

Samenvatting onderzoek

“De aansturing van de uitvoering” historisch en internationaal vergeleken

Door: Frits van der Meer en Caspar van den Berg / CAOP.

Korte samenvatting van het onderzoek

In navolging van crises zoals de toeslagenaffaire, zijn er binnen de hele overheid processen van zelfreflectie in gang gezet om het overheidsuitvoeren te verbeteren. Hieruit is gebleken dat problematiek rondom “de aansturing van de uitvoering” van alle tijden is en niet alleen in Nederland voorkomt. Door middel van historische en internationaal vergelijkende discoursanalyse brengt dit onderzoek in beeld dat: 1) het Nederlands denken en handelen niet in isolement plaatsvindt, ofwel vergelijkbare problematiek speelt ook in andere landen; 2) specifieke gebeurtenissen en persoonlijke handelingen in een grotere context geplaatst kunnen worden als vergelijkbare vraagstukken zich in meerdere landen afspelen; en 3) er mechanismen en strategische voorbeelden zijn vanuit andere landen waar Nederland van kan leren.

Belangrijkste uitkomsten/conclusies

Uit het onderzoek naar de problematiek rondom “de aansturing van de uitvoering” is als algemene bevinding naar voren gekomen dat een effectieve inrichting hiervan een onderwerp van voortdurende zorg is voor Nederland. Zo stamt het eerste rapport met aanbevelingen voor de verbetering van de Nederlandse overheidsorganisatie al uit 1818. Ook is er gebleken dat er in alle landen waarmee Nederland is vergeleken voor dit onderzoek vergelijkbare verbeteringspogingen zijn gedaan. Voorbeelden hiervan zijn: uitvoeringstesten, de simplificatie van beleid, etc.

Naast deze algemene bevindingen is uit de empirische rondgang met betrekking tot het Nederlandse openbaar bestuur gebleken dat de Good Governance Index van SGI aangeeft dat Nederland relatief laag scoort op de aspecten uitvoeringskwaliteit, het monitoren van de uitvoering en de toereikendheid van financiële middelen van uitvoeringsorganisaties en lokale overheden, in vergelijking met de andere onderzochte landen. Dit wordt voornamelijk verklaard door het recente onbehagen in uitvoeringsorganisaties met betrekking tot problemen als de toeslagen en de jeugdzorg.

Verder, loopt Nederland niet achter op de andere onderzochte landen, of EU-lidstaten, als het gaat om de inhoudelijke agendering en analyse van problemen in de uitvoering en de ontwikkeling van verbeteringsmaatregelen. Deze maatregelen tonen zelfs veel overeenkomsten met die van de andere landen. Echter, is het niet zo dat voorbeelden van doeltreffende maatregelen uit andere landen niet automatisch dezelfde positieve effecten in Nederland zullen hebben, aangezien de institutionele contexten daarvoor te veel verschillen. Hierdoor is er geen land wiens absolute voorbeeld Nederland zou moeten volgen, wel vertoont de institutionele context van Denemarken de meeste gelijkenissen, waardoor goede voorbeelden uit dit land de grootste kans van slagen lijken te hebben in Nederland.

Ook blijkt dat, ondanks de vele kritiek op de beleidsuitvoering in Nederland, we toch hoog scoren als het gaat om de tevredenheid over de publieke dienstverlening, zo ook aanzienlijk hoger dan in de andere onderzochte landen en ook ver boven het gemiddelde binnen EU-lidstaten. Uit een EUPACK-onderzoek eindigde Nederland zelfs op een tweede plek, als het gaat om Government Efficiency. Ook al scoort Nederland dus hoog in tevredenheid en kunnen de prestaties van beleidsuitvoering

dus ook niet als slecht bestempeld worden, wordt er toch vastgesteld dat het systeem van beleidsuitvoering last heeft van achterstallig onderhoud. Het systeem profiteert nog wel van de kwaliteit van het verleden, maar die kwaliteit erodeert op dit moment stevig. Deze relatieve achteruitgang is dus wel degelijk vast te stellen, echter zorgen de politiek-bestuurlijke crisissen van de afgelopen jaren ervoor dat de perceptie van deze achteruitgang verstevigd wordt in de politieke en maatschappelijke discussie.

Uit vergelijking met het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Portugal is te zien dat de aansturing van de beleidsuitvoering in Nederland gefragmenteerd is over verschillende typen organisaties en verschillende bestuurslagen, waar in voorgenoemde landen dit juist op een relatief gecentraliseerd systeem berust. Dit zorgt dat er in Nederland een grotere noodzaak is voor een goede coördinatie tussen politiek, beleid en uitvoering, en komt het hierin vooral aan op intensief onderling overleg en wederzijdse aanpassing. Deze afstemming past in de Nederlandse politieke en bestuurlijke traditie en hoeft dus geen belemmering te zijn. Echter is het wel zo dat het van belang is dat de regels en onderliggende waarden voortdurend worden erkend en herbevestigd. Ook moet de positie, rol en plaats van de betrokken actoren steeds duidelijk gemaakt worden.

Als laatste concluderen de onderzoekers dat de veelbesproken crises in de beleidsuitvoering vooral een gevolg zijn van het niet goed beleidsmatig oppakken van maatschappelijke vraagstukken door de politiek en beleidsafdelingen, dit ligt dus niet zozeer aan de uitvoeringsorganisaties ofwel te centraal, te verzelfstandigd, te decentraal of te maatschappelijk georganiseerd zouden zijn.

Aanbevelingen en tips

Uit de analyse van het onderzoek en de getrokken conclusies, kwamen de onderzoekers tot de volgende aanbevelingen:

1. Het gefragmenteerde Nederlandse stelsel zorgt ervoor dat het nodig is om de rollen van de verschillende betrokken organisaties op de verschillende bestuurslagen te expliciteren en moeten ook de spelregels verduidelijkt worden om zo het onderling bestuurlijk verkeer te verbeteren en tot betere resultaten te komen. Uit de andere onderzochte landen komt geen één eenduidig voorbeeld naar voren wat in Nederland overgenomen zou moeten worden, wel biedt de situatie in Denemarken interessante elementen die tot inspiratie kunnen leiden.
2. Verticale fragmentatie (d.w.z. tussen de beleidskolommen) en horizontale fragmentatie (d.w.z. tussen politiek, beleid en uitvoering) kunnen worden tegengegaan door middel van een betere structurele wijze van coördinatie en doorzettingsvermogen bij de centrale overheid, in combinatie met interbestuurlijk overleg. Ook hier geldt Denemarken als interessante voorbeeldcasus, waar de financiële ruimte en de prioriteiten voor de uitvoering op een succesvolle samenwerkende manier worden bepaald.
3. De strategische verantwoordelijkheid van de politiek en beleid moet sterker aangezet worden. Nadat er in samenspraak tussen de politiek, beleid en de andere spelers een explicitering van rollen en spelregels heeft plaatsgevonden moet er meer doorzettingsvermogen komen bij de centrale overheid. Alleen zo kan de centrale overheid haar strategische systeemverantwoordelijkheid waarmaken.
4. De politiek en beleidsafdelingen moeten meer aandacht en gevoeligheid ontwikkelen voor kwaliteit van de publieke dienstverlening. Ook moet de politiek meer ruimte creëren voor ambtelijke autonomie en professionaliteit. Verder moeten uitvoeringsorganisaties kunnen rekenen op toereikende financiële middelen en voldoende personele capaciteit.