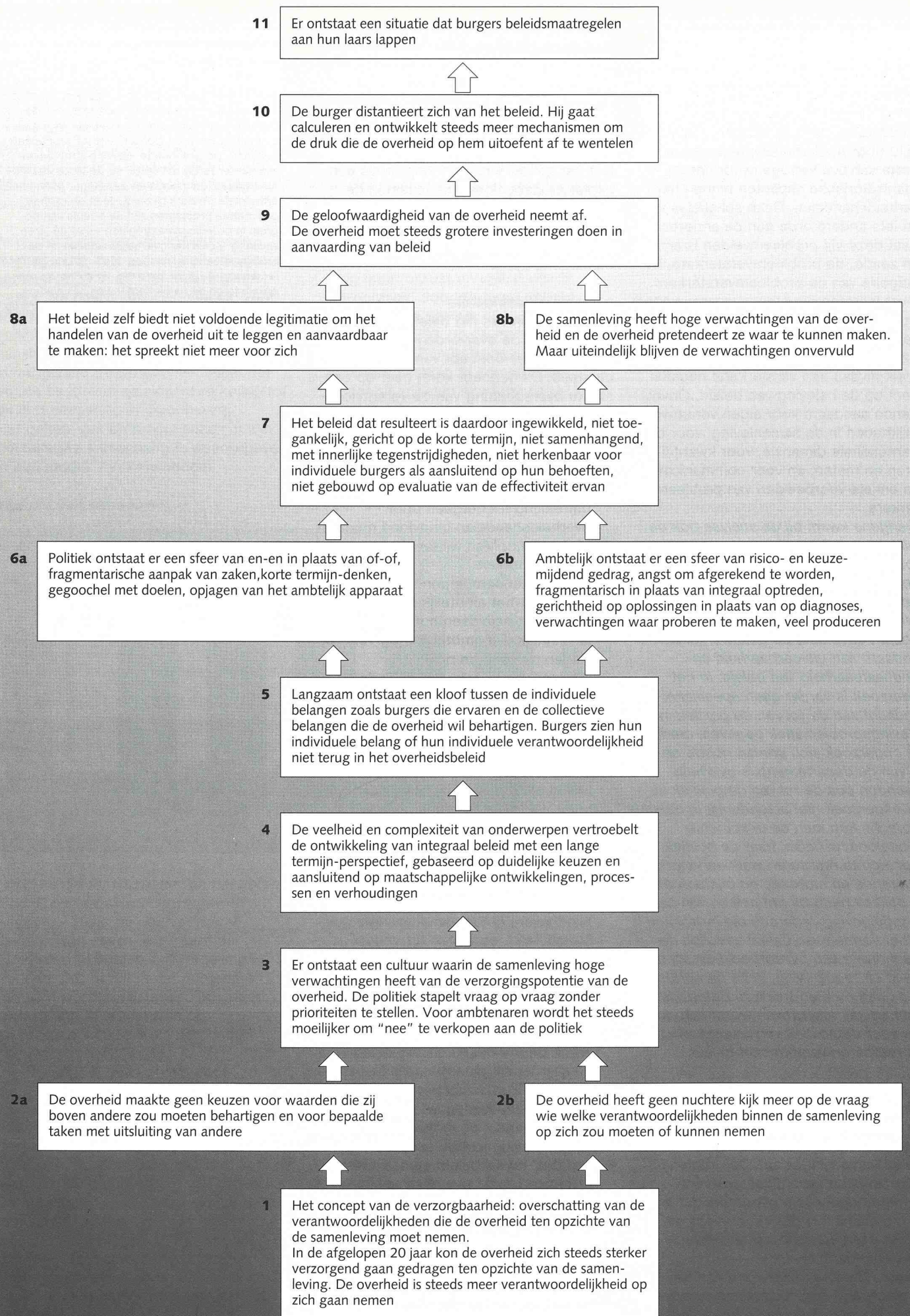
Op het terrein van het beleid is het concept van de over-ordenende staat te vertalen in het Concept van de Verzorgbaarheid. Dit concept komt neer op een sterke overschatting van de verantwoordelijkheden die de overheid ten opzichte van de samenleving dient te nemen.

- Het gevolg hiervan is, dat zowel de politiek als het ambtelijk apparaat geen reële keuzes maken met betrekking tot hetgeen door overheidshandelen beïnvloed moet en kan worden. Men wil teveel, in een te kort tijdsbestek.
- Met het genoemde concept voor ogen nuanceert het ambtelijk apparaat te weinig het beleidsenthousiasme van de politiek. De ambtelijke top verkoopt zelden nee aan de politiek.
- Dit heeft tot gevolg, dat door de veelheid en complexiteit van onderwerpen beleidsmakers er niet toe komen om een integrale en dus samenhangende visie te ontwikkelen op de onderwerpen die zij met hun beleid te lijf gaan, en dat ze daarbij geen duidelijke beleidsdoelen formuleren.
- Zo ontstaat er een gebrek aan visie op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over al diegenen tot wie het beleid zich richt: uitvoerders, handhavers en de samenleving cq de burger.
- Het gevolg is een groeiende kloof tussen het algemene belang - de collectieve belangen waarvoor de overheid verantwoordelijkheid neemt - en de door de samenleving of de burger gepercipieerde individuele belangen. Het 'collectieve' belang sluit niet meer bij deze individuele belangen aan.
- In de beleving van de samenleving wordt er teveel beleid gemaakt. Het beleid vertoont bovendien een gebrekkige samenhang. Beleid is te ingewikkeld, te complex, te ondoorzichtig; de doelstellingen ervan blijven onduidelijk. Het beleidsapparaat zet zijn produktie echter onverdroten voort.

De symptomen van deze ziekte laten zich omschrijven als 'te veel ad hoc-beleid' en 'policy by balloons'. In een verder

⁵ De kern van het concept van de verzorgingsstaat is, dat de overheid voor bepaalde groepen en belangen verantwoordelijkheid neemt en in de samenleving een ordende en sturende taak heeft. De mate waarin men dergelijke ordening wenselijk acht is een politieke keuze, die hier niet aan de orde is. Het concept van de verzorgingsstaat hoeft op zichzelf niet tot problemen te leiden. De geschetste nalevingsproblemen zijn echter terug te voeren op de wijze waarop dat concept zich sinds de zeventiger jaren heeft ontwikkeld. Anders gezegd, de in dit rapport geschetste problemen zijn de erfenis van de groei in orderingsmaatregelen vanaf de jaren zeventig. Zoals het overheidshandelen in de huidige situatie te kampen heeft met de na-ijleffecten van de jaren zeventig, zo zullen we over enkele jaren de na-ijleffecten van het huidige ingrijpen merken, als we er niet in slagen om op een verantwoorde wijze te komen tot een herijking van het concept van de over-ordenende staat.

Figuur 2. De schakel beleid



gevoerd stadium worden er beleidsdoelen gehanteerd die niet meer zuiver zijn of onderling tegenstrijdig. Uiteindelijk resulteert dit ziektebeeld in een ernstige aantasting van de geloofwaardigheid van het beleid en de overheid. Van het beleid blijft alleen papier over: het wordt niet nageleefd.

b. De regelzucht

Hier laat het concept van de over-ordenende staat zich vertalen in het Concept van de Maakbaarheid: als we in regels vastleggen welke normen en waarden er gehanteerd dienen te worden, zullen die normen en waarden daarmee in de samenleving ook daadwerkelijk bestaan en nageleefd worden. Het concept van de door regelgeving maakbare, te ordenen samenleving uit zich in de neiging alles in regels vast te leggen.

- Van oudsher is een belangrijke doelstelling van regelgeving de codificatie van geldende normen en waarden. Steeds meer is de doelstelling echter modificatie geworden: het aan de samenleving door middel van orderingsregels opleggen van normen en waarden.
- Hier steekt een paradox de kop op. Enerzijds stelt de overheid met het voortdurend complexer worden van de samenleving steeds meer regels, om al die belangen die dwars door elkaar heen lopen veilig te stellen of in banen te leiden. Anderzijds ontstaat juist behoefte aan minder regels doordat het steeds moeilijker blijkt, om in die complexe samenleving met zijn veelheid aan regels ordenend op te treden via nieuwe regelgeving.
- Dit uit zich op verschillende niveaus. In toenemende mate komt regelgeving haaks te staan op individuele vrijheden of de beleving ervan. Gedrag wordt in banen geleid, ongewenst gedrag wordt verboden, vrijheden worden omwille van het gemeenschappelijk belang ingeperkt. Dit gemeenschappelijk belang dient echter steeds meer tegengestelde belangen. Deze belangen ontmoeten elkaar in een te laat stadium: in de wet in plaats van bij de beleidsontwikkeling. Als compromissen noodzakelijk zijn, is het effect daarvan een vage regelgeving.
- Het effect laat zich raden. Iedere belangengroep heeft een eigen regelparagraaf. Regels zijn onvoldoende afgestemd, intra-, inter- en extradepartementaal. Per saldo is niet duidelijk welk achterliggend doel een regel heeft.
- De vaagheid van normen die hierdoor in de hand wordt gewerkt, leidt tot multi-interpreteerbaarheid en improvisatie omtrent wat de regeling bedoeld zou kunnen hebben. Ook het verband tussen het algemeen belang en het individuele belang komt dan voor

mensen in de lucht te hangen. De burgers reageren navenant.

- Als reactie daarop gaat de overheid méér regels maken. Maken in de regelgeving, snel gevonden in een land met 15 miljoen inwoners en minstens even zovele belangen, willen immers worden gestopt. Detailregelingen roepen de noodzaak op tot nog meer en nog gedetailleerder regelingen. Kortom: hoe meer regels, hoe meer regels.

Bij de regelzucht leidt het verergeren van de kwaal tot de volgende symptomen. Regels zijn steeds minder efficiënt en effectief. Onevenwichtigheid in de afweging van maatschappelijke kosten en baten - met een kanon schieten op een mug of met een vlindernetje proberen een olifant te vangen - doet de rest. De burger maakt zijn eigen afwegingen van kosten en baten: de calculerende burger. Het tekort van het Concept van de Maakbaarheid treedt aan het licht. Hoe meer regels, hoe meer vlegels.

c. Het uitvoeringsinfarct

Met de uitvoering bedoelen we hier de bestuurlijke aanvulling en uitwerking van beleid of regelgeving, onder meer door lagere overheden, regionale diensten van het ministerie, het ministerie op centraal niveau of door privaatrechtelijke instanties. Denk aan degenen die opdracht krijgen om vastgesteld beleid uit te voeren, zoals regionale directies van departementen.

Ook het geven van uitvoeringsbesluiten, beschikkingen en het verlenen van vergunningen is uitvoering. Hier werkt het concept van de over-ordenende staat door in het Concept van de Uitvoerbaarheid, dat ten grondslag ligt aan het probleemveld van de uitvoering. Dit concept gaat uit van de veronderstelling dat de uitvoering van beleid en regelgeving ook echt plaats zal vinden overeenkomstig letter en geest van dat beleid of die regels.

- Dit concept wordt vormgegeven op centraal niveau vanuit centralistische beleidsdoelstellingen. De Haagse beleidskern bepaalt hoe het er in de regio's, bij de lagere overheden dan wel de uitvoerende instanties aan toe moet gaan.
- Daar komt bij dat uitvoering politiek niet interessant is. De uitvoering is bij politiek en beleidsmakers een blinde vlek; er is geen eer aan te behalen.
- Dit terwijl de uitvoering het knooppunt is tussen beleid en het verwerkelijken ervan. De uitvoering kan het beleid maken of breken. Beleidsontwikkelaars hebben veelal geen zicht op deze kracht en macht van de uitvoerders. Zij houden er in elk geval geen rekening mee. Het produkt van de beleidsontwikkelaars is niet toegesneden op de realiteit van de uitvoering.

- De uitvoerder begrijpt dan het produkt dat hij krijgt aangeleverd niet, met het gevolg dat hij niet weet wat hij moet uitvoeren. Doordat uitvoeringsstrategieën bij beleidsontwikkeling en regelgeving te weinig aandacht krijgen heeft de uitvoerder per saldo geen mogelijkheden of aanknopingspunten voor het zelf ontwikkelen van passende uitvoerings- of handhavingsstrategieën. De beleidsontwikkelaars en regelgevers voorzien de uitvoering bovendien van te weinig financiële en materiële middelen.
- De uitvoerder kan als gevolg nog maar moeilijk uit de voeten. Hij krijgt verschillende petten op het hoofd gedrukt en moet daarmee zien te werken. Dit steekt met name als functies in wezen onverenigbaar zijn. De uitvoerder rekt het beleid en de regelingen die hij moet uitvoeren op al naar gelang de behoefte, hij geeft er zijn eigen interpretatie aan en hij brekt recht wat krom is (of andersom).

Dit resulteert in de volgende symptomen: burgers worden in gelijke gevallen ongelijk behandeld, ze kunnen hun weg in de bureaucratische uitvoeringskermis niet vinden, er zijn teveel administratieve loketten in het arsenaal van overheidsinstanties en het is de burger onduidelijk welke administratieve trajecten hij moet doorlopen om te komen waar de administratie hem hebben wil. De burger trekt zijn conclusie. Hij laat het moede hoofd rusten en trekt zijn eigen plan. De niet-naleving neemt toe.

d. De handhavingsdepressie

Uitgangspunt bij het probleemveld van de handhaving is het Concept van de Handhaafbaarheid, ofwel de overschatting van de mogelijkheid om de enorme hoeveelheid regels via meer of minder sterke armen te doen naleven. Met dit concept leggen de beleidsmakers en regelgevers het probleem van de naleving bij de handhavers.

- De massaliteit van overtredingen en het moeilijk grijpbare vervolgingsbeleid gekoppeld aan de moeilijk grijpbare vervolgingscapaciteit van het Openbaar Ministerie zijn twee autonome ontwikkelingen die de problemen bij de handhaving versterken. Deze factoren veroorzaken bij het handhavingsapparaat bij gebrek aan beter een onevenredige aandacht voor de repressieve kant van de handhaving. De sterke arm rolt met zijn spieren en beschouwt dit als zijn belangrijkste taak.
- In de relatie tussen beleid, regelgeving en handhaving gaat een aantal zaken mis. Er is geen goede communicatie tussen handhaving en beleid. Beleid wordt niet bijgesteld als het niet-handhaafbaar blijkt. Laat staan dat de effecten van handhaving worden gerelateerd aan de oorspronkelijke

doelstellingen van het beleid. In het gehele proces tot aan de handhaving toe zien we geen duidelijke keuzen over het te bereiken niveau van naleving. Ieder gezond denkend mens weet dat 100% naleving onrealistisch is; geen regel zonder vlegel. Maar wat zijn voor de verschillende regels realistische streefpercentages en welke regels krijgen voorrang? Men stelt onvoldoende prioriteiten over de vraag welke boeven men met de beperkte middelen wil vangen. Per saldo weten de handhavers niet wat ze moeten handhaven en waarom.

- De afstand tussen de vastgestelde regel en de feitelijke handhaving van die regel is in veel gevallen te groot geworden.
- Naarmate die afstand groeit, nemen ook hier de verschijnselen in ernst en omvang toe. Opsporingsinstanties zijn steeds minder zichtbaar. De vangst blijft onzichtbaar voor zowel handhavers als samenleving. Misdaad loont in toenemende mate. De pakkans wordt gereduceerd tot een uitnodigend laag niveau. De grootste overtreders ontspringen de dans.

Dit alles mondt uit in twee symptomen die elkaar over en weer beïnvloeden, aanvullen en versterken. Er ontstaat een gebrek aan handhavingsmotivatie bij de handhaver in het veld en er ontstaat een gebrek aan nalevingsmotivatie bij de burger.

Op die manier draagt de handhaving bij aan de niet-naleving.

e. De organisatiewoekering

Laatste schakel is die van de organisatorische aspecten binnen de keten van overheidshandelen. Hier vinden de problemen hun oorsprong in het Concept van de Organiseerbaarheid. De overheid denkt binnen de onoverzichtelijke brij van beleidsonderwerpen, regelgeving, uitvoering en handhaving de zaken in goede banen te kunnen leiden via organisatorische ingrepen. Deze schakel krijgt nogal eens de rol van bliksemafleider voor de problemen, oorzaken en effecten van de vorige schakels.

- Er is teveel overlap van taken en het beleidsproces (inclusief uitvoering en handhaving) is over teveel apparaten versnipperd. Dit leidt tot een uiterst gebrekkige samenwerking tussen al deze instanties en apparaten. In een dergelijke situatie is het onvermijdelijk dat organisaties bedoeld of onbedoeld hun territorium af gaan bakenen.
- De gevolgen zijn velerlei. Men kent het rendement van zijn eigen optreden niet. Taken worden uitgebreid, maar de middelen die daarvoor nodig zijn blijven achterwege. Het management heeft onvoldoende tools. Organisatieonderdelen zijn overbelast en er zijn capaciteitsproblemen, zowel kwantitatief als

kwalitatief. Uitvoerende instanties hebben een lage status in de gehele orderingsketen. De flexibiliteit bij optreden, inzet van krachten en in denken en doen is gering. Door de versnippering van organisaties treden regionale en culturele verschillen op, die ongewenst zijn waar uniformiteit wordt beoogd. Onderling verlenen instanties en apparaten geen steun of slechts minimale assistentie. De tijd wordt ineffectief besteed.

Uiteindelijk is de vraag naar het rendement van alle inspanning nog schrijnender. Het antwoord is gegeven met de constatering dat de overheid de doelstellingen van haar beleid niet bereikt.

f. De probleemversterkers

Naast de zojuist besproken vijf probleemvelden zijn er verschillende factoren die in elke schakel en op elk niveau een sterk negatief effect hebben op de naleving van beleid.

Onvoldoende aandacht voor eigen verantwoordelijkheden in de samenleving.

De overheid neigt ertoe de problemen van de samenleving op voorhand naar zich toe te trekken. Geen wonder dat burgers dan makkelijk klagen over het eindproduct: ze hadden er zelf weinig mee van doen en voelen zich er daarom niet verantwoordelijk voor.

Onvoldoende aandacht voor procesmatige samenhang.

Beleidsontwikkeling maakt deel uit van een hele keten van maatregelen en actoren. Waar de overheid beleid ontwikkelt of acties onderneemt zal dat zowel in de eigen organisatie als daarbuiten gevolgen hebben. Wat die gevolgen zijn en hoe de overheid daarmee in het kader van het optimaal realiseren van het beleid rekening moet houden blijft bij beleidsontwikkeling veelal buiten beschouwing.

Onvoldoende aandacht voor inhoudelijke samenhang oftewel integrale aanpak.

Het is geen vanzelfsprekende zaak om te denken in een geïntegreerde aanpak van sectoren, facetten en aspecten en om bij het ontwikkelen van beleid de terreinen en factoren die het eigen beleid raken mede in ogenschouw te nemen.

Onvoldoende aandacht voor de internationale dimensie.

Meer en meer zal nationale beleidsruimte ingevuld worden via de Europese Gemeenschappen (EG). Op sommige terreinen is dit proces verder gevorderd dan op andere. Maar steeds, ook op de sterk door de EG bepaalde terreinen blijven eigen nationale beleidskeuzen van belang. Niet alleen in de fase van de totstandkoming van EG of ander internationaal beleid, maar ook bij de implementatie ervan op nationaal niveau. Uitvoering van het beleid en de handhaving blijven typisch nationale aandachtspunten. De nationale beleidsontwikkeling wordt echter nog onvoldoende op de interna-

tionale ontwikkelingen afgestemd.

Op internationaal niveau ligt de nadruk vooral op het tot stand brengen van gemeenschappelijk beleid en regelgeving. Daardoor wordt niet of nauwelijks aandacht besteed aan het vervolgtraject, de uitvoering en de handhaving. Ook hier leggen de beleidsmakers en regelgevers het probleem van de naleving bij een volgende schakel in de keten. Men ziet dat dan als taak van de nationale overheden. Ook de internationale regel zelf roept nationale nalevingsproblemen op. Dit vloeit voor een groot deel voort uit feit dat in de internationale regels vaak een compromis besloten ligt. Ook wanneer de internationale regelgeving een bestaand gegeven is, doordat een nationale instantie betrokken raakt op een moment dat geen invloed meer kan worden uitgeoefend op de inhoud, kan dit nalevingsproblemen in de hand werken.

Onvoldoende aandacht voor kwantificeren en meten.

De overheid heeft geen cultuur van kwantificeren, meten en evalueren. De beleidsontwikkeling is nog te weinig gebaseerd op kosten/baten-analyses vooraf, zowel op macro-niveau als op het niveau van de eigen organisatie. Niet alleen materiële kosten en baten krijgen weinig aandacht, ook de maatschappelijke kosten en baten blijven onderbelicht. Het is nog niet erg gebruikelijk de beleidsdoelen te formuleren met meetbare indicatoren, om inschattingen te maken over de bijdrage van de mogelijke instrumenten aan het bereiken van de doelen en om gefaseerde trajecten uit te zetten met realistische tussendoelen. Het is bij de overheid geen usance om regelmatig te meten hoe het staat met het bereiken van de doelen en om beleid, regelgeving, uitvoering, handhaving en organisatie bij te stellen op basis van evaluaties van kosten en effecten.

Onvoldoende aandacht voor communicatie.

Veel problemen ontstaan door een gebrek aan communicatie dan wel door niet weloverwogen omgaan met communicatie. Communicatie heeft verschillende kanten. Ten eerste gaat het om communiceren met je klanten. Het beleid wordt onvoldoende toegesneden op de situatie waar het om gaat en op degenen die ermee te maken krijgen. Er is weinig oog voor de behoeften van degenen waar het uiteindelijk om gaat. Vaak slaan regels en sancties dan ook de plank mis. Ten tweede is er de communicatie als instrument bij het verwezenlijken van beleid: 'de auto kan best een dagje zonder u'. De overheid heeft weinig aandacht voor de marketing van haar beleid en voor de vraag hoe zij haar producten moet verkopen. Tenslotte is er onvoldoende communicatie in de zin van overleg en terugkoppeling met betrokkenen. Dat geldt niet alleen binnen het

eigen departement, maar ook tussen departementen en met anderen.

Onvoldoende aandacht voor samenwerking.

De cultuur binnen de overheid is er één van weinig samenwerking. Vasthouden aan formele afbakening van werkerterreinen en competentieverhoudingen, verkering, niet weten van het bestaan van de ander, ambities of stokpaardjes, het zijn allemaal factoren die het goed samenwerken (in de zin van samen denken én doen) niet bevorderen.

Onvoldoende aandacht voor deskundigheid en kennis.

Binnen het ambtelijk apparaat gaat veel van de aanwezige kennis van zaken verloren in de bureaucratie. De overheid als werkgever blinkt niet uit in het stimuleren van kwaliteit. Deskundig personeel komt op de verkeerde plaats te zitten of loopt weg naar een werkgever die beter betaalt. Bovendien maakt de overheid weinig gebruik van de deskundigheid die er buiten de eigen organisatie is. Op een aantal punten is er domweg onvoldoende kennis. Wat zijn de gevolgen van internationalisering? Welke mogelijkheden bieden technologische ontwikkelingen en automatisering? Wat zijn de effecten van beleidsmaatregelen? Welke invloed heeft communicatie? Hoe kunnen we immateriële schade (milieu, welzijn, veiligheid) en lange termijn-schade kwantificeren?

Interne kennisuitbreiding blijft achterwege en er wordt te laat op elders beschikbaar gekomen kennis gereageerd.

Onvoldoende aandacht voor eigen verantwoordelijkheden binnen de eigen organisatie.

Het overheidshandelen is doortrokken van een onderwaardering van de eigen verantwoordelijkheid. Controle vooraf (parafencircuit), ontbreken van integrale beleidsverantwoordelijkheid en het zich verschuilen achter de formele verantwoordelijkheden van anderen zijn voorbeelden.

Onvoldoende aandacht voor onbetreden paden.

Bij het kiezen van instrumenten is de overheid weinig creatief. De overheid grijpt het liefst naar bekende methoden. Maar ook de 'politieke haalbaarheid' staat nogal eens in de weg. Zo is er weinig oog voor de mogelijkheden van automatisering en moderne technologie en zo zet de overheid haast als automatisme strafrechtelijke maatregelen in om naleving te bevorderen, in plaats van een preventieve benadering te onderzoeken.

Oorzakelijke samenhang en cumulatieve effecten binnen de nalevingsproblematiek

Binnen dit hele scala van problemen en oorzaken, binnen de kaart van de problematiek, kan men drie soorten oorzakelijke relaties onderscheiden. Zie Figuur 3. Ten eerste liggen bij elk van de vijf probleemvelden de diepstliggende oorzaken aan de onderzijde en de

symptomen aan de bovenzijde.

Problemen in elk van de vijf schakels dragen bij aan niet-naleving. Dit zou men de verticale relatie kunnen noemen.

Ten tweede is er de horizontale relatie.

De probleemvelden zelf vormen een keten waarin de diepstliggende oorzaken in de linkerschakels staan (beleid en regelgeving) en de symptomen in de rechterschakels (handhaving en organisatie). Als het bij de beleidsontwikkeling fout gaat, wordt het uitermate moeilijk om het beleid nog fatsoenlijk in regelgeving te vertalen. Slechte regelgeving leidt tot grote problemen bij de uitvoering en de handhaving krijgt het nog zwaarder.

Uiteindelijk komt alles wat er in alle vorige schakels mis ging op het organisatorische vlak tot uiting, en dan is de verleiding groot om via ingrepen op dat terrein tot verbetering te komen: alsof het aan de organisatie zou liggen. De nalevingsproblematiek als wet van behoud van ellende. Hier zien we dus een cumulatief effect, resulterend in sterk negatieve gevolgen voor de naleving. Ten derde leveren de probleemversterkers op elk niveau en op elk terrein een belangrijke eigen bijdrage aan de nalevingsproblemen.

De vijf schakels en de categorie van de probleemversterkers staan elk voor een samenhangende groep problemen. De diepstliggende oorzaken staan in elk van de vijf schakels aan de onderzijde, en de symptomen staan bovenin. Zo geeft Figuur 2. de uitvergroting van de schakel beleid.

De pijlen geven de oorzakelijke verbanden binnen de nalevingsproblematiek aan.

3 De kern van het ketenmodel

Het ketenmodel biedt een concept voor probleemanalyse, en tegelijkertijd biedt het een concept dat aanknopingspunten geeft om de mate van naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid te vergroten.

Het laat zien dat nalevingsproblemen voor een groot deel veroorzaakt worden door de overheid zelf, en dat ogenschijnlijk kleine foutjes in het beleidsproces grote gevolgen kunnen hebben voor de naleving en dus de effectiviteit van beleid.

Het laat zien dat veel schade wordt aangericht door gebrek aan bewustzijn van met name de horizontale oorzakelijke samenhang - de samenhang tussen de schakels binnen de keten van overheids-handelen - binnen de nalevingsproblematiek. Als de verschillende schakels in het beleidsproces separaat werken is dat bijna een garantie voor nalevingsproblemen.

Eerst op de beleidsafdeling het

beleidsplan maken, dan op de juridische afdeling het plan omzetten in regelgeving, en vervolgens het geheel doen toekomen aan de uitvoerders en handhavers ter uitvoering is een feilloze manier om kansen op effectiviteit te vergooien. Het model laat zien dat de schakels elkaar nodig hebben om effectief beleid te kunnen maken, en dat ze vanaf het eerste begin van het beleidsproces samen op moeten trekken.

Volgens het concept van de ketenbenadering moet al in de fase van de beleidsontwikkeling rekening gehouden worden met de basisvoorwaarden waaraan beleid moet voldoen, wil het in de samenleving naleefbaar, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

Het model laat zien dat het voor alle betrokkenen en de burger duidelijk zichtbaar moet zijn hoe de schakels op elkaar aansluiten. Dat betekent bijvoorbeeld dat in een beleidsplan vooruit gekeken hoort te worden naar de uitvoering. Men dient in het plan aan te geven hoe de uitvoering plaats zal gaan vinden, wie dat zullen gaan doen, en hoe verzekerd is dat het ook gebeurt. Net zoals een werkplan van een handavingsinstantie aandacht dient te besteden aan de vorige schakels. Op welk beleid en op welke regelgeving steunt de handhaving? Wat was het beleidsdoel, en wat draagt de handhaving daaraan bij? Hoe kan die bijdrage gemeten worden, en hoe zal weer teruggekoppeld worden naar beleid en regelgeving?

En het ketenmodel laat zien dat het zeer onverstandig is om de nalevingsproblematiek vooral te associëren met handhaving. Naleving heeft te maken met het hele beleidsproces. Wanneer men, om de naleving te verbeteren, zich concentreert op het verzwaren van de schakel handhaving is dat te vergelijken met op een overstroming reageren door er nog eens wat dweilen bij te pakken, terwijl de kraan blijft lopen.

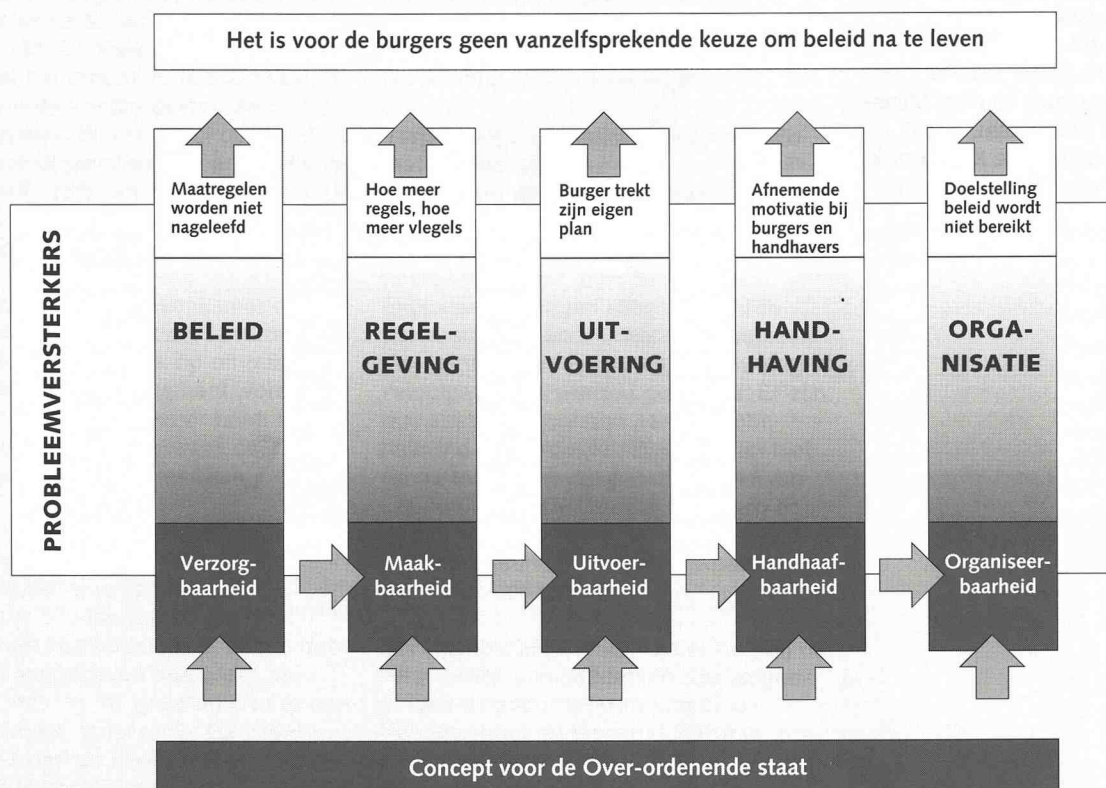
4 Na de diagnose...

Wanneer men concludeert dat problemen met de naleving voor een groot deel veroorzaakt worden door fouten in het beleidsproces zelf, geeft dat meteen aan waar men dient in te grijpen om verbetering te bereiken. Centrale vraag is dus, hoe te bereiken is dat men in het beleidsproces ook echt meer let op nalevingsaspecten en op aspecten van effectiviteit van beleid. Met andere woorden, hoe is te bereiken dat mensen de stap zetten van 'ja denken' naar 'ja doen'?

Het project volgde na de probleem- en oorzakenanalyse drie hoofdsporen.

Ten eerste is het ketenmodel vertaald in een 'Checklist voor resultaatgericht beleid'. Deze checklist is de vertaling in concrete suggesties van de ketenbenadering. Het 'zo moet het niet' van de probleemanalyse is omgezet in 'zo kunt u het nalevingsgehalte van beleid verhogen'. De checklist geeft in concrete

De anatomie: de probleem- en oorzakenanalyse schematisch in kaart gebracht



suggesties aan welke stappen men moet zetten in het beleidsproces en op welke punten men daarbij moet letten, om naleefbaar en dus effectief beleid tot stand te brengen. Het is de bedoeling mensen hiermee een concreet en praktisch toepasbaar hulpmiddel te bieden om in hun eigen werk nadrukkelijker aandacht te geven aan naleving, uitvoerbaarheid en effectiviteit. In het kader van dit artikel wordt op deze checklist niet nader ingegaan⁶.

Ten tweede is de ketenbenadering in de praktijk getoetst. Dit is gebeurd via het aanhaken bij een aantal reeds binnen V&W lopende projecten. Het projectteam organiseerde voor deze projecten een workshop, waar de methode van de ketenbenadering met inbegrip van de Checklist voor resultaatgericht beleid op praktische toepasbaarheid werd getest. Het betrof zeer uiteenlopende projecten, onder andere op het gebied van de bestrijding van illegale olielozingen door zeeschepen, het evalueren van een wet op het terrein van het vervoer, en infrastructuur-benutting.

De workshops hebben zich gaandeweg ontwikkeld tot een praktische methode voor overbrengen en toepassen van de ketenbenadering. Dit is daarom zo belangrijk, omdat het niet voldoende is om mensen een nota te geven waarin staat hoe het niet moet, en zelfs niet om ze een nota te geven waarin staat hoe het wel moet. Het gaat hier immers om het doorbreken van diep-gewortelde werkpatronen, en mensen zullen een bepaald gedachtengoed of een instrument pas echt gaan gebruiken als ze zelf ervaren dat ze er iets aan kunnen hebben en dat het makkelijk toe te passen is, en als ze geleerd hebben hoe ze het toe kunnen passen.

Ten derde wordt op dit moment nagegaan, hoe een en ander is in te bedden in de infrastructuur van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, zodat werkelijk handelen volgens de ketenbenadering op verschillende manieren gestimuleerd wordt.

⁶ Nadere informatie hierover en over de praktische toepassing ervan is te verkrijgen bij het projectteam Naleving, Postbus 20903, 2500 EX Den Haag, tel. 070-351.6708/6578.