4

De kwaliteit van de uitvoering bepaalt de geloofwaardigheid van de overheid

Dertig jaar geleden werd ik geregeld uitgenodigd door, in Haagse termen, uitvoerders van het beleid. Zij wilden weten hoe 'Den Haag' werkte en ik was nieuwsgierig naar hun ervaringen met de rijksoverheid. In een bijeenkomst met onderwijsgevenden werd gevraagd naar de mogelijkheden om de regelzucht (ja, ook toen al) van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen terug te dringen. Gezamenlijk analyseerden wij wie van de regelzucht daadwerkelijk last hadden. De bewindslieden? Neen. De ambtenaren? Evenmin. De onderwijsbonden? Zelden. De conclusie luidde dat de leraren (en dus hun leerlingen) de voornaamste probleemhebbers waren en dat de regelzucht alleen bedwongen zou worden als zij hun stem verhieven en dat geluid door politici zou worden gehoord. En dan nog bestond het gevaar dat de politieke reactie in de praktijk neer zou komen op meer van hetzelfde: regels om regels te bestrijden. Dat gevaar zou alleen kunnen worden bedwongen als beleidsmakers zouden erkennen dat de leraren de deskundigen zijn (en behoren te

zijn) omdat de verhouding leraar-leerling de spil in het onderwijs vormt. Die erkenning bleef in de praktijk uit.

Waar tevoren niet alles te voorzien en te plannen valt, krijgt beleid vorm in de uitvoering. Die uitvoering vindt plaats in steeds wisselende maatschappelijke omstandigheden waarop beleidsbepalers nooit helemaal, vaak zelfs helemaal geen, greep hebben.

In hun contacten met burgers ondervinden professionals op de werkvloer (hierna: uitvoerders) aan den lijve de problemen waarvoor beleidsbepalers oplossingen aandragen. De wijze waarop zij met die problemen omgaan bepaalt in belangrijke mate de geloofwaardigheid van de overheid. Zonder de uitvoerders komt van geen enkel beleid iets terecht. Je zou dus verwachten dat de politieke aandacht voor de uitvoerbaarheid en de uitvoering van het beleid groot is. Het tegendeel is echter het geval.

Nieuw aantredende bewindslieden gaan zelden na of hun beleidsplannen binnen de gewenste tijd realiseerbaar zijn. Dat uitvoeringsorganisaties al belast zijn met de uitvoering van bestaand beleid wordt vaak vergeten. Dat door alle partijen zeer forse bezuinigingen aan het overheidsapparaat zijn opgelegd is verdrongen. Die

bezuinigingen werden meestal verbonden met reorganisaties, schaalvergroting en uitbreiding van taken, versobering van personele formaties en (her)huisvesting, digitalisering en beleids- en wetswijzigingen. Daarbij was niet altijd sprake van grote consistentie. De gevolgen zijn merkbaar. Veel uitvoerders hebben moeite de taak waarvoor ze zijn aangewezen behoorlijk uit te voeren.

Overal worden ook uitvoerders geconfronteerd met de gevolgen van de vergrijzing en de drastisch teruggelopen inhoudelijke kennis en uitvoeringsdeskundigheid op de departementen. Daarbij wordt ook nog verwacht dat uitvoerders steeds meer in ketens gaan functioneren en ondersteunende diensten met elkaar delen. Die ketenbenadering vereist niet alleen grote bestuurlijke precisie maar ook ruimte voor samenwerking. Anders worden uitvoerders belast met verantwoordelijkheden die ze moeilijk kunnen dragen. Of die ketenbenadering lukt en of die ruimte bestaat is vaak onduidelijk, want terwijl de regeldichtheid is toegenomen is het toezicht op de uitvoering van beleid over een breed front versoberd.

En als er dan wat misgaat wordt met de beschuldigende vinger – eerst in de media, direct daarna in de volksvertegenwoordiging – naar de uitvoerders gewezen. Geen politiek verantwoordelijke minister staat nog pal voor zijn dienst. Door de verzelfstandiging is de afstand te groot geworden. Geen politicus heeft tot nu toe erkend ten minste medeverantwoordelijk te zijn

voor wat misgaat. Geen politieke partij heeft tot nu toe een plan om systematisch en doelgericht te investeren in capaciteit en deskundigheid in het overheidsapparaat. Geen journalist die dít alles 'wegkijken' noemt. Uitvoerders die alle bezuinigingen, reorganisaties, verandering van taken, verhuizingen en digitalisering hebben doorstaan, voelen zich in de steek gelaten. Waarom wilden zo veel medewerkers bij de Belastingdienst weg toen de kans zich voordeed?

De uitvoerders vormen een heterogeen gezelschap: van politieagent tot dokter, van leraar tot medewerker UWV. Er zijn echter een drietal gemeenschappelijke kenmerken. Uitvoerders kunnen dus van elkaar leren en gezamenlijk een vuist maken.

Allereerst zijn zij afhankelijk van het beleid (en de financiering) waarover door anderen wordt beslist. Daarnaast zijn zij gebonden aan de normen van hun beroep, hun professionaliteit. En ten slotte zijn zij dienstbaar aan hun patiënten, leerlingen of cliënten, allen verschillende individuen.

Om in wisselende omstandigheden professioneel te kunnen optreden hebben uitvoerders ruimte nodig voor een eigen beoordeling. Uitvoering houdt in: per geval professioneel handelen. De verzelfstandiging of

de introductie van marktwerking, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, heeft die ruimte niet gebracht. Integendeel, de ruimte is de laatste decennia steeds meer ingeperkt. In de praktijk is de afhankelijkheid van beleidsbepalers en financiers (het eerste gemeenschappelijke kenmerk) zwaarder gaan wegen dan de andere twee kenmerken, professionaliteit en 'maatwerk'. Het evenwicht is zoek. Dat lijkt tegenstrijdig met de verzelfstandiging, maar is het niet.

Met verzelfstandiging van publieke diensten verdwijnt niet automatisch ook de politieke verantwoordelijkheid voor de dienstverlening. De minister blijft politiek aanspreekbaar, al kan hij minder dan vroeger direct ingrijpen. Private en publieke verantwoordelijkheden lopen in elkaar over. In de uitvoering moet zowel rekening worden gehouden met bedrijfsmatige maatstaven, zoals aanbod en vraag, producten en kostentoedeling, als met politieke maatstaven, zoals continuïteit en betaalbaarheid, zorgvuldigheid en onpartijdigheid. De belangen zijn groot. De toegankelijkheid voor eenieder moet worden gegarandeerd, de kosten worden beheerst en risico's zoveel mogelijk uitgesloten. Daardoor groeit de behoefte aan toezicht, controle en regels. De individuele uitvoerders (de dokter, de politieagent, de onderwijzer) worden in een keurslijf van normen, protocollen en modellen gedwongen. Hun professionaliteit wordt op de proef gesteld en de mogelijkheden om aandacht te besteden aan de individuele patiënt of cliënt worden beperkt.

Als een thuiszorgmedewerker 40 procent van zijn tijd aan rapportages moet besteden, is er iets goed mis. Die tijd komt niet aan cliënten ten goede. Dat is niet alleen kostbaar maar levert ook spanningen op. Die uiten zich in ziekteverzuim, protest, demotivatie, vertrek, tekort aan personeel en groei van het aantal freelancers. Dat heeft een negatief effect op een wezenlijk element in de publieke dienstverlening: het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de patiënt, de leerling, de cliënt, de burger.

Zorg of onderwijs is meer dan het leveren van 'stukwerk', verrichtingen of lessen. Het omvat ook luisteren, meedenken over wat nodig is voor de kwaliteit van leven, bemoedigen (voor de dokter), motiveren, stimuleren, de nieuwsgierigheid prikkelen (voor de onderwijzer).

Hoe hoog de totale kosten van alle rapportages en de daarmee verbonden controleurs en toezichthouders zijn en wat het oplevert? Niemand schijnt het precies te willen weten. Een uiterst ruwe schatting komt voor de gezondheidszorg uit op miljarden; in ieder geval meer dan het dubbele van wat de totale huisartsengeneeskunde kost. Hoe staat het eigenlijk met het kostenbewustzijn van regelaars en toezichthouders zelf? En wegen de baten nog enigszins op tegen de negatieve effecten? De Tweede Kamer toont tot nu toe nauwelijks interesse.

~

Het (kwantitatief) meten van de resultaten van het beleid moge dan de laatste decennia verbeterd zijn, de structurele aandacht van de Tweede Kamer voor de praktijk van de uitvoering, het opvangen van onbedoelde neveneffecten en het snel afschaffen van wat niet werkt of burgers juist extra in de problemen brengt, blijft gering.

Denk hierbij aan de vaak verwoestende effecten van aanbestedingsprocedures in de zorg of aan de re-integratieprojecten. Soms lijkt het wel of iedere (incidentele) misser in de uitvoering juist een nieuwe (algemene) norm, een verfijnder protocol of een scherper toezichtsmodel uitlokt. Meer van hetzelfde, waardoor de risico's van fouten groter worden in plaats van kleiner. Als je achter een keeper een tweede keeper opstelt, gaat de eerste keeper minder goed keepen. Het gaat om de kwaliteit van de (eerste) keeper. Normen, protocollen en modellen waarbinnen de uitvoerders hun werk moeten doen zijn hulpmiddelen. Niet minder maar ook niet meer. Dat geldt (dus) ook voor de toepassing van ICT in publieke dienstverlening. De (interne) voordelen daarvan worden tot nu toe overgewaardeerd en de (externe) effecten voor burgers schromelijk onderschat. Juist burgers in een zwakke positie worden daarvan als eersten het slachtoffer.

Elke normering, elk protocol, elk model houdt een

reductie in van de veelkleurige werkelijkheid waarin burgers leven en uitvoerders hun functie uitoefenen. Alleen door ruimte voor de uitvoerders kan werkelijk 'maatwerk' worden geleverd. Alleen zo kan samenwerking tussen verschillende uitvoerders bij de oplossing van complexe problemen succesvol zijn.

De uitvoerders zullen de ruimte die ze nodig hebben zelf op de beleidsbepalers en financiers moeten ver/heroveren. Het gaat om hun werk. Zij hebben zicht op de veranderende werkelijkheid waarin burgers leven. Zij worden als enigen met het totaal van de (administratieve) verplichtingen geconfronteerd. Het zogenoemde primaire proces kan nu eenmaal niet van bovenaf geregeld worden. Daarvoor ontbreekt 'boven' de inhoudelijke kennis van de uitvoeringspraktijk en het inzicht in de samenhang die bij de uitvoering nodig is. Het kost beleidsmakers en financiers moeite om dat als uitgangspunt te aanvaarden. Uitvoerders worden hierdoor onzeker over het vak waarvoor ze gekozen hebben.

~

Bij de vraag welke ruimte uitvoerders nodig hebben is de kwaliteit van hun werk het ijkpunt. Daarop moeten niet alleen beleidsmakers en financiers, maar allereerst de cliënten kunnen vertrouwen. Voor die kwaliteit zijn de eigen professionaliteit en de relatie met de patiënt (leerling, cliënt) bepalend.

Wat houdt die professionaliteit, bijvoorbeeld in de zorg, in en wie zijn die patiënten (cliënten, leerlingen)? Een gemeenschappelijke opvatting over professionaliteit ontbreekt vaak. De beelden van patiënten, hun wensen en capaciteiten, verschillen. Dat belemmert het heroveren van de eigen ruimte voor uitvoerders.

De professionaliteit van bijvoorbeeld de zorgverlener valt in ten minste vier onderdelen uiteen: de vakdeskundigheid, de gerichtheid op de individuele patiënt, de beroepsethiek en de publieke verantwoording. Deze vier onderdelen van professionaliteit stellen niet alleen eisen aan de opleidingen, maar vooronderstellen ook een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de beroepsgroep voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening, ruimte voor de zorgverlener om de zorgvrager als individu te zien en de bereidheid om – individueel en collectief – rekenschap af te leggen voor de uitoefening van het vak. Wordt aan die eisen en vooronderstellingen voldaan?

Is het bijvoorbeeld voor ieder duidelijk wat het vak van huisdokter of onderwijzer inhoudt en welke taken daar wel of niet bij horen? Die duidelijkheid is nodig om tegenwicht te bieden tegen wat beleidsbepalers en financiers bedenken; tegen hun beeld van het vak en hun opvatting over wat daaraan aan taken kan worden toegevoegd of moet worden onttrokken, en over de tijd en capaciteit die daarvoor beschikbaar mogen zijn.

Worden – een andere vraag – de voorwaarden vervuld om een vertrouwensrelatie met de individuele pa-

tiënt op te bouwen? Zonder die relatie ontbreekt een belangrijk element van goede zorg. Wat betekent in dit verband de groei van het aantal freelancers? Deze vragen – de vraag naar de inhoud van het vak en de vraag naar de vaste vertrouwensrelatie met de cliënt – behoeven beantwoording.

Ook de beelden die beleidsbepalers en financiers hebben van patiënten (cliënten, leerlingen) en hun wensen en capaciteiten, komen vaak niet overheen met de mensen die de dokter voor zijn bureau krijgt (of de leraar in de klas of de UWV-medewerker voor de balie).

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, het liefst zo lang mogelijk – ook alleen – thuis blijft wonen, rationeel beslissingen neemt, in staat is moderne technieken te hanteren (*e-health*) en medicijnvoorschriften begrijpt. Het rapport van de WRR ('Weten is nog geen doen') en een onderzoek van het NIVEL spreken echter andere taal. De aannames van waartoe mensen in staat zijn blijken vaak niet te kloppen. Zelfredzaamheid is niet overal en altijd de hoogste norm. Die verschillende beelden verscherpen de tweedeling: de mogelijkheden van de

competente burger worden verruimd, maar voor andere burgers – vaak diegenen die het meest afhankelijk zijn van publieke dienstverlening – worden extra barrières opgeworpen. Zij voelen zich in de steek gelaten.

In een democratische rechtsorde gaat het echter ook – en zelfs in de eerste plaats – om die andere, minder competente burgers. Het zijn de uitvoerders die ook hun woordvoerders zijn. Dat betekent ook verantwoordelijkheid nemen om te voorkomen dat juist die burgers tussen wal en schip raken. Ook dat vraagt om ruimte.

Dat de meeste uitvoerders de beperkingen die zij bij de uitoefening van hun functie ondervinden tot nu toe hebben geaccepteerd is allereerst een gevolg van de passie voor hun werk. Daarnaast voelen ze zich individueel vaak machteloos. Er is vrees dat wat in het individuele geval nodig is maar tegen de algemene regel in gaat zal worden afgestraft, door de chef, de toezichthouder of ten minste de media. Met alle negatieve gevolgen van dien.

De positie van individuele uitvoerders is vaak niet sterk, ook rechtspositioneel niet. De gevraagde formulieren 'domweg invullen' is dan makkelijker dan in actie komen. En was de vakbond of de beroepsorganisatie er

juist niet om de uitvoerder te vertegenwoordigen en de ruimte die ze nodig hebben voor hun werk te bewaken? De vakbond is echter vooral gericht op de materiële arbeidsvoorwaarden. Belangrijk, maar niet de essentie voor plezier in het werk. Dit wordt ook door politici vaak vergeten. De beroepsorganisatie is vaak zelf onderdeel (en belanghebbende) geworden in het regelsysteem.

Toch is een strijd om meer ruimte voor het uitoefenen van het eigen vak niet uitzichtloos, als die maar gemeenschappelijk wordt gevoerd. De actie '(Ont)regel de zorg' is hier een voorbeeld van. In die actie vallen ten minste vier dingen op.

Allereerst is het doel van de actie niet meer geld voor de huisartsen zelf, maar meer aandacht voor de patiënt. De administratieve verplichtingen waaraan de huisartsen moeten voldoen kosten de samenleving handenvol geld; geld dat niet aan de directe zorg aan patiënten wordt besteed. Beleidsbepalers en financiers worden met deze benadering op hun eigen wapenen (kostenbeheersing) bestreden.

Daarnaast krijgt de strijd om ruimte meer gewicht als het om concrete problemen gaat die een hele beroepsgroep treffen, maar die ook buiten die beroepsgroep, in dit geval voor patiënten, herkenbaar zijn. De verspilling van tijd door administratie is hier een voorbeeld van. Zodoende ontstaat een gemeenschappelijk belang.

Het helpt ook als de actie een authentiek gezicht

heeft, iemand die met gezag en met concrete voorbeelden vanuit de eigen praktijk – van een huisarts – duidelijk maakt waarover het gaat en wat eraan te doen valt.

Het belangrijkste is echter een gemeenschappelijke inventarisatie van concrete suggesties voor verlichting van de administratieve lasten in de zorg. Daardoor moeten anderen aangeven waarom die suggesties onhaalbaar zijn. Die omkering van de bewijslast is belangrijk omdat elke afzonderlijke maatregel, protocol of model een – meestal goede en ieder geval verklaarbare – reden heeft. Alleen het totaal is onwerkbaar. De uitvoerders en hun patiënten (cliënten of leerlingen) zijn de enigen die met dat totaal worden geconfronteerd. Als zij geen tegenwicht bieden gaat de regelzucht gewoon door.

~

In de praktijk blijkt, ook bij de actie '(Ont)regel de zorg', dat er vaak meer ruimte is dan uitvoerders zelf denken of durven te benutten. En misschien nog belangrijker: niet alle regels waarmee uitvoerders op de werkvloer te maken krijgen of waaraan ze zich menen te moeten houden zijn dwingend voorgeschreven.

Soms blijken voorschriften die nog wel worden gevolgd formeel allang afgeschaft. De ruimte die Den Haag aan de uitvoering biedt komt vaak helemaal niet terecht bij de professionals op de werkvloer, maar wordt door

anderen ingevuld: verzekeraars, inspecties, financiële controleurs, beroepsgroepen of managers in de eigen organisatie. Zo draagt ieder in de sector zelf bij aan de geldverslindende beperking van de ruimte van uitvoerders.

Voor uitvoerders loont het dus om voorschriften waardoor ze zich klem gezet voelen niet voor zoete koek aan te nemen, maar na te gaan of ze verplichtend zijn voorgeschreven en door wie dan en met welk doel. Dat moet duidelijk zijn. 'Snapt de uitvoerder de regel niet, gaat de regel niet door' (minister De Jonge). Er is vaak meer ruimte dan wordt gedacht. Het behoort ook tot de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van uitvoerders om die ruimte optimaal te benutten. Dit is een teken van zelfrespect en zelfbewustzijn: zonder medewerking van uitvoerders gebeurt er niets.

~

Politici zijn voor de realisering van hun beleid afhankelijk van de uitvoerders; de kwaliteit van hun werk. Daarop worden ook zíj uiteindelijk afgerekend.

Politici zouden zich daarom moeten scharen achter de uitvoerders die van andere actoren in de beleidsketen ruimte vragen om hun vak volgens de daaraan te stellen professionele eisen uit te oefenen. Dat betekent wel dat politici tegenover die andere actoren – toezichthouders, zorgaanbieders, verzekeraars – kunnen komen te staan. Het gaat altijd ook om macht. Kiezen politici ook dan echt voor de uitvoerders? Het zou hen daarbij helpen als nu eindelijk eens duidelijk zou worden hoeveel het totaal aan regelingen en toezichtsmechanismen in een sector kost. Zoals het ook zou helpen gezamenlijk een duidelijk maximum te stellen aan de tijd die uitvoerders aan hun eigenlijke taak mogen onttrekken voor administratie en andere aanvullende verplichtingen.