

Notitie voor de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU).

H. D. Tjeenk Willink

Geachte heer Bosman,

Behalve op de concretere vragen heb ik in de bijgevoegde notitie geprobeerd een wat bredere context te schetsen waarbinnen de opdracht aan de TCU en de uitvoering daarvan kan worden geplaatst. De meerwaarde van de TCU zou naar mijn oordeel kunnen liggen in de aandacht die zij geeft aan het mogelijk aandeel van 'de politiek', in het bijzonder van de Kamer zelf, bij het voorkomen, ontstaan en oplossen van problemen bij uitvoeringsorganisaties. Problemen bij uitvoeringsorganisaties zijn uiteindelijk politieke problemen. Niet alleen omdat de minister daarvoor ter verantwoording kan worden geroepen, maar ook omdat het werk van de uitvoeringsorganisaties een directe relatie heeft met het beleid dat een kabinet voert en door een meerderheid van de Kamer wordt gesteund. Het is niet voor niets dat in elk parlementair onderzoek de Kamer zichzelf tegen komt. Zoals het instellen van een parlementair onderzoek ook altijd betekent dat de normale parlementaire controle te kort is geschoten. De TCU zou baanbrekend werk verrichtte door na te gaan hoe dat komt en of en hoe dat beter kan. Niet vanuit een 'mea culpa – houding', maar juist om de parlementaire controle effectiever te doen zijn. De terugtred van de overheid in de afgelopen decennia (die overigens nauwelijks heeft geresulteerd in minder regels voor burgers), is toch vooral een terugtred van de politiek geweest. In mijn boekje 'Groter denken, kleiner doen', waaraan u in uw brief van 25 maart 2020 refereert, heb ik daarvoor een verklaring proberen te geven.

Uiteraard hoop ik zeer dat deze notitie niet alleen nog op tijd is, maar ook kan bijdragen aan het ordenen van de gedachten en van nut kan zijn bij de uitvoering van de aan de TCU opgedragen belangrijke taak. Het spreekt vanzelf dat ik graag bereid ben niet alleen tot een nadere toelichting, maar zeker ook tot een nadere gedachtewisseling, als de TCU dat nuttig en nodig zou vinden.

Heel veel succes.

Met vriendelijke groet,

Herman Tjeenk Willink

1. De drie onderzoeksvragen van de Commissie.

Om de ernst van de problemen bij de uitvoeringsorganisaties op waarde te kunnen schatten is het nodig een beeld te hebben van het publieke bestel waarin die uitvoeringsorganisaties functioneren. Aan welke eisen moet dat bestel voldoen? Zonder enig idee daarover zijn de vragen die centraal staan in dit parlementair onderzoek moeilijk door de TCU te beantwoorden. Een enkel voorbeeld bij elk van de vragen.

Een antwoord op de eerste vraag¹ is eigenlijk niet te geven zonder te expliciteren wat onder 'de menselijke maat' (die uit het oog verloren wordt) en onder 'passende dienstverlening' wordt verstaan. 'Menselijke maat' en 'passend' zijn normatieve begrippen. Welke zijn die normen? Zonder een ijkpunt wordt het oordeel over 'menselijke maat' en 'passend' nogal willekeurig. Voor mij kan dat ijkpunt geen andere zijn dan de democratische rechtsorde, waarin respect voor verscheidenheid (ruimte voor verschillen; burgers in hun waarde laten) en respect voor het recht (gelijke toegang tot het recht; weten waar je als burger aan toe bent) voorop staan. Het gaat in de democratische rechtsorde, grof gezegd, om de gemeenschappelijke spelregels voor de wijze waarop de overheid met haar burgers en de burgers met elkaar omgaan. Velen binnen de overheid (en de volksvertegenwoordiging) kennen die regels niet (meer) en weten niet hoe die democratische rechtsorde in elkaar zit. De TCU ontkomt er daarom niet aan iets over dat gemeenschappelijk ijkpunt te zeggen of tenminste haar normatieve uitgangspunten te expliciteren. Dat zou kunnen door een inventarisatie van concrete gevallen uit de praktijk waarin, naar het (normatieve) oordeel van de TCU, de 'menselijke maat' uit het oog werd verloren respectievelijk de dienstverlening 'niet passend' was. (*Meer over de uitholling van de democratische rechtsorde in : 'Groter denken, kleiner doen'²*).

Ook de tweede vraag³ kan niet worden beantwoord zonder enige duidelijkheid over de (constitutionele) context waarbinnen die Kamer geacht wordt te functioneren. Er wordt geregeld over het functioneren van de Kamer gesproken (en gemopperd), maar of er overeenstemming bestaat over de functies van de Kamer en over de eisen die die functies stellen blijft onduidelijk. Daarom leveren rapporten over dat functioneren van de Kamer ook meestal weinig resultaten op. Hoe kan je immers een oordeel vellen over het functioneren als niet duidelijk is wat de functies inhouden? Zonder die duidelijkheid is ook onbekend welke informatie voor die functie nodig is en wie die informatie – desgevraagd of op eigen initiatief – moeten leveren. Wat houdt bijvoorbeeld 'de controlerende taak van de Kamer' in? Er bestaat immers een onderscheid tussen controle (toezien dat gedaan wordt hetgeen is afgesproken) en 'control' (toezicht op de kwaliteit van het beleidsproces). Control leidt al snel tot mee- besturen. Is dat 'mee- besturen' in de praktijk niet belangrijker (geworden) dan wetgeving? En laten wetten niet veel ruimte voor normstelling door het bestuur? En wordt bij controle op het bestuur niet vooral de nadruk gelegd op de controle vooraf (bij de beleidsbepaling)? Ligt daarin niet een van de oorzaken voor het tekortschieten van de controle achteraf (op de resultaten)? (*In dezelfde zin: Bijdrage Vice – President Raad van State aan de Parlementaire onderzoekscommissie infrastructuurprojecten op 17 september 2004*⁴). Toegespitst op de problemen bij de uitvoeringsorganisaties zou het voor het werk van de TCU nuttig kunnen zijn om de geschiedenis van enkele uitvoeringsorganisaties in de afgelopen 15 jaar in kaart te brengen. Bijvoorbeeld van het UWV (sinds de samenvoeging van zes bedrijven in 2002) en van de

¹ 'Wat zijn de belangrijkste oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties waardoor uiteindelijk o.a. de menselijke maat (lees: passende dienstverlening aan de burger) uit het oog verloren wordt?'

² Herman Tjeenk Willink, 'Groter denken, kleiner doen. Een oproep', 13^e druk 2020, Prometheus Amsterdam

³ 'Wat is de rol en informatiepositie van de Kamer bij problemen bij uitvoeringsorganisaties? Hierbij gaat het om de informatiepositie van de Kamer en de controlerende taak van de Kamer'.

⁴ Verkorte versie opgenomen in Jaarverslag 2004 van de Raad van State, pagina 30 – 32.

Belastingdienst (sinds in 2006 toen ook de uitkering van toeslagen aan die dienst werd opgedragen). En dan vanuit het perspectief van de professional op de werkvloer. Wat heeft zij/hij sinds 2002 respectievelijk 2006 in haar/zijn dienst zien veranderen, in de taken, in de clientèle, in de wet en regelgeving, in de dienstverlening en door reorganisaties, verhuizingen en digitalisering? Ondertussen moest de ‘winkel wel openblijven’. Wat was bij die veranderingen de rol van de Kamer als medebestuurder, als medewetgever en als controleur, vooraf dan wel achteraf? *Bij wijze van voorbeeld een grove schets van de ontwikkelingen bij de belastingdienst en de initiërende rol van de politiek daarbij: De samenvoeging in één organisatie van twee volstrekt verschillende taken (het innen van belastingen en het uitkeren van toeslagen) was een idee van minister Zalm. De beslissing om toeslagen via voorschotten uit te keren met verrekening achteraf was een uitdrukkelijke wens van de Kamer, de administratieve rompslomp met de kans op vergissingen werd op de koop toegenomen. De opdracht om de fraudebestrijding aan te scherpen was de reactie van een verontwaardigde Kamer op de zogenoemde Bulgarenfraude. Die bestrijding moest 50 miljoen opbrengen om een bezuiniging op te vangen waartoe politiek was besloten.* Deze en mogelijk andere casestudies kunnen de TCU niet alleen een indicatie geven van de oorzaken van de problemen bij de uitvoeringsorganisaties maar ook een inzicht in de veerkracht en het aanpassingsvermogen van die organisaties.

Bij het zoeken van een antwoord op de derde vraag⁵ is het nodig goed voor ogen te houden dat er altijd meerdere werkelijkheden zijn. In Den Haag, waar het (algemene) beleid wordt ontwikkeld, bestaat een andere werkelijkheid dan de werkelijkheid waarin de burger leeft als hij – vaak veel later – met de praktische uitvoering van dat beleid te maken krijgt. In het *Jaarbericht 1985 van de Regering Commissaris Reorganisatie Rijksdienst*⁶ heb ik proberen te analyseren waardoor de Haagse werkelijkheid wordt bepaald en hoe de afstand tussen de beide werkelijkheden kan worden overbrugd. Het zijn de professionals op de werkvloer – de politieagent, de huisarts, de medewerker achter de balie, de onderwijzer – die met beide werkelijkheden (de Haagse en die van de burger) worden geconfronteerd. Zij moeten de kloof overbruggen ‘tussen het beleid en het leven’, zoals de rechter de kloof moet overbruggen tussen ‘de wet en het leven’. (Overbruggen is overigens iets anders dan dichten). De kennis en ervaring van de professionals op de werkvloer vormen een noodzakelijke aanvulling op en een tegenwicht tegen het (voortdurende) overwicht van de Haagse werkelijkheid. Maar de politieke belangstelling voor de uitvoerbaarheid van het beleid (bij de voorbereiding en vaststelling) en voor de uitvoering van dat beleid in de praktijk is gering. Volksvertegenwoordigers behoren tot de Haagse werkelijkheid. Daarbuiten treden – het handelingsperspectief richten op de uitvoering – betekent al vlug conflicten met andere politieke en/of maatschappelijke belangen. Tegen (bezuinigings-) afspraken in het regeerakkoord of belangen van maatschappelijke organisaties en private partijen leggen uitvoerders het vaak af. In de hele beleidsketen nemen zij meestal de zwakste positie in. Het collectieve politieke geheugen aan wat eerder, door de regering en parlement aan professionals op de werkvloer werd opgedragen (en de effecten daarvan) is uiterst beperkt. Consistentie in die opdrachten blijkt vaak gering. Het ontbreekt de Kamer ook aan eigen kennis van- en ervaring in de praktijk van de uitvoering. Voor de informatie daarover heeft de Kamer zich afhankelijk gemaakt van de departementen, de Haagse werkelijkheid. *In de bijdrage van de Vice-President van de Raad van State aan de Stuurgroep parlementaire zelfreflectie van de Tweede Kamer op 25 juni 2008*⁷ wordt de verwachting uitgesproken dat eigen

⁵ ‘Hoe kan de uitvoerbaarheid van beleid (beter) gewaarborgd worden in het parlementaire proces en wat betekent dit voor de rollen, (wettelijke) taken en (wettelijke) verantwoordelijkheden van: Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties? Het gaat om het handelingsperspectief van de Kamer’.

⁶ Onder de titel ‘Uitvoerders van beleid’ opgenomen in HD Tjeenk Willink ‘Niet de beperking, maar de ruimte. Beschouwingen over democratie en rechtsstaat’, Boom 2012, pagina 166 – 185

⁷ Verkorte versie opgenomen in Jaarverslag 2008 van de Raad van State pagina 25 – 27

onderzoek van de Kamer als controle-instrument waarschijnlijk effectiever is dan het vragenrecht, dat bot is geworden. Maar min of meer systematisch parlementair onderzoek naar de praktijk van de uitvoering en de effecten van het beleid ontbreekt. Toch was dat de aanbeveling die in *het Jaarbericht 1985 van de Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst* aan de Tweede Kamer werd gedaan. Parlementair onderzoek vindt eigenlijk alleen plaats als het in de uitvoering mis is gegaan. Het instellen van zo'n onderzoek betekent tot nu toe dan ook altijd dat de normale parlementaire controle heeft gefaald. Het blijft daarom opmerkelijk dat de Kamer nooit een secundaire analyse op de uitkomsten van die verschillende parlementaire onderzoeken heeft laten uitvoeren. Daaruit zouden, juist waar de betrokkenheid van de Kamer zelf betreft, gemeenschappelijke patronen zichtbaar worden. Misschien kan de TCU dat alsnog overwegen. Het zou het beantwoorden van de drie onderzoeksvragen die de TCU heeft geformuleerd vergemakkelijken.

2. De aanbeveling uit het Jaarbericht 1985 en daarna.

De aanbeveling uit het Jaarbericht 1985 luidde aldus:

*'Verbetering van de politieke controle op de uitvoering is afhankelijk van de politieke wil die controle uit te oefenen. Die politieke wil is uiteindelijk meer bepalend dan de instrumenten die het parlement (nu al) ten dienste staan. Politieke controle is minder van de politieke wil afhankelijk indien het moment waarop de controle plaatsvindt vastligt. (...). De informatie die voor controle nodig is, wordt nu al van de vele kanten aangeleverd. (...). Het probleem bij de politiek controle is niet zozeer het gebrek aan informatie, maar de ongelijksoortigheid daarvan. Het parlement komt er niet toe zelf de verschillende gegevens met elkaar in verband te brengen. De organisatie is er niet op ingericht. De deskundigheid ontbreekt. Aan de ministers worden nota's gevraagd met een standpuntbepaling. In die nota's worden de gegevens gezien tegen de achtergrond van de departementale werkelijkheid. Informatie die daarmee niet strookt, wordt geminimaliseerd. De nota's worden door het parlement voor kennisgeving aangenomen. Het parlement maakt zich voor zijn oordeelsvorming over de uitvoering van het beleid sterk afhankelijk van ministers en departementen. Het systeem van rapporteurs voor afzonderlijke onderwerpen – elders niet ongewoon – ontbreekt. Deze afhankelijkheid kan worden doorbroken als het parlement jaarlijks (een rapport) laat opstellen met een analyse van de stand van uitvoering van het beleid, de inzet van mensen en middelen, de knelpunten, de klachten en de effecten. De basis voor deze analyse vormen reeds beschikbare gegevens, eventueel aangevuld met gegevens uit eigen onderzoek, bijvoorbeeld bij uitvoerende diensten. (...) Omdat het ondoenlijk is jaarlijks alle beleidsterreinen onder de loep te nemen kunnen de fractievoorzitters elk jaar besluiten welk (deel)terrein(en) in het nieuwe parlementaire jaar aan de beurt is (zijn). Met deze periodieke rapportage kan een systeem van parlementaire evaluatie van de grond komen. Het is een hernieuwde poging om de bemiddelende rol van het parlement tussen burgers en overheid te herstellen. (...)'.*⁸

Dit pleidooi in 1985 voor een meer systematische parlementaire aandacht voor de effecten van het beleid, bleek niet opgewassen tegen de tijdgeest waarin in het denken over de overheid, ook in de Kamer, het New Public Management en minder overheid, meer markt dominante elementen werden. Er gebeurde daarom, met parlementaire goedkeuring, iets heel anders:

Uitvoerende diensten werden verzelfstandigd (of geprivatiseerd) en bewust op afstand van de departementen gezet. Zo konden departementen (en bijgevolg de Kamer) zich vooral met de beleidsvorming bezighouden. Door deze 'uitplaatsing' verdween ook de kennis en de ervaring met de uitvoering uit de departementen. De kloof tussen beleid en uitvoering, tussen de wereld van de

⁸ 'Niet de beperking, maar de ruimte', pagina 184 – 185.

beleidsmakers in Den Haag en de wereld waarin burgers leven werd groter in plaats van kleiner. Het feit dat publieke diensten als zelfstandige, private, 'bedrijven' moesten worden 'gemanaged', betekende echter niet dat de ministeriële (eind) verantwoordelijkheid verdween, al had de minister geen directe invloed meer. Gevolg was dat private en publieke verantwoordelijkheden in elkaar overgingen lopen. Gelijktijdig moest daarom worden voldaan aan zowel bedrijfsmatige maatstaven, zoals aanbod en vraag, producten en kostentoedeling, als aan publieke maatstaven zoals continuïteit en betaalbaarheid, zorgvuldigheid en onpartijdigheid. Beide maatstaven moeten worden bewaakt en gecontroleerd. Dat heeft geleid tot een steeds dikkere tussenlaag tussen de minister die uiteindelijk voor het beleid politiek verantwoordelijk is en de professionele uitvoerders van het beleid (de 'handen aan het bed'). Een tussenlaag van managers, toezichhouders, rekenmeesters, (externe) adviseurs, communicatiedeskundigen. Die tussenlaag zit maar voor een deel op de ministeries. Zij zit vooral daarbuiten in zelfstandige bestuursorganen (vaak autoriteiten genaamd), in andere overheden, in private instellingen (bijvoorbeeld verzekeraars), in de grote uitvoeringsorganisaties zelf en in de samenwerkingsverbanden tussen al deze instanties. Ik heb dat eerder de 'bureaucratisch – bedrijfsmatige logica' genoemd.⁹ De politiek (volksvertegenwoordigers en bewindslieden) heeft zich van die tussenlaag *afhankelijk gemaakt*. Het primaat van de politiek is daardoor aangetast.¹⁰ Het politieke zicht op de uitvoering is vaag. De professionals op de werkvloer zijn van de tussenlaag *afhankelijk geraakt*. Zij worden in een keurslijf van normen, protocollen en modellen gedwongen. Dat beperkt hun mogelijkheden tot professioneel handelen. Door administratieve verplichtingen worden de mogelijkheden om de volle aandacht te besteden aan de individuele patiënt of cliënt – onbedoeld – beperkt. De kosten van de tussenlaag zijn aanzienlijk. In de hele gezondheidszorg gaat het, naar uiterst ruwe schatting, om meer dan het dubbele van wat de totale huisartsengeneeskunde kost. Maar niemand schijnt dat bedrag precies te willen weten. Misschien nog belangrijker is dat onbekend is wie in de tussenlaag – tussen de minister en de individuele professional op de werkvloer – verantwoordelijk is voor wat en tegenover wie daarover verantwoording wordt afgelegd. Het gemeenschappelijk te bereiken doel is vaag. Is voor alle instanties in de tussenlaag duidelijk waarop gemeenschappelijk wordt gekoerst? Gevolg: er is wel de pretentie van (politieke) sturing, maar wie daadwerkelijk op dat gemeenschappelijke doel stuurt is in nevelen gehuld. Dat moet per beleidssector – de ene sector is de andere niet – veranderen. Het gemeenschappelijk doel, de kosten van de tussenlaag en de verantwoordelijkheden moeten helder zijn. Dat zou ook de controlerende taak van de Kamer vereenvoudigen, uitgaande van de veronderstelling dat de politieke wil bestaat om die controle daadwerkelijk uit te oefenen. De TCU zou daarop kunnen wijzen.

3. Een politiek probleem.

Bij het Eindverslag van de informateur op 27 juni 2017 uitgebracht aan de voorzitter van de Tweede Kamer was een bijlage gevoegd, getiteld: 'Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: hoe geloofwaardig is de Overheid?'. Die bijlage kreeg veel aandacht behalve van de politiek. Tijdens de vergadering van de Kamer over het Eindverslag in aanwezigheid van informateur werd er geen woord aan gewijd en geen vraag over gesteld. In de maanden daarna overigens evenmin. Toch blijft ook na alle veranderingen in de afgelopen decennia, uiteindelijk de politiek verantwoordelijk voor het functioneren van de overheid en de publieke dienstverlening. In dat functioneren spelen de professionals op de werkvloer een cruciale rol. (*Op die rol wordt nader*

⁹ Jaarverslag Raad van State 2005, pagina 28 – 30

¹⁰ Dat primaat verwijst naar verantwoordelijkheden: de verantwoordelijkheid van politici om uiteindelijk vast te stellen wat het algemeen belang in concrete omstandigheden inhoudt; de politieke verantwoording door ministers ten overstaan van de volksvertegenwoordiging en de verantwoordelijkheid van de wetgever voor de handhaving van de constitutie

ingaan in deel II, par.4 van 'Groter denken, kleiner doen', pagina 67 – 81). De professionals op de werkvloer zijn – ook letterlijk – het gezicht van de overheid naar buiten. Als zij hun werk niet goed kunnen doen tast dat de geloofwaardigheid van de overheid aan. Hun problemen zijn dus uiteindelijk politieke problemen. Dat blijkt ook uit het feit dat als in de afgelopen decennia ministers moesten aftreden dat meestal het gevolg was van problemen in de uitvoering. Het is de politiek tot nu toe onvoldoende gelukt die problemen onder controle te krijgen, laat staan de oorzaken daarvan weg te nemen. Het is daarom bemoedigend dat vorig jaar het rapport 'Werk aan uitvoering' (Topconsult) verscheen en de Ministeriële Commissie Uitvoering in het leven werd geroepen en dat nu de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties door de Kamer is ingesteld. Het ligt daarbij voor de hand dat de TCU zich richt op de eigen rol en functie van de politiek (ministers en volksvertegenwoordigers) in het functioneren van de uitvoeringsorganisaties. Wat zijn de gevolgen van de bemoeienissen van de Kamer voor het functioneren van de uitvoeringsorganisaties, niet alleen in het verleden maar ook nu bij het opvangen van de gevolgen van de coronacrisis? Op welke wijze wordt aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid van de wensen die de Kamer nu formuleert voor steun aan steeds meer geledingen in de private sector? Heeft de Kamer geleerd van de toeslagenaffaire bij de Belastingdienst? Moet de TCU het niet ook tot haar taak rekenen toekomstige affaires de voorkomen?

De oorzaken van de problemen in het functioneren van de overheid worden in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop in politiek (en bestuur) over de overheid wordt gedacht. In dat denken stonden de afgelopen decennia drie opvattingen centraal.

Allereerst de opvatting dat groei van de economische welvaart via de private sector het belangrijkste jijkpunt vormt voor een succesvol beleid. Daarop waren veel beleidsmaatregelen gericht. De overheid is in die opvatting vooral een kostenpost. Als het economisch slecht gaat moet er – los van de oorzaak van de economische terugslag – in de collectieve sector bezuinigd worden. De VNO voorzitter verwoordde deze opvatting nog niet zo lang geleden zo: 'Wij (het private bedrijfsleven) verdienen de centen, wij creëren de banen'. Als de coronacrisis één ding duidelijk maakt is het wel dat de private sector, als het erop aankomt sterk afhankelijk is van een goed functionerende publieke sector. Die publieke sector is de afgelopen decennia ondergewaardeerd, ook financieel. In de verkiezingsprogramma's van de meeste politieke partijen werden vaak de maximaal haalbare geachte bezuinigingen op het overheidsapparaat opgenomen. De ruime publieke middelen die nu voor de private sector beschikbaar zijn, zijn niet zozeer te danken aan de geweldige bijdragen van het bloeiende bedrijfsleven in de afgelopen decennia, direct via de belastingen of indirect via verhoging van de lonen, maar vooral aan de bezuinigingen op de publieke sector en lasten voor de burger. De onderwaardering van de publieke sector is mede de oorzaak dat er de afgelopen jaren dingen misgingen die niet mis mochten gaan (van grote infrastructuurprojecten tot belastingdienst, van Fyra tot ICT-projecten). Had de politiek dat niet eerder moeten zien en waarom is dat niet gebeurd? Mij dunkt belangrijke vragen die de TCU zich moet stellen. Het is ook de enige manier om te voorkomen dat dit patroon – ondersteuning van de private sector met verwaarlozing van de publieke sector – zich nu, na de coronacrisis, herhaalt. De publieke sector moet structureel worden versterkt – zowel kwalitatief als kwantitatief – om de (langjarige) gevolgen van de coronacrisis op te vangen.

Daarnaast de opvatting dat de overheid een bedrijf is dat goed gemanaged moet worden met de nadruk op financieel beheer. Door privatisering en uitbesteding van taken zou de publieke dienstverlening goedkoper en beter worden. Samenvoeging van afzonderlijke organisaties (bijvoorbeeld in UWV en belastingdienst, maar ook samenvoeging van rechterlijke colleges) zou hetzelfde resultaat hebben. Die, ook door de politiek meestal kritiekloos aangenomen vooronderstelling (groter en beter door schaalvoordelen), is vaker niet dan wel uitgekomen.

Tegelijkertijd is de (centrale) overheid voor zijn eigen functioneren sterk van anderen, de private sector, afhankelijk geraakt, ook voor wat betreft de inhoudelijke deskundigheid. Het kost de overheid bij grote projecten de grootst mogelijke moeite om een goed opdrachtgever te zijn. In hoeverre zijn de problemen bij de uitvoeringsorganisaties die de TCU noemt ('verlies van menselijke maat (lees: passende dienstverlening aan de burger)') aan deze opvatting – de overheid is een bedrijf dat kostenefficiënt gemanaged moet worden – toe te schrijven?

Tenslotte de opvatting dat de burger een 'homo economicus' is, klant en kostenpost. Burgers worden geacht zich te gedragen conform de aannames bij de overheid (Voorbeeld: Burgers willen, ook als ze alleen zijn, zo lang mogelijk thuis blijven wonen. Op grond van die aanname werden de verzorgingshuizen gesloten. Vervolgens komt de commissie Bos met de waarschuwing: 'Het recht (?) van burgers om zo lang mogelijk met behulp van thuiszorg thuis te blijven wonen kan in de toekomst niet meer worden gegarandeerd.'). De aannames waarvan de overheid, vaak om financiële redenen, uit gaat blijken in de praktijk niet te kloppen. En met die praktijk worden de uitvoeringsorganisaties geconfronteerd. Zij hebben een ander, meer waarheidsgetrouw, beeld van de burger. Licht in die discrepantie ook niet een van de oorzaken voor de gesignaleerde problemen bij de uitvoeringsorganisaties? Ging en gaat niet ook de Kamer bij haar beoordeling van beleidsvoorstellen uit van de 'homo economicus', de klant (in de private sector) en de kostenpost (in de publieke sector)? Ook om deze vraag kan de TCU naar mijn mening niet heen.

4. Specifieke vragen.¹¹

1^e In mijn eigen benadering ga ik niet uit van organisaties maar van de (individuele) professionals op de werkvloer. De kwaliteit van de dienstverlening wordt door de burger immers sterk afgemeten aan de wijze waarop hij/zij door die professionals wordt behandeld. Professionals maken meestal deel uit van een organisatie, die wordt geacht hen te faciliteren en de kwaliteit van hun werk te dienen. Maar in de praktijk komt het ook voor dat – in de ogen van de professional – aan die kwaliteit door de organisatie juist afbreuk wordt gedaan door modellen, protocollen en verantwoordingsmechanismen. Ook in de uitvoeringsorganisaties is de 'tussenlaag' (zie hierboven onder punt 2.) doorgedrongen. Dat kan zijn weerslag hebben op de 'passende dienstverlening'.

Moeite heb ik met het spreken over de (belangrijkste) problemen in de uitvoeringsorganisaties. Ongetwijfeld zijn er in de verschillende uitvoeringsorganisaties problemen die onder gemeenschappelijke noemers kunnen worden gerangschikt. Maar het is voor mij zeer de vraag of daarmee de verschillen niet worden verdonkeremaand. De ene organisatie is de andere niet. Het kader (en de krachtsverhoudingen) waarbinnen organisaties opereren verschilt. De interne verhoudingen binnen de organisaties zijn niet gelijk. Om oplosbaar te zijn moeten problemen zo precies mogelijk worden gedefinieerd (anders worden oplossingen toevalstreffers), de oorzaken zo

¹¹ Brief voorzitter TCU d.d. 25 maart 2020, pagina 2-3:

1. Wat zijn volgens uw inschatting en deskundigheid de belangrijkste problemen bij uitvoeringsorganisaties?
2. En wat ziet u als de belangrijkste oorzaken van deze problemen? En wie of wat heeft hierin welke rol gespeeld?
3. Wat is naar uw inschatting de top 3 (van oorzaken) van problemen?
4. Welke oplossingen ziet u voor zich hiervoor? Wie heeft welke rol hierin?
5. Bij uw bijlage bij het eindverslag als informateur van de verkiezingen (2017) 'Hoe geloofwaardig is de Overheid?' geeft u aan dat voor de geloofwaardigheid van de overheid het onder andere nodig is de eigen beleidssector stelselmatig vanuit de ogen van de burgers te bezien. Kunt u toelichten hoe dit vorm kan krijgen?
6. In uw publicatie 'Groter denken, kleiner doen' (2018) komt het volgende naar voren: Alleen met een sterke democratische rechtsorde kunnen fundamentele problemen effectief worden aangepakt, nieuwe crises het hoofd geboden, en burgers en overheid op elkaar vertrouwen. Kunt u dit nader duiden in het licht van het parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties?

7. Welke interessante onderzoeken, publicaties, artikelen zou de commissie zeker moeten bestuderen in het kader van dit parlementair onderzoek?

precies mogelijk worden geanalyseerd (anders blijft het dweilen met de kraan open) en de problemenhebbers (degenen die daadwerkelijk last hebben van het probleem) zo precies mogelijk geïdentificeerd (want zij kunnen het beste beoordelen of een oplossing werkbaar is). Bij het zoeken naar wat mogelijke problemen in het functioneren van organisaties zijn, ga ik daarom zelf graag uit van een casusgerichte benadering, het onderzoek naar concrete problemen in de praktijk (in casu in de relatie met de burger). De gedachte daarachter is dat in elke casus 'het DNA van de organisatie' besloten ligt.

2^e/3^e Een belangrijke oorzaak van de problemen zijn de grote verwachtingen die de politiek vaak wekt, waarbij zij zelden serieus aandacht besteedt aan de uitvoerbaarheid, eigen kennis van de uitvoering mist en onvoldoende tijd geeft voor een deugdelijke voorbereiding en uitvoering. Tegelijkertijd wordt wel verwacht dat die uitvoering aan alle kwaliteitseisen voldoet: snelheid, rechtmatigheid, privacy proof, afgestemd op bestaande regelingen, fraudebestendig et cetera. Daarbij is het budget vaak beperkt. Geregeld wordt uitgegaan van de mogelijkheid van bezuinigingen die alvast zijn ingeboekt. Waarschuwingen dat zo niet kan worden genegeerd. 'En als er dan wat misgaat wordt met de beschuldigende vinger – eerst in de media direct daarna in de volksvertegenwoordiging – naar de uitvoerders gewezen'. (*Groter denken, kleiner doen*, pagina 69). Er wordt betere controle geëist. De tussenlaag wordt daarmee nog een stukje dikker. De 'kramp' bij de professional op de werkvloer neemt toe. De kans op 'overrapportage' groeit. Maar de politieke oorzaak wordt niet weggenomen. Een vicieuze cirkel waardoor uitvoeringsorganisaties soms onnodig en onterecht in een slecht daglicht komen te staan. Dat doet afbreuk aan de geloofwaardigheid van de democratische rechtsorde.

4^e Deze vicieuze cirkel zal niet op eigen kracht door de politiek doorbroken kunnen worden. Het verbroken evenwicht tussen politieke verwachtingen en de uitvoeringspraktijk kan alleen worden hersteld als meer dan tot nu toe uitvoerders, ook gezamenlijk, de publieke en politieke aandacht vragen voor de werkelijkheid waarmee zij te maken hebben, voor de mogelijkheden en de risico's, voor wat goed gaat en wat beter kan. Het gaat om het besef van *wederzijdse* afhankelijkheid van politici en uitvoerders. Die vereist wederzijds vertrouwen, waarin missers *over en weer* niet worden verdoezeld, noch worden uitvergroot maar in proportie worden gezien.

5^e Zoals in punt 1 3e wordt aangegeven zijn er altijd meerdere werkelijkheden.

Volksvertegenwoordigers en bewindslieden hebben een eigen werkelijkheid die verschilt van de werkelijkheid waarin burgers leven. Volksvertegenwoordigers en bewindslieden staan voor andere afwegingen en spreken een andere taal. 'Beleidsbepalers gaan vaak uit van aannames die schijnbaar normatief, maar in feite budgettair bepaald zijn: de competente burger die de regie over zijn eigen leven en gezondheid voert, rationeel beslissingen neemt, in staat is moderne technieken te hanteren en medicijnvoorschriften begrijpt. (...) De aannames van waartoe mensen in staat zijn blijken vaak niet te kloppen. Zelfredzaamheid is niet overal en altijd de hoogste norm' (*Groter denken, kleiner doen*, pagina 76) In een democratische rechtsorde gaat het echter uiteindelijk om het welzijn van burgers, individueel en collectief. En dus is het van belang tegenover de algemene (beleids-) werkelijkheid van Den Haag en de aannames van beleidsbepalers, de concrete werkelijkheid van de burger te zetten. Dat kan door de casusgerichte benadering die ik hierboven bepleitte. In het algemeen is het denken bij de overheid top-down en van binnen naar buiten gericht. Dat leidt al gauw tot een 'zelfreferentieel', in zichzelf gekeerd, systeem. Dus is het nodig niet alleen top-down, maar ook bottom-up te denken; niet alleen van binnen naar buiten maar ook van buiten naar binnen.

6° Een samenleving en een staatsbestel kunnen niet zonder spelregels. Anders valt de boel uit elkaar en geldt het recht van de sterkste. De democratische rechtsorde is het gemeenschappelijk fundament. Zij omvat de gemeenschappelijke spelregels voor de wijze waarop de overheid met haar burgers en de burgers met elkaar omgaan. Die spelregels zijn gebaseerd op fundamentele beginselen en waarden die in de loop der geschiedenis tot gemeenschappelijke waarden zijn geworden (tolerantie, goede trouw, rechtvaardigheid, redelijkheid, het besef het met elkaar te moeten rooien). Die gemeenschappelijke spelregels worden bewaakt door instituties en ambtsdragers die elkaar in evenwicht houden en elkaars tegenwicht vormen. Die democratische rechtsorde is in de afgelopen decennia uitgehold. Als in een tijd dat het economisch goed gaat – en dat ging de laatste jaren – de ongelijkheid, de scheidslijnen tussen de haves en de havenots (en dan gaat het om meer dan geld), scherper worden, tast dat het rechtvaardigheidsgevoel en het inclusieve karakter van de democratische rechtsorde aan. Een uitholling van de democratische rechtsorde. Door de gevolgen van de coronacrisis zal die ongelijkheid aanzienlijk verder toenemen. Daarmee krijgen ook de uitvoeringsorganisaties te maken. Als in een tijd dat het economisch goed gaat de professional op de werkvloer steeds meer het gevoel heeft dat zijn professionaliteit niet wordt erkend en vertrouwd, tast dat de legitimiteit, de geloofwaardigheid, van het overheidsoptreden aan. Al was het alleen maar omdat professionals afhaken. Door de gevolgen van de coronacrisis zullen de professionals op de werkvloer, en de organisaties waarbinnen zij werken, zwaarder worden belast. Zonder structurele verbeteringen – zowel kwalitatief als kwantitatief – zijn de (langjarige) gevolgen van de coronacrisis niet op te vangen. De TCU kan bijdragen aan de gedachtevorming over waar en hoe die structurele verbeteringen bij voorrang moeten worden gerealiseerd.

Den Haag, april 2020.