

Problematische aspecten bij ontwerpen en implementeren van beleid

door Leo Klinkers, directeur Klinkers Public Policy Consultants
www.klinkers.info

In Basis 2007, nr. 2, beschrijft Peter van Hoesel met een aantal welgekozen voorbeelden hoe moeilijk het ontwerpen en implementeren van beleid kan zijn. Hij laat zien dat het twee verschillende zaken zijn, met elk hun eigen problematische kant. Ik bouw daarop voort met observaties die de ontwerp- en implementatieproblematiek ook nog eens van andere zijden belicht.

Historische context

Het lijkt me van belang om eerst op te merken dat de ontwerp- en implementatieproblematiek twee kanten van één medaille zijn. Die medaille draagt de naam van de *onuitvoerbaarheid van beleid en de niet-handhaafbaarheid van regelgeving*. Het is een onderwerp dat al in de nota *Zicht op wetgeving* van minister Hirsch Ballin in maart 1991 op de agenda is gezet. De uitvoerbaarheid van beleid en de handhaafbaarheid van regelgeving werd toen door hem aangemerkt als een kwaliteitseis van een zodanig hoge orde, dat zij als normatief aspect voor alle wetgeving van alle departementen zou moeten gaan gelden. In 1993 echter besloot het directoraat-generaal Wetgeving van Justitie om dit codificerend-normatief aspect te laten varen en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verder slechts te zien als ‘algemene gezichtspunten’ die elk departement separaat bij het ontwerpen van wetgeving zou kunnen hanteren.

Inmiddels had een *project Naleving* van Verkeer en Waterstaat in 1992 een *Checklist voor resultaatgericht beleid* ontworpen. Justitie bouwde die in 1994 om tot een zogeheten Uitvoerbaarheids en Handhaafbaarheidstoets (U&H-toets), die vervolgens in 1996 door het kabinet werd opgenomen in de zogeheten *Aanwijzingen voor de regelgeving* van de minister-president. Met deze zaken als vertrekpunt ontwierpen diverse ministeries hun eigen U&H-toetsen.

Van enige uniformiteit of standaardisering van het ontwerpen van beleid en regelgeving, gegeven of gedicteerd van rijkswege, was dus, en is nog steeds geen sprake. Een evaluatie uit 2003 (I.E.M. de Vries, *Evaluatie instrumentarium Uitvoerings- en Handhavingstoets*, Amsterdam: Dijk 12) heeft aangetoond dat die toetsen niet of nauwelijks gebruikt worden wegens hun weinig sturend karakter.

Een reeks gezaghebbende organen heeft studies gepubliceerd over het toenemende gebrek aan onuitvoerbaarheid en niet-handhaafbaarheid. Ik beperk me tot het noemen van die organen en hun rapporten, en laat de vele commentaren uit de vakliteratuur ter zijde. Voor de geïnteresseerden noem ik achtereenvolgens:

- In mei 1994 *Wetgeving: organisatie, proces en produkt* van de Algemene Rekenkamer.
- Vanaf juli 1997, het aantreden van Herman Tjeenk Willink als vicepresident van de Raad van State, een niet-aflatende reeks beschouwingen over onuitvoerbaar beleid c.a. in het Jaarverslag van de Raad.
- In maart 2003 *Tussen beleid en uitvoering* van de Algemene Rekenkamer.
- In november 2004 *Bewijzen van goede dienstverlening* van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid.

- In maart 2005 *Handhaven en Gedogen* van de Algemene Rekenkamer.
- In juli 2006 *In dienst van het Rijk* van het Overleg Secretarissen-Generaal.
- In oktober 2006 een brief van de Nationale Ombudsman aan de Vaste Commissie voor BZK en de Hoge Colleges van Staat uit de Eerste Kamer.
- In maart 2007 een ronduit vernietigende studie van die Vaste Commissie uit de Eerste Kamer over de schrijnende problematiek van die uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.
- Ook in maart 2007 de studie *Met recht verbonden* van de Visitatiecommissie Hoekstra.

Gebrekkig politiek vakmanschap

Al deze rapporten hebben het volgende gemeen. Zij wijzen op het voortduren én versterken van de problematiek van onuitvoerbaar beleid en niet-handhaafbare regelgeving. Om daaraan iets te doen bepleiten ze alle dat uitvoerders, handhavers en burgers in een zo vroeg mogelijk stadium bij het ontwerpen van beleid en regelgeving zouden moeten worden betrokken. En ze stellen onverhopen dat de grondoorzaak in wezen is terug te voeren op te ambitieuze politieke doelen, al dan niet in de context van dichtgetimmerde regeer- en hoofdlijnenakkoorden. Maar daar laten ze het dan ook bij. Ze aanvaarden dat gebrek aan politiek vakmanschap (met de creatie van missions impossible voor ambtenaren) aan de voet van deze problematiek ligt. Geen van de studies doet voorstellen om die grondoorzaak aan te pakken.

Daarmee hebben we één verklaring van het gebrek aan uitvoerbaar beleid te pakken: omdat de grondoorzaak niet wordt aangepakt is alles wat men verder doet ter verbetering van uitvoerbaar beleid een vorm van symptoombestrijding. Weliswaar begrijpelijk als gebrek aan politiek vakmanschap niet ten gronde wordt bestreden, maar niettemin symptoombestrijding. Alleen dat al veroorzaakt de moeilijkheidsgraad van het ontwerpen van uitvoerbaar beleid.

Gebrekkige kennis van beleidstechniek

Maar daar komt nog iets anders bij. En met name dat punt wordt door Van Hoesel aan de orde gesteld. In zijn woorden: ‘men heeft soms een verkeerde beleidstheorie’. In mijn woorden: ‘degenen die dat beleid moeten ontwerpen hebben vaak een verkeerde voorstelling van de principes of standaarden die men dient te respecteren bij het ontwerpen van beleid’. En dat is de reden waarom er – Van Hoesel merkt dat terecht op – nogal eens inadequate probleemanalyses worden gemaakt.

Hiermee betreden we het terrein van de beleidstechniek. Dat de politieke omgeving het ontwerpen van beleid ernstig bemoeilijkt is één, weten hoe de standaarden van beleidstheorie en –praktijk eruitzien, en daarnaar handelen, is nog iets geheel anders. Hier spelen in de praktijk van het openbaar bestuur enkele hardnekkige systeemfouten.

Dat aan de voorkant van het ontwerpen van beleid sprake moet zijn van een probleemanalyse, wordt door weinigen betwist. Maar dat geeft alleen antwoord op de vraag WAT er moet gebeuren. Iedereen is vrij om zelf te bepalen HOE dat in zijn werk moet gaan. En daar loopt het fout. Op verschillende manieren. Een heel klassieke fout is een probleemanalyse starten met een doelformulering. Een paar maanden geleden vond dat plaats toen bekend werd dat het aantal sterfgevallen als gevolg van medische missers in ziekenhuizen alarmerend hoog was. Minister Klink begon de probleemanalyse onmiddellijk met een formulering in de trant van:

‘In vier jaar is het aantal sterfgevallen als gevolg van medische missers in onze ziekenhuizen met de helft verminderd.’ Dit heet: een probleem formuleren in de vorm van een oplossing van het probleem. Dat mag niet. De minister had alleen mogen opmerken: ‘We hebben hier te maken met een zeer ernstig signaal. Dat gaan we tot op de bodem uitzoeken en komen dan met gepaste oplossingen.’ Punt uit, meer niet. Daarna had een analyse moeten starten waarbij alle relevante sleutelfiguren en partijen vanaf de eerste seconde bij betrokken zouden moeten worden. Als dat gebeurt volgens het boekje is het nog maar de vraag of het door minister Klink gestelde doel in dat proces komt bovendrijven.

Overigens komen we op het vlak van ‘betrokkenheid’ vaak weer een fout tegen. Alle bovenaangehaalde rapporten stellen dat tijdige betrokkenheid van uitvoerders, handhavers en burgers bij de fase van beleidsontwerp noodzakelijk is, maar niemand noemt het precieze moment van die noodzakelijke inschakeling. In de praktijk ligt dat bijna altijd te laat. Een overheid die een interactief proces start, maakt liefst zelf eerst een uitgekristalliseerde visie op het probleem en zijn meest voor de hand liggende oplossingsrichtingen. En schakelt daarna pas die te betrekken personen en instanties erbij. Daardoor ontstaat in negen van de tien gevallen een gemankeerde probleemanalyse. Het schort dan namelijk aan a) voldoende nuancering van alle aspecten van het probleem en b) van draagvlak voor het nemen van ingrijpende besluiten. Er zijn uitzonderingen, maar die komen meestal uit de koker van de uitvoerders zelf. Zo pleegt het Kadaster als uitvoeringsinstantie zelf het initiatief te nemen om met ‘het beleid’ om de tafel te gaan zitten als er beleid ontworpen moet gaan worden.

Een ander aspect is het door elkaar haspelen, in het ontwerpstadium, van drie sturingsmethoden. Overheden kunnen sturen op basis van kennis, structuur en proces. Een probleemanalyse die zijn kwaliteit moet hebben van interactie met hen die er met verstand, gevoel en wijsheid over kunnen oordelen is een probleemanalyse die koerst op processturing. Zodra dat het geval is moet men zeer goed weten welke plaats daarbinnen gereserveerd moet worden voor sturen op kennis en structuren. Doorgaans echter, start men een interactief proces door eerst in eigen huis alle kennis bijeen te halen, waardoor elk zaadje voor een mogelijk vruchtbaar interactief ontwerpbeleidsproces in de kiem wordt gesmoord.

Gebrekkige kennis van implementatievoorwaarden

Dit is een tevens opstapje naar de problematiek van het implementeren van beleid. Als beleid is ontworpen – inclusief alle systeemfouten – dan wil het met de daadwerkelijke invoering doorgaans mis gaan. Niet alleen door het gebrek aan herkenning, erkenning en draagvlak bij uitvoerders en handhavers, maar ook door weer een andere reeks systeemfouten. Die vallen overigens allemaal onder dezelfde noemer: knoeien met de middelen.

Voor het implementeren van beleid zijn middelen nodig. De belangrijkste zijn: een evenwichtig pakket van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, een toereikend budget, voldoende gekwalificeerd personeel en een realistische tijdshorizon. Door in het Hoofdlijnenakkoord van 2003 hiermee te spotten verkeert de Belastingdienst momenteel in de ernstigste crisis van haar bestaan en is niet in staat het beleid inzake de huur- en zorgtoeslag te implementeren. Nog los van de Walvis-operatie, ook een affaire waarin de verstrekte middelen niet in balans zijn met de politieke doelen. De gemeenten, sinds 2007 belast met de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), ervaren nu ook aan den lijve wat het is om een wet te moeten implementeren die op dat middelencomplex mank loopt. De Raad van State heeft niet voor niets het wetsontwerp indertijd aan mootjes gehakt. Maar

daarmee kom ik weer bij het inmiddels besproken gebrek aan politiek vakmanschap en dat is de bedoeling niet.

De beleidsontwerpers zullen nimmer aan implementeerders de vraag stellen: ‘Welke middelen heeft u nodig opdat het kan worden?’ Laat staan dat ze zonder commentaar, onderhandeling, afknijpen of manipulaties gewoon aan de implementeerder geven wat die professioneel meent nodig te hebben om het beleid met succes te kunnen uitvoeren. Tijdens de Wmo-ontwerpperiode heb ik in 2004-2005 regelmatig aan vertegenwoordigers van gemeenten gevraagd of zij zelf zo’n wet ontworpen zouden hebben (mits daartoe uitgenodigd) om de problematiek die de Wmo wil bestrijden, op te pakken. Het antwoord was steeds hetzelfde: ‘In geen honderd jaar’. En daarmee hebben we in de kern de problematiek van het implementeren van beleid te pakken: degenen die het daadwerkelijk moeten doen worden er in de ontwerpfase te laat en dan ook nog verkeerd bij betrokken. Zij moeten iets uitvoeren dat niet van henzelf is, en bovendien nooit met de middelen die zij zelf denken nodig te hebben.

Slot

Daarmee heb ik echter nog niet het grootste probleem van het ontwerpen en implementeren van beleid genoemd. Als ik met ambtenaren en politici, onder vier ogen, op deze manier over deze materie spreek, ontkent niemand van hen de juistheid van mijn observaties. Maar in het openbaar zal geen van hen dit toegeven. Het risicomijdend gedrag heeft zulke vormen aangenomen dat een wereld van schijn en een wereld van werkelijkheid los van elkaar opereren. Daarbij is de wereld van de schijn dominant. Dit fnuikt het probleemoplossend vermogen van de overheid ten principale.

Aan het slot van zijn artikel stelt Van Hoesel dat het van belang is een algemeen toepasbare set criteria voor goed beleid bij de hand te hebben. Hij noemt dan de criteria doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtvaardigheid, consistentie en eenvoud. Dat goed beleid daaraan zou moeten beantwoorden lijkt geen twijfel. Maar het zijn de hierboven genoemde systeemfouten, overigens slechts een paar uit een grote reeks, die het voldoen aan die criteria steeds weer verstoren.