

Bouwen aan een overheid die werkt voor iedereen



Bouwen aan een overheid die werkt voor iedereen

Schriftelijke inbreng UUV t.b.v. de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties

Nederland kent een sterke uitvoering. Met elkaar hebben we instituties opgebouwd die wetten en regels uitvoeren en controleren. We vinden het belangrijk dat de afspraken die we met elkaar maken om onze maatschappij te laten functioneren, ook worden nagekomen. Dat geldt voor burgers, maar ook voor de overheid zelf. Met andere woorden, we willen een overheid die werkt voor burgers. De uitvoering dient het belang van de burger en daarin heeft de menselijke maat een belangrijke rol.

De uitvoeringsorganisaties van overheidsbeleid in Nederland hebben in de uitvoering van overheidsbeleid een evidente rol: zij zijn het 'gezicht van de overheid voor de burger', zoals koning Willem-Alexander het verwoordde in de troonrede van september 2019. De uitvoerders vormen de schakel tussen gedachtevorming in politiek en beleid aan de ene kant en de uitwerking hiervan voor de burger aan de andere kant. Het is een grote verantwoordelijkheid. UUV draagt die verantwoordelijkheid op het gebied van de sociale zekerheid.

We mogen trots zijn op het werk van deze uitvoerders. Van de Belastingdienst tot DUO en van CBR tot UUV; zij werken in een steeds complexer wordend kader van wetten en regels, waarbij veel van hen wordt verwacht. Ondanks de soms uitdagende omstandigheden, functioneert de uitvoering in Nederland heel goed. De logistieke infrastructuur in Nederland behoort tot de beste ter wereld, wanneer je je werkzame leeftijd achter de rug hebt krijg je AOW; belasting wordt vrijwel automatisch geïnd en opbrengsten komen op de afgesproken plek terecht; en wanneer je door een arbeidsbeperking (even) niet kunt werken, is er de mogelijkheid op een uitkering. En hoewel er geen ideaal proces werd doorlopen, boden SZW en UUV met de NOW-regeling in recordtempo zekerheid aan werkgevers en werknemers, in de onzekere tijden aan het begin van de coronacrisis. De verschillende uitvoeringsorganisaties in Nederland maken dit mogelijk. Daar zijn we trots op.

Maar er is ook een andere kant van de medaille. U vraagt in dit parlementair onderzoek aandacht voor de oorzaken – de 'rode draden' – achter bepaalde mechanismen in de wisselwerking tussen politiek, beleid en uitvoering, die ervoor zorgen dat de menselijke maat uit het oog wordt verloren en de burger niet wordt geholpen. Als uitvoerder van sociale zekerheid en daarmee dienstverlener richting de burger, zien wij dit fenomeen in de dagelijkse praktijk. UUV wil werken aan een overheid die beter werkt voor iedereen. Daarin heeft de politiek, heeft beleid én heeft de uitvoering een eigen verantwoordelijkheid.

De rode draden: de blik op efficiëntie, niet op de burger

Bezuinigingen: een stap naar digitalisering

Er is in de afgelopen decennia vrijwel voortdurend bezuinigd op de uitvoering van overheidsbeleid. Voor UUV geldt dit vanaf het ontstaan van UUV, in 2002. Wanneer er wordt bezuinigd, moeten er keuzes gemaakt worden: hoe gaan we zoveel mogelijk hetzelfde werk doen, met minder geld? Het antwoord dat UUV – en mogelijk ook andere uitvoerders – hier op heeft gegeven is: digitalisering, met een nadrukkelijke blik op efficiënter werken. Die conclusie trekken de onderzoekers van 'Werk aan Uitvoering' (WaU) ook:

"We zien een aantal relevante ontwikkelingen die beleid en uitvoering hebben beïnvloed. Om te beginnen zijn dat de bezuinigingen die tot forse ingrepen hebben geleid. Versterking van gestandaardiseerde geautomatiseerde werkprocessen, reductie van personeel, weglek van kennis, afbouw van persoonlijk contact en het sluiten van regiokantoren waren het gevolg."¹

Als gevolg hiervan, zo stelt het rapport, is de balans tussen wat wordt verwacht van de dienstverlening door politiek en burgers en wat kan worden waargemaakt door de mensen in de uitvoering sluipenderwijs verstoord. Dat is de eerste rode draad die wij zien. Het programma *ReDesign* bij UWV is hier een treffend voorbeeld van: de dienstverlening naar werk transformeerde naar louter digitale ondersteuning, met weinig mogelijkheden tot persoonlijk contact. De blik werd noodgedwongen gericht op efficiëntie, niet op de burger. UWV ging met beslisregels in toenemende mate beslissingen baseren op basis van beschikbare data: dat werkt zo efficiënt mogelijk. De beslisruimte voor de uitvoerder werd hierdoor steeds verder beperkt. De blik op de mens maakte plaats voor de blik op de data. Het is, volgens ons, hier waar de 'menselijke maat' vaak in de knel is geraakt. De uitvoerder heeft niet meer de beslisruimte om af te wijken van de regels, als het evident nodig is om de burger zo goed mogelijk van dienst te zijn. En dat is wel nodig.

Meer beslisregels, meer complexiteit

De stap naar efficiënter werken, ten koste van de burger, is een eerste rode draad. Een tweede rode draad is de manier waarop politiek en beleid reageren op ongewenste (en onvoorziene) effecten van wet- en regelgeving. Bij het opstellen van nieuwe wet- en regelgeving, heeft de uitvoerder een essentiële rol om onder meer de 'uitvoerbaarheid' te toetsen. Dat kunnen we goed: we hebben in de afgelopen jaren veel expertise opgebouwd om dat wat door politiek en beleid gewenst is, technisch mogelijk te maken. Maar we hebben ook in recente jaren gezien dat bepaalde wet- en regelgeving ongewenste effecten had voor burger, onbedoeld door zowel parlementariërs, beleidsmakers als uitvoerders.

We zien dat wanneer dergelijke ongewenste effecten duidelijk worden, het gevolg vaak is dat er nog meer specifieke regelgeving wordt ingericht om die effecten ongedaan te maken. Voor de uitvoerder worden de beslisregels nog verder verfijnd: voor groep A regelen we uitzondering X; en voor individu B uitzondering Y. Het brengt de uitvoerder in een lastig parket. Niet alleen wordt de uitvoering nog complexer – en dat vraagt wat van onze schaarse ICT-capaciteit. Maar veel belangrijker nog: de regelgeving is voor de burger totaal niet meer te volgen: hij weet steeds minder goed wat er wordt verwacht van hem door de overheid; en wat hij kan van de overheid kan verwachten. In een poging om iets op te lossen, verliezen we juist het belang van de burger weer uit het oog. In plaats van steeds meer en steeds verfijndere regels zou een mate van discretionaire bevoegdheid, bijvoorbeeld door middel van een hardheidsclausule, de bedoeling van een voorstel eenvoudiger kunnen realiseren.

Schaarste: het maken van bewuste keuzes

De derde rode draad is het expliciet maken van keuzes in situaties van schaarste. De bezuinigingen op de uitvoering hebben schaarste met zich meegebracht. Die schaarste zien we bijvoorbeeld terug in een schaarse technische capaciteit en schaarste in personeel om onze dienstverlening daadwerkelijk uit te voeren. Schaarste betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. En hierbij geldt ook: hoe groter de schaarste, des te ingrijpender de keuzes. UWV ziet het element van schaarste terug in vrijwel alle discussies over de inzet van middelen in de afgelopen jaren. Bijvoorbeeld in het vinden van een balans tussen enerzijds dienstverlening en anderzijds controle. Maar ook binnen het domein van handhaving en controle, moeten er keuzes gemaakt worden.

Op basis van de schaarse middelen, moeten we de vraag stellen: wat kunnen we wel en wat kunnen we niet? Als we kiezen voor optie A, wat voor gevolgen en risico's heeft dit dan? En zijn we

¹ Werk aan Uitvoering: probleemanalyse, "Ja, mi(t)s...", p.7

bereid om dit te accepteren? Dit gesprek wordt wat UWV betreft nog te weinig gevoerd tussen politiek, beleid en uitvoering.

Bij de afweging welke keuzes er gemaakt kunnen worden, hebben politiek, beleid en uitvoering een belangrijke en eigen rol. De politiek zet de lijnen uit en beslist; beleidsmakers vullen het kader in met regels en de uitvoerder voert dit uit. De realiteit van schaarste betekent dat alle drie deze partijen moeten accepteren dat er soms scherpe keuzes gemaakt moeten worden, waar risico's aan zijn verbonden. Het gesprek hierover – met alle partijen – moeten we scherper voeren met elkaar. Dit kan beter. Bijvoorbeeld door de uitvoerder vroeger en nadrukkelijker te betrekken bij het toetsen van wet- en regelgeving; en hierbij aandacht te hebben voor mogelijke ongewenste effecten. Het helpt als we, samen met de beleidsmakers, keuzes en consequenties zo goed mogelijk in beeld hebben gebracht. Tegelijkertijd steken we hier ook de hand in eigen boezem: doen we dit goed genoeg, brengen wij bij het toetsen van beleidsvoorstellen consequenties en risico's voldoende scherp in beeld, waar dat mogelijk is? We zetten stappen in de goede richting, maar we zien ook mogelijkheden tot verbetering. Wij hebben de expertise om dat te doen, maar uiteindelijk bent u het die de beslissing neemt.

Focus op korte termijn

Tot slot zien we dat in de politiek de korte(re) termijn vaak regeert. Na verloop van tijd kunnen er ongewenste gevolgen van regelgeving aan het licht komen. Vervolgens wordt de focus vaak snel gelegd op een idee dat 'nu' realiteit moet worden of een probleem dat 'direct' opgelost moet worden. Gevoed door de factor publiciteit, wordt de 'fout' vaak bij de uitvoerder gelegd. De nuance ontbreekt. Fouten mogen niet meer gemaakt worden. Dit vergroot een schijnbare tegenstelling tussen dat wat het parlement wil, dat wat het kabinet wil en dat wat de uitvoerder wil. Uiteindelijk willen we hetzelfde: de burger zo goed mogelijk van dienst zijn, op basis van regels die op democratische wijze zijn vastgesteld. Daar staan we voor, samen met u.

De weg vooruit: een duidelijke keuze

Er gaat veel goed in de uitvoering van overheidsbeleid. Het zijn grote, complexe, maar ook sterke instituten die zorgen dat burgers in Nederland verzekerd zijn van goed onderhouden wegen, een pensioen, van belasting die op de juiste plek terecht komt en van een vervangend inkomen als ze daar recht op hebben. Maar er zijn wel degelijk rode draden te ontdekken in waarom de uitvoering van overheidsbeleid niet altijd loopt zoals het moet lopen.

Met de Tweede Kamerverkiezingen voor de deur, staat u een belangrijke taak te wachten: welke adviezen kunnen we een volgend kabinet en parlement meegeven om ervoor te zorgen dat de menselijke maat beter wordt gevonden, dat de burger de dienstverlening krijgt waar hij recht op heeft? Hoe zorgen we er samen voor dat de uitvoering van overheidsbeleid beter verloopt?

Keuze voor ruimte

We hebben u een beeld geschetst van de ontwikkeling van uitvoeringsorganisaties zoals die vandaag de dag is. Voor de uitvoering van overheidsbeleid in de toekomst zijn belangrijke keuzes te maken. Elke keuze heeft voor- en nadelen. Een stap verder in de richting van efficiëntie en ingevulde beslisregels, betekent wellicht een 'goedkopere' overheid, maar een stap weg van de menselijke maat en persoonlijke aandacht. Een stap in de richting van meer maatwerk en beslisruimte voor de uitvoering, brengt weer andere elementen met zich mee, zoals het beginsel dat gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Hetzelfde zien we voor dienstverlening en controle, met daaronder het element van vertrouwen in de burger: schenkt u meer vertrouwen, dan creëert dat ook ruimte voor misbruik. Richten we regels heel strak in, dan gaat dat wellicht ten koste van burgers die te goeder trouw zijn, maar tegen de muur van de uitvoerder aanlopen. Er is geen gemakkelijke keuze, maar wel een doordachte keuze. Aan elke keuze zitten consequenties. U bent het, als volksvertegenwoordigers, die de richting en inzet bepaalt.

UWV ziet in steeds meer rapporten de roep om persoonlijke dienstverlening en aandacht voor de menselijke maat en herkent dit uit de praktijk. We zien ook dat er wordt gevraagd om meer ruimte om de geest van de wet, in plaats van de letter van de wet te volgen. We kunnen deze lijn volgen en ondersteunen deze. Met meer beslisruimte voor de uitvoerder, ontstaat er de mogelijkheid om

naast data en beslisregels, ook vooral de situatie van de mens mee te laten wegen in besluiten die we kunnen nemen. Dat gaat wellicht ten koste van efficiëntie, maar voor de burger is het de investering waard.

Tot slot, de middelen om de uitvoering van overheidsbeleid te ondersteunen zijn niet onuitputtelijk. Er zullen altijd keuzes gemaakt moeten worden. Wat we beter kunnen doen, is om deze keuzes expliciet en nadrukkelijk met het uitvoeringsperspectief als een dominante factor te maken. Het zorgt voor helderheid voor de richting waarin we bewegen; het zorgt voor acceptatie als een risico bewaarheid wordt of als er onverhoopt iets mis gaat; en het zorgt voor duidelijkheid richting de burger.

Alleen samen is dat mogelijk. De politiek, beleidsmakers en uitvoerders zijn geen tegenstelde partijen met andere belangen. Wij dienen gezamenlijk hetzelfde belang: de burger. Samen werken we aan een overheid die wordt ervaren als een overheid die werkt voor iedereen.
