

Vergaderjaar 2003–2004

**28 831**

## **Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer**

**A**

### **BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT<sup>1</sup>**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Ontvangen 1 september 2004

De vaste commissie biedt u hiermee, ter voorbereiding van een plenaire gedachtewisseling van de Kamer met de regering naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer, getiteld «Tussen beleid en uitvoering», een memorandum aan.

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Schuyer (D66), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA) (plv.voorzitter), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen, (PvdA) (voorzitter), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP).

## **1. Inleiding**

In de loop der jaren zijn vele nota's geschreven en ministeriële speeches gewijd aan de bezorgdheid over het vastlopen van beleid in de uitvoering, maar het formuleren van een deugdelijke verklaring bleef in de regel achterwege. In 1984 deed de commissie-Geelhoed een poging en schreef het falen van beleid toe aan de structurele verwaarlozing van de beleidsuitvoering.

*«Doordat men meer let op de wet als resultaat dan op het resultaat van de wet, kan het eindprodukt een wet zijn waarmee iedere betrokkene tevreden is.»*

In andere woorden:

*«Een kamerlid denkt vaak dat-ie maar een motie hoeft te laten aannemen en dat dan ineens alles anders is in Nederland. (...) Wat me (ook) is opgevallen is dat het kabinet zich te weinig zorgen maakt of een besluit dat we hebben genomen ook uitvoerbaar is. (...) Je neemt een besluit, maar dan heb je wel een hele serie voetvolk nodig om dat besluit uit te voeren (citaat minister Brinkman, 1984).»*

Aan de effecten van uitvoerbaarheid van beleid als *non issue* kan inmiddels niet onopgemerkt voorbij worden gegaan. Van de 29 Rekenkamerrapporten, die sinds 1997 op 12 verschillende beleids-terreinen verslag doen van de evaluatie van de beleidsuitvoering, wordt in 21 gevallen aangegeven dat het beleid niet of niet volledig is uitgevoerd. Een exercitie die zelf maar deels uitvoerbaar was door gebrek aan relevante informatie en kennis over de voortgang van het beleidsproces in de uitvoering.

**Tabel 1 Een falende uitvoering door gebrek aan informatie<sup>1</sup>**

<b>UITINGSVORMEN</b>	<b>OORZAKEN</b>	<b>VOORBEELDEN</b>
<b>I</b> Onzeker of beleid geheel is uitgevoerd	a. slechte registratie b. definitiestrijd	1. voortijdig schoolverlaten 2. opvang zwerfjongeren
<b>II</b> Onzeker of beleid goed is uitgevoerd	c. verkeerde veronderstelling ten grondslag aan beleid	3. terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers
<b>III</b> Beleid niet geheel uitgevoerd	d. ondercapaciteit bij de uitvoerder [in fte's]	4. aanpak inspecties 5. criminele jongeren
<b>IV</b> Beleid niet goed genoeg uitgevoerd	e. tegenwerkend ander beleid	6. vergroten van politiesterkte 1998

Maar, de effecten van de kloof tussen beleid en uitvoering zijn niet slechts sinds kort zichtbaar. Al sinds de jaren '80 is er een stijging in het aantal (bestuurlijke) rampen in de uitvoering waarneembaar. De voorbeelden van ministeries die de afgelopen 2 decennia het zicht op de uitvoering van hun beleid zijn kwijtgeraakt, zijn talrijk. Slechts om een indruk te geven: 8 parlementaire enquêtes in 10 jaar, Enschede en Volendam en de HBO-fraude. De operaties van de jaren '80 en '90, waarbij de knip tussen beleid en uitvoering en de transformatie van ministeries tot *kerndepartementen* bedoeld waren om de greep op het beleidsproces te vergroten en zo te komen tot een effectiever en efficiënter beleidsproces, lijken de kloof tussen beleid en uitvoering te hebben bestendigd.<sup>2</sup> De scheiding van beleid en uitvoering staat voor langere, verstopte en trage informatielijnen tussen beleidsambtenaren op het departement en de steeds vaker «op afstand» gevestigde uitvoerders. De lijnen waren al niet

<sup>1</sup> Algemene Rekenkamer, Rapportenreeks «Tussen beleid en uitvoering», sinds 1997.

<sup>2</sup> Externe commissie Organisatie en Functies van de Rijksdienst, Naar Kerndepartementen: kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst, 1992–1993, 21 427, p. 31–32 en 36.

*hot*, maar na de formele scheiding tussen beleid en uitvoering is het inzicht in elkaars informatievraag en -aanbod een «blinde vlek» geworden in het openbaar bestuur. De Algemene Rekenkamer concludeert dan ook terecht, al dan niet uit «VBTB-fundamentalisme» of «controlitis», dat de tekortschietende informatievoorziening een essentiële faalfactor is in het huidige beleidsproces.

## 2. De kloof tussen beleid en uitvoering

In haar rapport «Tussen beleid en uitvoering», dat gebaseerd is op onderzoek op 12 beleidsterreinen, concludeert de Algemene Rekenkamer (ARK) het volgende:

*«Het feit dat de Algemene Rekenkamer bij voortdurende bij onderzoeken op verschillende beleidsterreinen tot dezelfde zorgelijke conclusies over de uitvoering en informatievoorziening komt, valt zelden medewerkers belast met de uitvoering te verwijten. De Algemene Rekenkamer zoekt de oorzaken van de hardnekkige uitvoeringsproblemen waar zij op stuit ergens anders:*

1. *bij een gebrekkige beleidsvoorbereiding en te ambitieuze beleidsvoornemens;*
2. *bij een overwaardering van beleidsvorming naast een onderwaardering van de uitvoering;*
3. *bij een veel te geringe aandacht voor verantwoording, evaluatie en nacalculatie;*
4. *bij het kennelijk onvermogen om lessen van het verleden te leren.»<sup>1</sup>*

Uit nadere analyse van bevindingen die reeds sinds 1997 getrokken worden in de gelijknamige rapportenreeks die 12 beleidsterreinen bestrijkt, blijkt dat op alle onderzochte beleidsterreinen dezelfde conclusies getrokken konden worden over de aansluiting tussen beleid en uitvoering, hoofdzakelijk omdat er overal in meer of mindere mate sprake is van:<sup>2</sup>

1. een verkokerde samenwerking op alle (inter-)departementale niveaus;
2. de afwezigheid van ingebouwde *early warning systems* in het reguliere beleidsproces;
3. te abstract beleid zonder heldere *targets* en regie op hoofdlijnen die onvoldoende richting kunnen geven aan de uitvoering van beleid, omdat zij procesvoorwaarden ontberen die verankering van de uitvoeringspraktijk in de beleidsontwikkeling kunnen afdwingen;
4. onvoldoende oog voor samenhang en continuïteit van beleid;
5. politieke rationaliteit als maatstaf, i.p.v. aantoonbare effectiviteit (blindstaren op *output* ten koste van de *outcome*) en operationele haalbaarheid en
6. verstikking van de uitvoering door opeenstapeling van beleid, waaronder onuitvoerbaar en/of zinloos beleid.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Algemene Rekenkamer, Tussen beleid en uitvoering, p. 9.

<sup>2</sup> De 12 beleidsterreinen: 1. veiligheid, 2. terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers, 3. inburgering en taalonderwijs allochtonen, 4. voedselveiligheid, 5. jongeren met problemen, 6. kwetsbare leerlingen, 7. reïntegratie arbeidsongeschikten, 8. informatievoorziening in de zorg, 9. infrastructuur, 10. klimaatbeleid, 11. belastingen als beleidsinstrument en 12. vredesoperaties.

<sup>3</sup> Zie ook als bijlage het overzicht van de bad practices per beleidsterrein.

<sup>4</sup> Zie ook als bijlage het verslag van het rondetafelgesprek met ervaringsdeskundigen uit de uitvoering, 20 april 2004.

Dit beeld van gebrek aan regie, tekortschietende informatievoorziening, stapeling van beleid en onvermogen tot leren werd nogmaals bevestigd tijdens het rondetafelgesprek dat op initiatief van de VC Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat gehouden is met zo'n 10 ervaringsdeskundigen uit de uitvoering van 5 verschillende beleidsterreinen (zorg, onderwijs, veiligheid, sociale zekerheid en toezicht).<sup>4</sup> Zij waren met de ARK van mening dat inconsistenties, die in de uitvoering tot uiting komen, het gevolg zijn van het gebrek aan historisch besef, waardoor beleid zich zonder tegenkracht (voor verantwoording is weinig belangstelling) kan opstapelen met als gevolg dat er altijd voldoende beleid is om uit te kiezen, waardoor niet hetgeen wordt uitgevoerd wat moet, maar wat het

beste uitkomt.<sup>1</sup> Ook voegden zij er aan toe dat beleid veelvuldig een weergave is van gesprekken binnen een beleidskoker, waardoor «horizontale integraliteit» uitblijft. Hierdoor ontbreekt consensus over wat op instrumenteel niveau «goed beleid» is en kan er «doelverschuiving» plaatsvinden tijdens de uitvoering, wanneer deze de prioriteiten van de eigen uitvoerder(skolom) dient. Zo gaven zij als voorbeeld dat de noodzaak van het brandweer- en milieubesluit onder brandweerlieden zonder uitleg duidelijk is, maar dat dit niet wil zeggen dat er dan ook consensus bestaat over de wijze waarop dergelijke besluiten moeten worden uitgevoerd. Opvallend is wat zij als «geheime wetgeving» typeerden. De «losse delegatie» van rijkstaken naar de gemeenten in combinatie met rigide financiële voorwaarden doet «vrije beslissruimte» van de lokale bestuurders teniet.<sup>2</sup>

De vraag of de kloof tussen beleid en uitvoering het gevolg is van «de knip» die in de jaren '80 en '90 tussen beleid en uitvoering is gemaakt, werd over het algemeen negatief beantwoord. Volgens de ARK is niet «de knip», maar de implementatie van «de knip» het probleem. «De knip» is geïntroduceerd met de bedoeling om zowel beleid als de uitvoering in beeld te krijgen, opdat beiden met elkaar verzoend zouden kunnen worden, maar deze verzoeningspoging heeft niet gefunctioneerd.<sup>3</sup>

De maatregelen die reeds worden ingezet ter verbetering van de uitvoerbaarheid van beleid en evalueerbaarheid van beleidsresultaten, lijken met name gericht te zijn op het meetbaar maken van output en het afrekenen op resultaten.<sup>4</sup> Naast het opzetten van ketens, met name «sluitende» ketens en eenduidige definitieontwikkeling, gaat de aandacht primair uit naar de ontwikkeling, toepassing en optimalisatie van registratie- en *monitorings*systemen. Er zijn overwegend 2 typen systemen:

1. registratie- of monitoringsystemen om greep te krijgen op de doelgroep (wat is de omvang, welke problemen zijn er, welke instrumenten kunnen we waarom inzetten en welke ontwikkelingen doen zich op termijn voor?), wat als informatiebehoefte getypeerd kan worden t.b.v. de voorbereiding van beleid en
2. databanken die moeten voorzien in de bedrijfsvoeringsinformatiebehoeften (productomschrijving, kostprijs, e.d.), wat essentieel is om greep te krijgen op de financiële uitvoerbaarheid van beleid.

Ook de ARK legt grote nadruk op het belang van «meten is weten», maar voegde er in het gesprek met de VC Binnenlandse Zaken aan toe dat vooral ook van belang is, dat:

1. de «beleidsreflex», het culturele verschijnsel van overwaardering van de beleidsvormingsfase in het beleidsproces, bespreekbaar is;
2. het niet toereikend is om alleen de uitvoering [tijd, geld en menskracht] te verbeteren. Het probleem zit in de haarvaten van het systeem;
3. de *beleids*cyclus wordt omgedoopt naar een *prestatie*cyclus (bijvoorbeeld ter voorkoming van de Hbo-kwestie: het taskforce-onderwijs weet dat het goed is aan de voorkant van het beleidsproces, maar faalt aan de achterkant. Deze wetenschap wordt echter over de schutting gegooid. De reflex is vervolgens om nieuw beleid te formuleren. Dit gebeurt niet als je vanuit de prestatie redeneert!).

Als *good practices* noemt zij:

1. VBTB: hierdoor is er wisselingwerking tussen middelen, beleid en uitvoering en de politiek, wat mede afhankelijk is van de wijze waarop inspecties functioneren. Daarbij moet rekening worden gehouden met

<sup>1</sup> Zie ook als bijlage het verslag van het gesprek met ervaringsdeskundigen uit hoofdzakelijk de uitvoering dat op 2 december 2004 plaatsvond in de Eerste Kamer op initiatief van de VC Binnenlandse Zaken.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Zie bijlage 2: het verslag van het gesprek met ervaringsdeskundigen uit hoofdzakelijk de uitvoering dat op 2 december 2004 plaatsvond in de Eerste Kamer op initiatief van de VC Binnenlandse Zaken.

<sup>4</sup> Zie bijlage 4: de inventarisatie van de *good practices* uit de rapportenreeks van de ARK.

het feit dat dit instrument in de kinderschoenen staat en de ruimte moet krijgen om zichzelf te bewijzen. Het is voor het eerst dat hierdoor standen worden bijgehouden, maar het systeem kan nog niet leveren. Uiteindelijk is het de bedoeling dat er van onderaf beredeneerd wordt en er een «prestatieketen» ontstaat, waaraan VBTB een steentje bijdraagt.

2. «Smart»-checklist: Niet alleen «wetdenken», maar wat levert deze wet de maatschappij op en doet deze wet dat? Ga bij elk wetsvoorstel na of het beleid «smart» is geformuleerd, dat wil zeggen: specifiek genoeg, meetbaar, gebaseerd op duidelijke afspraken, realistisch met een tijdspad. Deze methode heeft een disciplinerende werking en dwingt tot het maken van keuzes, ook over de indicatoren: welke factoren/ effecten vinden we bepalend? Want, stellen zij, we zijn het over het algemeen wel eens over intenties (een veilige samenleving, gezondheidszorg bereikbaar voor iedereen, e.d.), maar niet over hoe we dat moeten bereiken.

De geraadpleegde uitvoeringsdeskundigen pleiten voor een aantal praktische maatregelen ter verbetering van de sturing, informatievoorziening en communicatie binnen het beleidsproces, waaronder:<sup>1</sup>

- Toetsing van concept-wetten door de uitvoering in het wetgevingsproces inbouwen en zo professionals betrekken bij het wetgevingsproces;
- De toetsing van wetsvoorstellen door de inspectie op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid laten opnemen in de memorie van toelichting en het parlement de minister daar op laten bevragen;
- Stages voor beleidsmakers in de uitvoering om zo meer inzicht in elkaars belevingswereld te krijgen;
- Niet Kamerlid adopteert school, maar school adopteert Kamerlid;
- Innovatie stimuleren door proeftuinen (meerjarige (pilot-)projecten) in te stellen en daarna onder *dezelfde* condities uit te breiden en
- Naar voorbeeld van de politie-monitor: evaluatie van verbetergedrag zonder afrekencultuur, waardoor geleerd kan worden.

### 3. Vraagpunten aan het Kabinet

Het ARK-rapport «Tussen beleid en uitvoering» bevat schokkende gegevens over de toenemende kloof tussen beleid en uitvoering bij de Rijksoverheid. Een onbedoeld gevolg van de «knip» die in de jaren '90 welbewust – en op goede gronden – is aangebracht tussen de zgn. kerndepartementen en de, deels op afstand gezette, uitvoerende diensten (commissie Wiegel, 1993). Al werkende weg zijn er op bijna alle beleids-terreinen werelden van verschil ontstaan. Zo stelt de ARK met leedwezen vast dat op de diverse departementen de relevante informatie ontbreekt of het vastgestelde beleid wel (volledig) wordt uitgevoerd, laat staan dat men zich een oordeel kan vormen over de kwaliteit van de uitvoering. Deze kloof tussen alsmaar toenemende beleidsambities en de (onbekende) uitvoeringspraktijk tast, zo stelt de ARK terecht, in toenemende mate de geloofwaardigheid van de rijksoverheid en het vertrouwen van de burgers in de overheid aan.

Er is een groot aantal oorzaken aan te geven voor deze groeiende discrepantie. Er is, ook in de politiek, een hardnekkige overwaardering van beleidsvorming naast een onderwaardering van de uitvoering. Bij de beleidsontwikkeling wordt te weinig aandacht besteed aan vragen van uitvoerbaarheid. Het inzicht in operationele kwesties op de departementen verdampt. Er is te weinig aandacht gegeven aan de «interface» tussen beleid en uitvoering. De mensen uit de praktijk worden te weinig ingeschakeld bij de beleidsontwikkeling. Deze worden intussen wel

---

<sup>1</sup> Zie bijlage 2.

opgescheept met in hun ogen onuitvoerbaar beleid en ontwikkelen van de weeromstuit eigen beleid. De regierol van de departementen erodeert. Verantwoording, evaluatie en nacalculatie verworden tot bijzaken. Het ontstaan van deze twee werelden draagt ook bij aan de asymmetrische informatievoorziening tussen ambtenaren en bestuurders. Sinds de 4 O's van de Bijlmerenquête (de Kamer was vele malen onjuist, onvolledig, onzorgvuldig en ontijdig geïnformeerd) is dit probleem aan de orde van de dag (recentelijk weer in het kader van de Betuwelijn), de Algemene Rekenkamer voegt daar zelfs een vijfde O aan toe, namelijk ongeorganiseerd. Uit alle parlementaire enquêtes van de laatste jaren blijkt telkens weer dat daar de schoen wringt. Het was een kernprobleem bij de Srebrenica-enquête, waarbij de vraag rees of het niet informeren van de minister van Defensie over relevante kwesties door de top van de Koninklijke Landmacht een kwestie van onwil of onkunde. Pikanter nog was het feit dat de betrokken ambtenaren zich beriepen op de scheiding tussen de scheiding tussen beleid enerzijds en operationele verantwoordelijkheden anderzijds. Kijkend naar andere enquêtes en onderzoeken (de vuurwerkcramp, de bouwfraude, de hbo-fraude, de beveiliging van Fortuyn, enz) blijkt deze «onkunde» zich niet te beperken tot de Defensietop, maar een wijd verbreid fenomeen te zijn in de Rijksdienst. En hardnekkiger naarmate de ambtelijke actoren verder verwijderd zijn van de Haagse kaasstolp.

Ook de Eerste Kamer wordt hier in toenemende mate mee geconfronteerd. Steeds vaker wordt zij geconfronteerd met de vraag of voorliggende wetsvoorstellen wel uitvoerbaar zullen blijken te zijn. Gelet op haar positie aan het einde van de wetgevingsketen en bij gebrek aan amendements- of terugzendrecht, is daar veelal weinig meer aan te doen. Door gebrek aan beter wordt steeds vaker gebruik gemaakt van de (technische?) novelle, terwijl vanwege de kwaliteit van de wetgeving het van groot belang is dat in een eerder stadium van het beleidsproces beleid en uitvoering meer op elkaar worden afgestemd, o.a. door wetgeving «van onderop» meer kans te geven of op zijn minst mensen die doorkneed zijn in het primaire proces bij de voorbereiding van de wetgeving te betrekken.

### **Enkele hoofdpunten voor het debat met de bewindslieden**

1. Deelt het Kabinet de *sense of urgency* van de ARK, uitvoerders van beleid en de VC Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat van de Eerste Kamer?
2. Wat is de reactie van het Kabinet op de bevindingen die zijn opgedaan tijdens het rondetafelgesprek dat op initiatief van de VC Binnenlandse Zaken op 20 april 2004 in de Eerste Kamer heeft plaatsgevonden (zie bijlage 2)?
3. Welk verbeteringstraject denkt het kabinet in te zetten? Denkt het Kabinet de *good practices* op de verschillende beleidsterreinen breder in te gaan zetten (zie bijlage 4)?
4. Deelt het kabinet de opvatting van de ARK dat de groeiende kloof tussen beleid en uitvoering een onbedoeld gevolg is van de knip tussen kerndepartement en uitvoerende diensten?
5. Welke mogelijkheden ziet het kabinet voor het organiseren van pilotprojecten en praktijkexperimenten? Zou daarbij gedacht worden aan (tijdelijke) verschillende snelheden als het gaat om gemeenten of provincies (voorhoedebeënvadering)?

<b>Project</b>	Tussen Beleid en Uitvoering
<b>Aanwezig</b>	Namens de Algemene Rekenkamer: S. Stuiveling, P. Zevenbergen, G. de Jong en A. van Zanen [Directie I] en de EK-Leden VC BZK
<b>Datum</b>	2 december 2003
<b>Betreft</b>	Verslag gesprek met Leden Algemene Rekenkamer [ARK]

**VERSLAG****Deel I Oorzaken van de kloof tussen beleid en uitvoering**

*Vraag 1*

*a. Wat is de visie van de ARK op de oorzaken van de kloof tussen beleid en uitvoering?*

*b. Op welke wijze vormt de kloof tussen beleid en uitvoering een bedreiging voor de geloofwaardigheid van de overheid?*

**Antwoord**

a. Zonder tegenkracht is er een accumulatie van beleid geweest. De stapeling van beleid is het probleem, een combinatie van functionele versnippering en territoriale gelaagdheid [rijk, provincie, gebied, gemeente]. De politiek, op alle bestuurlijke lagen, kent geen zelfbeperking en kiest niet, waardoor ambtelijk wordt bepaald welk beleid wordt uitgevoerd. Er is altijd voldoende beleid om uit te kiezen, maar dat betekent niet dat ook datgene wordt uitgevoerd wat moet. En daar waar overeenkomst tussen beleid en uitvoering wel wordt bereikt, is het de vraag of dit geen louter toeval is. Ook is er weinig belangstelling voor de verantwoording. Er wordt nauwelijks op rapportages gereageerd. Men blijft in de illusie van beleid. De *bottom line* is, ook al werkt iedereen zich «te pletter», de daadwerkelijke prestaties die het harde werken oplevert, zijn te weinig zichtbaar [b.v. zwerfjongeren]. Excelleren in de beleidskolom staat centraal, daar liggen de carrière mogelijkheden en maar nauwelijks in de uitvoering. Hierdoor is de reflex het maken van beleid, niet de vraagstellen: hoe ziet het vraagstuk eruit [«de beleidsreflex»]? Dit is niet typisch Nederlands. In Duitsland heeft men in de *Bundestag* ook geen oog voor de uitvoering. Daar wordt de implementatie aan de *Länder* overgelaten en in Frankrijk gaat alles naar de afdeling wetgeving. Om de kortsluiting op te vangen worden hulpconstructies opgetuigd, maar daarmee bestrijd je slechts de symptomen. De kloof is in 25 jaar opgebouwd en de effecten ervan zijn in de haarvaten van het systeem opgenomen.

b. De risico's van de kloof komen voort uit de onderwaardering van de onderkant van de uitvoering door de bovenkant van de uitvoering. Zij worden in de steek gelaten. B.v. gemeenten worden geconfronteerd met beleid waar zij de capaciteit [*know how* én *fte's*] niet voor hebben, wat een voedingsbodemp kan zijn voor fraude en corruptie oftewel het elders zoeken naar erkenning en waardering. Daar komt bij dat prestaties van de overheid via de media als beloften [geen wachtlijsten, meer blauw op straat, e.d.] de huiskamers in geprojecteerd worden die uiteindelijk wel gerealiseerd worden, maar zeker niet meteen.

---

*Vraag 2* *Is niet een van de oorzaken «de knip» tussen beleid en uitvoering van de jaren '80 en '90? Kunnen we binnen dat systeem oplossingen vinden of is «de knip» een basisfout die teruggedraaid moet?*

---

**Antwoord** «De knip» van de jaren '80 en '90 is geïntroduceerd met de bedoeling om zowel beleid als de uitvoering in beeld te krijgen, opdat beiden met elkaar verzoend zouden kunnen worden, maar deze verzoeningspoging heeft niet gefunctioneerd. Daarmee is niet «de knip» zelf het probleem, maar wederom de implementatie van «de knip». We moeten er voor waken dergelijke oplossingen niet zomaar weg te gooien. Immers, dat zij zich nooit hebben kunnen bewijzen ligt niet aan de kwaliteit van de oplossing, maar aan het feit dat zij nooit daadwerkelijk geïmplementeerd zijn. Ook valt de kloof volgens de ARK niet aan de privatiseringsgolf toe te schrijven. Uit onderzoeken van de ARK blijkt dat er in veel gevallen geen marktsituatie bereikt is [Loodswezen, Sdu, e.a.]. Over het algemeen zijn er geen gegevens die een oorzaak-gevolg-analyse mogelijk maken.

---

*Vraag 3* *Wat zijn volgens de ARK «good practices» [4–5] en verbeterpunten [1–3]?*

---

**Antwoord**

1. Het bespreekbaar maken «de beleidsreflex», het culturele verschijnsel van overwaardering van de beleidsvormingsfase in het beleidsproces.
2. De oplossing is niet alleen het verbeteren van de uitvoering [tijd, geld en menskracht], dat is niet toereikend. Het probleem zit in de haarvaten.
3. De *beleids*cyclus moet omgedoopt worden naar een *prestatie*cyclus. B.v. Hbo-kwestie: het taskforce-onderwijs weet dat het goed is aan de voorkant van het beleidsproces, maar faalt aan de achterkant. Deze wetenschap wordt echter over de schutting gegooid. De reflex is vervolgens om nieuw beleid te formuleren. Dit gebeurt niet als je vanuit de prestatie redeneert!

---



4. VBTB: hierdoor is er wisselingwerking tussen middelen, beleid en uitvoering en de politiek, wat mede afhankelijk is van de wijze waarop inspecties functioneren. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat dit instrument in de kinderschoenen staat en de ruimte moet krijgen om zichzelf te bewijzen. Het is voor het eerst dat hierdoor standen worden bijgehouden, maar het systeem kan nog niet leveren. Uiteindelijk is het de bedoeling dat er van onderaf beredeneerd wordt en er een «prestatieketen» ontstaat, waaraan VBTB een steentje bijdraagt.

5. «Smart»-checklist: Niet alleen «wetdenken», maar wat levert deze wet de maatschappij op en doet deze wet dat? Ga bij elk wetsvoorstel na of het beleid «smart» is geformuleerd, dat wil zeggen: specifiek genoeg, meetbaar, gebaseerd op duidelijke afspraken, realistisch met een tijdspad. Deze methode heeft een disciplinerende werking en dwingt tot het maken van keuzes, ook over de indicatoren: welke factoren/effecten vinden we bepalend? Want, we zijn het over het algemeen wel eens over intenties [een veilige samenleving, gezondheidszorg bereikbaar voor iedereen, e.d.], maar niet over hoe we dat moeten bereiken.

<b>Deel II</b>	
<b>Representativiteit bevindingen ARK-bevindingen</b>	
<i>Vraag 1</i>	<i>Op welke wijze zijn de onderzoeksterreinen geselecteerd?</i>
Antwoord	De ARK heeft de bedoeling gehad om kwalitatief onderzoek te doen binnen de door hen gedefinieerde focus sectoren. Verspreid over die sectoren heeft de ARK 30 onderzoeken uitgevoerd, waarbij een significant selectie criterium de beschikbaarheid van informatie was.
<i>Vraag 2</i>	<i>In hoeverre zijn de bevindingen in de genoemde sectoren te generaliseren en daarmee representatief voor de gehele uitvoeringspraktijk?</i>
Antwoord	Opvallend is dat bij alle sectoren dezelfde conclusies konden worden getrokken en dat de ARK geen sector-specifieke bevindingen heeft waargenomen. Overal gold: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. geen inzicht in de uitvoering;</li> <li>2. niet «smart» [specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden] geformuleerd;</li> <li>3. informatievoorziening niet georganiseerd;</li> <li>4. geen informatie aanwezig</li> </ol>
<i>Vraag 3</i>	<i>Heeft de ARK verschillen waargenomen tussen de onderzochte beleidspraktijken?</i>
Antwoord	Nee, zie antwoord op vraag 2.
<b>Overige</b>	
	De ARK is niet van mening dat haar adviezen afwijken van het RMO-rapport «Bevrijdende kaders». Meer regels, meer strategisch gedrag, komt overeen met de gedachte, dat het noodzakelijk is om van onderaf te redeneren. De ARK ziet VBTB als een instrument om de bevrijdende kaders te realiseren, omdat we op deze manier weten wat we doen.

Eerste Kamer der Staten-Generaal (Noenzaal)

20 april 2004

**Aanwezig:**

1. Anken, K.H.A. van (St. Maatschappelijke opvang Friesland), 2. Binnendijk, T. (SAC-Amsterdam Jeugdzorg), 3. Bemelmans-Videc, M.L. (Eerste Kamerlid CDA/inleider deel 2), 4. Bleeker, A. (Calvijn College Amsterdam West), 5. Bierman, M.E. (Eerste Kamerlid VVD), 6. Cardoso Ribeiro, T. (Beleidsmedewerker Eerste Kamer Fractie PvdA), 7. Hessing, R. (Eerste Kamerlid LPF), 8. Hetteema, P. (Amsterdams Montessori Lyceum/VVO), 9. Linden, T. v.d. (Sociale Dienst Utrecht), 10. Nieuwenhuizen, B. (Griffier Eerste Kamer), 11. Paas, R. (CDA-wethouder Groningen), 12. Putters, K. (Eerste Kamerlid PvdA), 13. Regt, P. De (Woningcorporatie Woondrecht), 14. Schuyer, E.H. (Eerste Kamerlid D'66), 15. Smidt, T. (Federatie Opvang), 16. Thijn, E. v. (Eerste Kamerlid PvdA/inleider deel 1), 17. Wagenaar (Korpschef Friesland), 18. Witteveen, W. (Eerste Kamerlid PvdA/voorzitter) en 19. Wolters, G. (Hoofdinspecteur VROM-inspectie).

**O. ALGEMEEN**

Dit rondetafelgesprek heeft plaatsgevonden met als doel een eigen probleemanalyse van de kloof tussen beleid en uitvoering, in het verlengde van de constatering van de Algemene Rekenkamer in haar rapportenreeks «Tussen beleid en uitvoering» en een eerder gesprek met de Algemene Rekenkamer (in de personen van mw. Saskia Stuiveling en dhr. Pieter Zevenbergen), aan ervaringsdeskundigen van verschillende sectoren (zorg, onderwijs, politie, sociale zekerheid en toezicht) voor te leggen en hen vanuit hun eigen praktijk te laten reageren en suggesties te doen voor mogelijke verbetertrajecten.

Hiermee wil de vaste commissie zich voorbereiden op de behandeling van het Algemene Rekenkamerrapport «Tussen beleid en uitvoering» met de Regering. De resultaten van dit gesprek, zoals in dit verslag vastgelegd, zullen t.z.t. ook de basis vormen van een discussienota van de vaste commissieleden over de wijze waarop de Eerste Kamer haar functioneren zou kunnen verbeteren opdat beleid en uitvoering beter op elkaar kunnen aansluiten en het beleidsproces, doordat de toetsingsrol van de Eerste Kamer wordt verbeterd, effectiever kan verlopen.

**1. DE PROBLEEMANALYSE (INLEIDER PROF. DRS. ED VAN THIJN):**

In dit deel is de aanwezigen gevraagd om aan te geven wat volgens hen, uitgaande van hun eigen praktijk/sector, de oorzaken zijn van de kloof tussen beleid en uitvoering in reactie op de constatering van de Algemene Rekenkamer oftewel de vraag: bent u net zoals de Algemene Rekenkamer van mening dat de kloof tussen beleid en uitvoering voortkomt uit een systeemfout, waardoor het wetgevingsproces aan kwaliteit inboet, beleid zich opstapelt en niet wordt uitgevoerd en dit in stand wordt gehouden door het onvermogen tot leren, en niet slechts van incidentele aard is?

> Door de deskundigen werden de volgende problemen benoemd en geïllustreerd:

1. Gebrek aan historisch besef: er worden continu «nieuwe» dingen bedacht, wat tot inconsistenties leidt tussen beleiden

– *Voorbeeld: Voetbalwet en rellen bij voetbalwedstrijden*

Door rellen bij voetbalwedstrijden ontstaat een roep om een nieuwe voetbalwet. Echter, waarom zouden we een nieuwe wet maken als we niet eens weten hoe de huidige wet functioneert en wat er dan mogelijk anders/beter zou moeten?

– *Voorbeeld: Wet Maatschappelijk Opvang (WMO)*

*De eisen die aan de gemeenten worden zijn vaag. De armenzorg stamt uit de 18de eeuw en stelt dat gemeenten onderdak moeten bieden. Echter, betekent dit ook dat naast onderdak ook perspectief moet worden geboden? Nu wordt overgegaan naar de WMO, maar dit gebeurt zonder een fatsoenlijke probleemanalyse, een inventarisatie wat er reeds met succes gedaan wordt. Dit heeft een frustrerend effect op de uitvoering. Een nieuwe wet is niet nodig, de wettelijke verplichting is reeds wettelijk verplicht (OGGZ). Weer nieuwe regels doet de uitvoering in een kramp geraken en hiermee daalt de productiviteit.*

2. Gebrek aan sturing en duidelijke rolverdeling met als gevolg dat beleid sterk gefragmenteerd raakt en wordt ingericht volgens de verschillende beleidskokers: bij wie ligt waarvoor de verantwoordelijkheid? Dit geldt ook voor taken die aan gemeenten worden overgelaten. De klacht is dan: «het rijk laat niet los».

– *Voorbeeld: Wet Werk en Inkomen*

De doelstelling van deze wet is: «alle mensen aan het werk», maar in de praktijk schoffelt deze wet de wetgeving rond reïntegratie onderuit. Daar komt bij dat hiervoor geld wordt gestort in gemeentepot, maar er worden geen effectmetingen gedaan, waardoor inconsistenties tussen beleiden niet worden opgespoord.

– *Voorbeeld: De jeugdzorg*

Wie het geld beheert, is de baas. Dit leidt er toe dat binnen de jeugdzorg de verkokering in stand wordt gehouden. Zo zijn er 2 ministeries bij betrokken, namelijk OcnW en VWS (hoewel binnen VWS sport en volksgezondheid ook als 2 kokers gezien kunnen worden, dus eigenlijk 3 ministeries), die allemaal hun eigen «potje» in beheer willen hebben. Niemand echt eindverantwoordelijk voor het geheel. Het is nodig in wetgeving een heldere rolverdeling vast te leggen.

– *Voorbeeld: Rolverdeling in het onderwijs*

*Bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor de onderwijsachterstanden en schoolverlaters? Bij het rijk, de scholen, schoolbesturen, de gemeente of jeugdzorg? De rapportages hierover worden landelijk gemaakt, anoniem, de probleemgevallen vinden is dan niet mogelijk. Specifieke rapportages zijn veel beter.*

– *Voorbeeld: Inzameling huishoudelijk afval*

*De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het ophalen van huisvuil, maar op rijksniveau wordt vastgesteld dat de loopafstand tot een prullebak niet meer dan 75 meter mag zijn. Als de gemeente dat zelf mag bepalen, dan houdt zij geld over en kan dit dan misschien beter aan lantaarnpalen besteden*

– *Voorbeeld: Regionaal Indicatie Orgaan (RIO's)*

*De RIO's brengen een enorme brei aan richtlijnen met zich mee die gemeenten kunnen doen struikelen. Wanneer gemeenten verliezen op de indicatiestelling, dan neemt het rijk het weer terug. Het eerste wat de Stas dan doet is vereenvoudigen van de regels.*

– *Voorbeeld: Veiligheid in woning*

Op 1 januari is een convenant getekend, waarin gesteld wordt dat er bovenregionaal een integraal veiligheidsplan moet worden gemaakt. Dit is in meerendeel van de gemeenten niet overgenomen. Door het ontbreken van een hoger gezag komt hier niets van terecht, immers hier zijn meerdere ministers, provincies, OM, PG's en hoofd-officieren e.a. bij betrokken.

– Voorbeeld: Veiligheid in het onderwijs

De financiële middelen dienen aan scholen te worden verstrekt en niet aan de onderwijskoepels. Hierdoor bepalen de koepels (kleine ministeries) welke instelling een veiligheidsprobleem heeft, terwijl zij helemaal niet verantwoordelijk zijn voor veiligheid op scholen, dat zijn de schoolbesturen. Scholen moeten zelf in een plan aangeven dat zij problemen hebben met het garanderen van veiligheid op school en hoe zij dat gaan oplossen. Vervolgens bepalen de resultaten of de geldstroom moet worden voortgezet.

3. Geldstromen als «geheime wetgeving»: de voorwaarden die gesteld worden bij de verstrekking van financiële middelen geven een eigen invulling aan beleid. Terwijl regels «open» worden geformuleerd, leiden de financiële voorwaarden ertoe dat de praktijk toch dicht-gereguleerd is.

– Voorbeeld: Wet Werk & Bijstand

*De uitvoering van WW&B wordt aan gemeenten overgelaten («losse delegatie»), maar zodra er sprake is van een overschrijding, wat niet onwaarschijnlijk is op het moment dat de werkgelegenheid afneemt, dan wordt er alsnog een gedetailleerde verantwoording geeist. Dit stimuleert niet om te vereenvoudigen, want je weet maar nooit of je alsnog de capaciteit nodig hebt om aan gedetailleerde verantwoording te voldoen.*

– Voorbeeld: Veiligheid op peuterspeelzaken bij voorschoolse opvang  
Door zeer strakke financiële regels is dit beleid niet uitvoerbaar.

4. Er wordt te weinig van elkaar geleerd:

– Voorbeeld: Veiligheid in het onderwijs

*In Rotterdam wordt er gepleit voor honderden internaten, terwijl Amsterdam al enige tijd succesvol met «time-out projecten» werkt die korte, tijdelijke opvang bieden en internaten overbodig maken.*

5. Te pretentius beleid en overschatting van de overheid: beleid is teveel een papieren werkelijkheid

– Voorbeeld: Vuurwerkbesluit

*Na de explosie in Enschede en Volendam is een enorme beleidsproductie op gang gekomen. Het vuurwerkbesluit staat voor «een leven zonder risico's», maar de ingewikkelde milieuvergunningen hebben een impuls gegeven aan de kofferbakverkoop. Generieke regels en handboeken zijn slechts «papieren tijgers». Burgers moeten de wet kennen, terwijl er ambtelijk te weinig capaciteit is deze te kennen. Een leven zonder risico's bestaat niet.*

– Voorbeeld: Attractiebesluit

Met de komst van het attractiebesluit (een amvb door het rijk geformuleerd, waarin eisen worden gesteld aan attracties in speeltuinen die moeten voorkomen dat kinderen zich aan attracties «ophangen») zijn overal nieuwe, «veilige» speeltoestellen geplaatst. Echter, wat doen we met al die bomen, waar kinderen graag in spelen, deze zijn alles behalve attractiebesluit-proof?

6. *«Haakse bochten» oftewel reflexbeleid wordt door de uitvoering niet gewaardeerd: de grilligheid van de politiek leidt ertoe dat vernieuwingspogingen teniet worden gedaan of zelfs niet ondernomen worden. Het onbekende wordt per definitie gewantrouwd: «laten we het maar niet doen, want we weten niet of het wordt goedgekeurd». Dit knaagt aan de betrouwbaarheid van de wetgever.*

– Voorbeeld: Externe veiligheid versus ruimtelijke ordening  
Generiek rigide doorvoeren van risicocontouren Door het vastleggen van risicocontouren rondom transport van gevaarlijke stoffen, wordt het bouwers onmogelijk gemaakt om te bouwen. Het effect is dat bouwers te maken krijgen met vele loketten.

– Voorbeeld: Wet Collectieve Preventie  
De inkt van gemeentenplannen is nog niet droog of het rijk komt met eigen prioriteiten en doet het verzoek aan gemeenten om hun plannen «even» aan te passen.

– Voorbeeld: Wet Maatschappelijk Opvang (WMO)  
Zie hierboven onder nr. 1.

7. Spanning tussen professionele ruimte en behoefte aan centrale regie: aan de ene kant wordt er geklaagd over de overmaat aan regels en de andere kant is er een roep om politieke sturing en regie.

– Voorbeeld: Besluit luchtkwaliteit  
Dit besluit regelt hoeveel vieze lucht we mogen inademen voordat het schaden berokkend aan de gezondheid. Wie bepaalt dat? Hoe je hier aanvulling aan geeft is een «trade of» van belangen en normen van de verschillende kokers (volksgezondheid, milieu en projectontwikkelaars). Huidige regelgeving biedt te weinig flexibiliteit, wat geen probleem zou moeten zijn, mits er verantwoording wordt afgelegd over de gemaakte keuzes.

> Conclusies:

1. De vele voorbeelden bevestigen de stelling dat er sprake is van een systeemfout en dat er geen sprake is van incidenten.
2. De bovengeschetste problemen leiden tot cynisme en strategisch gedrag onder uitvoerders. Stapeling van beleid en daarmee het onvermogen om alles uit te voeren (spanning tussen beleidspretenties en uitvoeringscompetenties) zorgt er voor dat uitvoerders datgene gaan uitvoeren wat ze op dat moment kunnen uitvoeren en niet wat het meest dringend is.
3. Hoewel de indruk bestaat dat er voldoende met «het veld» wordt gepraat, is beleid de weerspiegeling van gesprekken binnen de beleidskoker, waardoor juist «horizontale integraliteit» uitblijft. Hierdoor ontbreekt consensus over wat op instrumenteel niveau «goed beleid» is en kan er «doelverschuiving» plaatsvinden tijdens de uitvoering die de prioriteiten van de betreffende uitvoerder(skolom) dient. De noodzaak van het brandweer- en milieubesluit is brandweertlieden zonder uitleg duidelijk, maar dat wil niet zeggen dat er dan ook consensus bestaat over de wijze waarop dergelijke besluiten moeten worden uitgevoerd.
4. De introductie van marktwerking, aanbesteding en prestatie-eisen versterkt de afkeer van «horizontale integraliteit» aangezien «ketenpartners» in de positie komen dat zij met elkaar moeten concurreren om middelen.
5. Ook is spanning waarneembaar tussen de roep om professionele ruimte en (centrale) regie.

6. Opvallend is ook wat als «geheime wetgeving» werd getypeerd. «Losse delegatie» van rijkstaken naar de gemeenten in combinatie met rigide financiële voorwaarden doet «vrije beslissruimte» van de lokale bestuurders teniet.
7. Te veel lagen met tussenliggende «koninkrijkjes» in de vorm van bijvoorbeeld landelijke koepelorganisaties die vaak net zoals de rijksoverheid «feeling» met de praktijk is kwijtgeraakt.
8. Beleid kiest niet, maar stapelt, dus kiest het veld. De politiek schiet hierin te kort, zij moeten de politiek knopen doorhakken.

## **2. Remedies/oplossingsrichtingen (inleider prof. dr. M.L. Bemelmans-Vidéc):**

Onbetwist is de noodzaak van goed, continu en consistent beleid dat niet aan stapeling onderhevig is. Om dit te bewerkstelligen worden er oplossingen gezocht in de sfeer van: 1. de sturing, 2. informatievoorziening en 3. communicatie en bestuurlijke cultuur. De regering reageert met stapeling van onderzoek ter bestrijding van de stapeling van beleid («audit society»), o.a. door middel van de VBTB-systematiek. In dit deel is de ervaringsdeskundigen gevraagd aan te geven of zij het hier mee eens zijn en of zij op de 3 terreinen verbeteringsuggesties hebben.

> De ervaringsdeskundigen reageerden als volgt:

1. T.a.v. sturing:

9. Minder detail bemoeienis vanuit de Eerste en Tweede Kamer;
10. Het rijk moet topprioriteiten stellen en de rest moet de landelijke politiek durven overlaten aan de gemeenten en de controle van de gemeenteraad (niet a la WMO: geld over de schutting naar de gemeenten en veel succes). Gemeenten zijn geen schandaal voor de rechtsgelijkheid en dat de Tweede kamer beter in staat is om de democratische controle uit te voeren, dan gemeenteraden is een misvatting (Citaat Wethouder Paas: «*De gemeenteraad lust mij rauw, wanneer ik gehandicapt niet goed behandel.*»)

> Concrete suggesties:

11. Bij decentralisatie van taken van het rijk naar gemeenten moet de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beiden geëxpliciteerd worden door:
  1. in de verschillende velden de verantwoordelijkheden duidelijk te markeren;
  2. redelijkerwijs verantwoordelijkheden waar te maken (d.w.z. rekeninghoudend met te krappe budgetten en bevoegdheden);
  3. organiseer verantwoording (bij twijfel geen verticale, maar horizontale verantwoording);
  4. indien landelijke verantwoording onvermijdelijk is, de generieke regelgeving tot een minimum te beperken: topprioriteiten stellen en de rest overlaten aan lokale democratie (bijvoorbeeld zoals het geval is bij de 10 kernpunten van de milieuwetgeving)
12. Strakke tijdspaden inplannen en daar op sturen en
13. Harmonisatie van beleidscycli.

2. T.a.v. de informatievoorziening:

14. Betere informatieuitwisseling tussen uitvoeringspartners;
15. Toezicht kan voor feedback zorgen en daarmee zichtbaar maken hoe beleidsdoelen in de praktijk gerealiseerd worden, maar inspecties kunnen niet alles overzien en bepalen aan de hand van risico-analyses

en quickscans waar toezicht noodzakelijk is. Noodzakelijk is dat verschillende inspecties samenwerken (1 loketgedachte), opdat onder toezichtgestelden niet meerdere malen aan toezicht worden onderworpen;

16. De formulering van de toezichtopdracht is belangrijk. Als je wil weten of beleid uitvoerbaar is of niet, dan moet de toets op uitvoerbaarheid van beleid in de toezichtopdracht worden meegenomen. Momenteel is de formulering nogal technisch: wat is er terecht gekomen van de wetgeving en hoe worden de regels nageleefd?;

> Concrete suggesties:

17. Toetsing van wetsvoorstellen door de inspectie op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid laten opnemen in de memorie van toelichting en het parlement de minister daar op laten bevragen;
18. Waarborgen van de continuïteit van informatie door om de 3 jaar vaste evaluatiemomenten in het beleidsproces die de politieke cyclus doorkruizen en voor informatie zorgen ondanks de wisseling van de wacht in de politiek (als we dat bij het VMBO ook hadden gedaan, dan waren we er eerder achtergekomen dat het niet goed gaat);
19. Mechanismen inbouwen in de beleids- en bedrijfsvoering van een organisatie, zoals een beleid- en kwaliteitscyclus, waardoor duidelijk wordt wat de organisaties weet. Bij afwezigheid van dergelijke mechanismen bestaat de neiging de kennis in de organisatie te overschatten;
20. Verkrijgen van betrouwbare informatie door middel van benchmarking.

3. Communicatie en bestuurlijke cultuur:

21. De overheersende cultuur is: zoals de wind waait, zo waait mijn rokje. Het is van belang dat we kijken naar wat we reeds hebben i.p.v. telkens uit pure financiële nood maar te handelen. Wat zijn «good practices»? Waar wordt de gewenste «outcome» gehaald?
22. Meer ruimte voor maatwerk en minder eenvormige doelstellingen formuleren (bijvoorbeeld uit het onderwijs: niet 1 pakket nastreven met 16 vakken). Alles is niets;
23. Leren om «op je handen te zitten»;
24. Minder gericht op «hot issues», maar meer oog voor een integrale, consistente benadering van problemen;
25. Fouten maken kan, maar fouten herstellen moet;
26. Bevorderen van de «interface» tussen beleid en uitvoering door beleid te ontwikkelen in gemengde taskforces of door raadpleging van expertpanels;

*Voorbeelden: Sociale vernieuwing in Den Haag (de gemeente Den Haag en maatschappelijk organisaties hebben in een «gemengde taskforce» aan beleidsontwikkeling gedaan), Regiovisie Maatschappelijke Opvang (een particulier initiatief tussen consumenten- en patiëntenorganisaties en de gemeente) en integrale veiligheidsbeleid van de politie.*

27. Bestuurders moeten meer bestuurlijke moed tonen en durven kiezen.

> Concrete suggesties uit de praktijk:

28. Stages voor beleidsmakers in de uitvoering om zo meer inzicht in elkaars belevingswereld te krijgen;
29. Toetsing van concept-wetten door de uitvoering in het wetgevingsproces inbouwen en zo professionals betrekken bij het wetgevingsproces;

30. Niet Kamerlid adopteert school, maar school adopteert Kamerlid;
31. Innovatie stimuleren door proeftuinen (meerjarige (pilot-)projecten) in te stellen en daarna onder *dezelfde* condities uit te breiden en
32. Naar voorbeeld van de politiemonitor: evaluatie van verbetergedrag zonder afrekencultuur, waardoor geleerd kan worden.



### **I Veiligheid**

1. Ministerie en ARK meten met verschillende maten wat leidt tot uiteenlopende/afwijkende conclusies
2. Preventief beleid is onderontwikkeld, sluitende aanpak van de *screening* van potentiële risico's [de effecten van b.v. repressie zijn helemaal niet bekend]
3. Registratieprobleem
4. Ondercapaciteit [in fte]
5. Cellentekort door gebrek aan afstemming in de keten
6. Financiële en personele consequenties van beleidsbeslissingen worden niet aangegeven en dat geldt voor de gehele strafrechtketen
7. Gebrek aan afstemming van informatiestromen, want voor beleids-evaluatie problemen met zich meebrengt, maar ook direct in de operationele recherche

### **II Terugkeerbeleid afgewezen asielzoeker**

8. Van het merendeel van de afgewezen asielzoekers is echter nog steeds onbekend waarheen zij zijn teruggekeerd of vertrokken. Dat kan volgens de ARK ook niet anders, als het beleid gericht is op vrijwillige terugkeer.
9. Het verminderen van de verschillen in definities, registratiewijzen, procedures en statussen die de Europese landen hanteren binnen Europees verband nog weinig vooruitgang boekt. Dit blijft een proces op lange termijn.

### **III Inburgering<sup>1</sup>**

10. Onduidelijk is de relatie tussen beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid [bij interdepartementale aanpak]
11. Onduidelijk is naar welk niveau van kennis of vaardigheden wordt gestreefd
12. Onduidelijk is wat de gevolgen zijn voor de deelnemer die het bedoelde niveau niet haalt
13. 600 uur, wat in de wet is vastgelegd is niet toereikend om voldoende NL te leren

### **IV Voedselveiligheid**

14. Onduidelijk welk aandeel van het totale budget 114 mln euro [VWS en LNV samen] aan toezicht wordt uitgegeven, terwijl maatschappelijk *hot issue* is
15. Onvoldoende zicht op de risico's voor de volksgezondheid door ontduiking van de regels
16. Wat wenselijk is aan controle en opsporing kan niet worden afgezet tegen wat mogelijk is [meer inspecteurs = meer geld en dat is er niet]
17. Toezichthouders informeren niet adequaat
18. Weinig zicht op de effectiviteit van keuringen
19. Gebrek aan een integrale aanpak
20. Gebrek aan borging van de voedselveiligheid

<sup>1</sup> Aanbeveling was om een landelijk informatiesysteem op te zetten voor financiële en inhoudelijk verantwoordingsinformatie.

## **V Jongeren met problemen [o.a. voortijdig schoolverlaters, vsv-ers]**

21. Gewenste integraliteit van beleid komt niet van de grond, o.a. door verkokering bij OCW, VWS en Justitie
22. Registratieprobleem [om hoeveel jongeren gaat het, welke problemen hebben zij, wat daar aan gedaan wordt, hoeveel dat kost] en daar waar wel geregistreerd is, is er geen navolging geweest, vsv-ers zijn niet benaderd door een leerplichtambtenaar
23. Verschillende administraties nog niet aan elkaar gekoppeld [integraal beeld]
24. Onduidelijkheid over welke begeleiding effectief is
25. Aanbod onvoldoende, voorziening niet goed op elkaar aansluiten
26. Sluitende aanpak ontbreekt zowel landelijk als regionaal
27. Geen interdepartementale afstemming
28. Delegatie van taken naar gemeenten is onduidelijk
29. Regionale coördinatie ontbreekt
30. Nauwelijks doorverwijzing naar de [vrijwillige] hulpverlening en als deze wel plaatsvindt, dan zonder vervolg of evaluatie van wat er gebeurd is
31. Geen vroegtijdige signalering van risicofactoren bij jongeren
- 32. Privacy-wetgeving belemmert informatie-uitwisseling, instanties die geen info willen verstrekken verschuilen zich achter die wetgeving**

## **VI Kwetsbare leerlingen**

33. Beleidsdoelstellingen van het GOA niet helder en meetbaar
34. Doelstellingen te algemeen geformuleerd i.k.v. maatwerk, waardoor implementatie niet gestructureerd plaatsvindt
35. Informatie is onvoldoende en niet betrouwbaar om inzicht te bieden in de resultaten van het beleid
36. Geen nulmeting
37. Administratie van gemeenten en scholen niet op orde [het op orde brengen duurt minstens tot 2006]
38. Geen richtlijn welke gegevens moesten worden ingevoerd, waardoor totaalbeeld niet mogelijk is<sup>1</sup>
39. *Schoolbesturen zijn niet happig om mee te doen aan hun «slechtste» scholen voor te drag en om zo mee te draaien in dit beleid [ongewenst kijkje in de keuken]*
40. *Extra middelen aan plannen gegeven, maar juist de slechtste scholen hebben moeite om dergelijke plannen te maken. Ook worden plannen naar doelstellingen van beleid toegeschreven i.p.v. wat zij werkelijk nodig hebben. Op deze manier heeft goed bedoeld beleid een averechtse werking door ongewenste neveneffecten die door de makers van het beleid niet ingecalculereerd zijn.\**

## **VII Reïntegratie arbeidsongeschikten**

41. Verbeteringen die zijn ingevoerd met verschillende richtlijnen zullen pas in cijfers en gegevens halverwege 2005 zichtbaar zijn. In de tussentijd wordt in de informatiebehoefte van het ministerie voorzien d.m.v. kwartaalrapportages.
42. Vervuiling van de wachtlijsten door mensen die nog op school zitten maar wel al op de lijst staan.
43. Weinig uitstroom van wsw-ers naar regulier werk [minder dan 1%] door weinig bemoeienis van gemeenten en bedrijven die hun beste werknemers niet graag zien gaan. SZW zegt daar niet naar gemeenten toe op te kunnen sturen.

---

<sup>1</sup> OCW: openeind is noodzakelijk, telkens nieuwe kwetsbare jongeren. In 2003 vindt tussenrapportage van onderwijskansbeleid plaats en dan wordt zichtbaar of het gekozen monitoringsstelsel werkt.

44. CWI behandelt ook WW-aanvragen en wanneer daar de vraag stijgt, neemt de beschikbare hoeveelheid fte's voor integratie af, is 1 pool.

### **VIII Informatievoorziening in de zorg**

45. Meer aandacht nodig voor het bepalen van de precieze informatie-behoefte [m.n. van de minister zelf]  
46. Noodzakelijk criteria te ontwikkelen om gegevens op volledigheid, juistheid en tijdigheid te kunnen controleren

### **IX Infrastructuur**

47. Geen heldere afwegingen op basis van diverse rationaliteiten, de besluitvorming vindt met namen plaats op basis van de politieke rationaliteit  
48. Het gaat vaak om prestige-projecten waarvan de noodzaak niet altijd evident is  
49. Gigantische overschrijdingen bij de uitvoering, de post onvoorzien wordt misbruikt  
50. Dergelijke grote projecten hebben over het algemeen geen keer

### **X Klimaatbeleid**

51. Ingezette beleidsinstrumenten hebben onvoldoende bijgedragen aan de beoogde emissiereductie, waardoor Kyoto-verplichtingen niet kunnen worden nagekomen.  
52. Spanning tussen milieu en economie: meer oog voor efficiency in energiegebruik  
53. Beperkte aandacht voor de kwaliteit van de beleidsinformatie: definities, doelstellingen stroomlijnen  
54. Stapeling van regelingen  
55. Voorbereiding en onderbouwing van beleid t.a.v. effectiviteit schiet tekort  
56. Complexiteit van de verschillende terreinen vormt een belemmering voor de meetbaarheid, haalbaarheid en effectiviteit  
57. Weinig aandacht voor de uitvoering  
58. Vraagt om betrokkenheid van burgers en bedrijven

### **XI Belastingen als beleidsinstrument**

59. Volgens de ARK zijn de doelstellingen van de fiscale instrumenten niet expliciet toetsbaar  
60. Gevens die zijn voortgekomen uit het fiscale toetsingskader zijn tot nu toe zeer beperkt  
61. Financiën schrijft de vakministeries niet voor om bij hun belasting-uitgaven doelstellingen, beoogde effecten en resultaten te vermelden  
62. Het beleid lijkt goed, intenties zijn goed, maar in de praktijk weinig merkbaar

### **XII Vredesoperaties**

63. De ARK betwijfelt of de verbeteringen die zijn doorgevoerd t.a.v. de evaluatie van vredesoperaties ook daadwerkelijk er toe zullen leiden dat fouten niet twee keer gemaakt zullen worden.  
64. Vastlegging en toegankelijkheid van de geleerde lessen vormen nog een zwak punt in de organisatie rond evaluaties.

*Men herinnert zich ongetwijfeld nog de vraag die destijds werd opgeworpen of de gebrekkige informatievoorziening nu een kwestie van «onwil» of van «onkunde» was geweest. De enquêtecommissie-Meijer*

heeft in een paragraaf, aan dit onderwerp gewijd, de argumenten op een rijtje gezet die de leiding van de Koninklijke Landmacht gebruikte om de terughoudendheid op dit punt te verklaren.

65. *Spanning en druk (in een complexe, operationele, situatie is informatievoorziening niet de eerste prioriteit)*
66. *Problemen eerst zelf oplossen (het is bij Defensie niet gebruikelijk om gerezen problemen op het bordje van de baas te deponeren)*
67. *Onuitvoerbaar beleid (men was opge zadeld met een onmogelijke opdracht en dat stimuleerde niet om bij de beleidsmakers veel aan de bel te hangen)*
68. *Primaat van de uitvoering (men stond eigenlijk op het standpunt dat de scheiding tussen beleid en uitvoering betekende dat het beleid zich dus niet met de uitvoering moest bemoeien)*
69. *Een beroepsgroepattitude van wij vs zij (wij, de uitvoerders, weten wat ons te doen staat. Zij, de beleidsmakers, hebben geen verstand van zaken)*
70. *Een dédain voor de «centrale organisatie» (ambtelijk Defensie werd gezien als de lange arm van de minister. Pottenkijkers dus die zo veel mogelijk op afstand moesten worden gehouden)*
71. *Slecht nieuws onder de pet houden (voorkomen moest worden dat het imago in Den Haag van de Koninklijke Landmacht door slecht nieuws zou worden geschaad)*

### **XIII Politie**

72. *Bombardement van Haagse doelstellingen die onderling tegenstrijdig zijn*
73. *Focus op een kwantitatieve afrekencultuur [«outputmachine»] ten koste van aandacht voor niet meetbare, preventieve effecten, terwijl een samenhangende visie ontbreekt*
74. *«Straatsignalen» van de agenten bereiken de politiek-bestuurlijke agenda nog maar zelden*
75. *Als gevolg van incidenten heeft de politieorganisatie de neiging zich af te sluiten*

### **XIV Cultuurbeleid**

76. *De volgende heeft als missie het beleid van zijn voorganger te vernietigen, dat is er a-productief en wispelturig [zie Paul 't Hart, Verbroken verbindingen]. In de tussentijd lopen meerjarige kunstplannen er door heen.*
77. *Door het van hak op de tak beleid zijn er geen cijfers van het beleid van R. V.d. Ploeg bekend die bepalend zijn voor de kunstplanperiode [2001–2005]*

*\*Cursief: toevoegingen gebaseerd op ervaringen en kennis van de leden van de VC Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat*

**I Veiligheid**

1. Duidelijkheid over definities en controle op de juistheid van cijfers
2. Programma om integriteit in de aanbestedingsprocedure te waarborgen
3. Verbetering van de afstemming tussen informatiestromen

**II Terugkeerbeleid afgewezen asielzoeker**

4. Cohortanalysesysteem: een systeem dat gegevens genereert over afgewezen asielzoekers [bijvoorbeeld: met onbekende bestemming vertrokken, uitgezet door de Koninklijke Marechaussee, vertrek uitgesteld, niet of moeilijk verwijderbaar, in bewaring gesteld], opdat de in 1999 geconstateerde hiaten in de beleidsinformatie worden opgevuld.
5. Werkgroep Informatiemodel [WIM]: deze werkgroep van Justitie heeft in 2000 een Informatiemodel rapportage vreemdelingen keten opgeleverd
6. Projectbureau Coördinatie Vreemdelingenwet [PCV]: houdt zich bezig met de controle op de verzamelde gegevens en verdere verbetering van de beleidsinformatie in de vreemdelingenketen.
7. Intensivering toezichttaak [1200 fte's] en samenwerking tussen de IND en de verschillende Vreemdelingendiensten
8. Basisvoorziening Vreemdelingen, BVV: Vanaf januari 2004 zal het Vreemdelingen Informatie- en Kennissysteem het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) vervangen. Het systeem wordt rond één centrale database (Basisvoorziening Vreemdelingen, BVV) gebouwd, waarin alle geïdentificeerde en unieke gelabelde vreemdelingen staan geregistreerd.
9. Eurodac-systeem: een systeem waarmee op basis van vingerafdrukken vastgesteld kan worden of een vreemdeling eerder in een ander EU-land asiel heeft aangevraagd
10. Uitwisseling van in- en uitstroomcijfers en cohortanalyses die voortkomen uit de internationale samenwerking tussen de Europese landen (Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Duitsland, Ierland, Nederland, Noorwegen, Spanje, Zweden, Zwitserland, en Engeland), de Angelsaksische landen (USA, Canada, Australië) de UNHCR, het IOM en de Europese Commissie.

**IV Voedselveiligheid**

11. Toezeggingen: doorlichtingregelgeving; het doen uitvoeren van integrale risicoanalyses en de verbetering van de informatievoorziening en het toezicht op uitvoeringsdiensten en van keuringsinstanties
12. Oprichting van VWA t.b.v. een integrale aanpak van voedselveiligheid bij LNV en VWS

**V Jongeren met problemen****13. Door de invoering van het onderwijsnummer [2006] voor elke leerling wordt verbetering verwacht in het bestrijden van VSV-ers**

14. Sluitend netwerk van externe voorzieningen waar iedere school een beroep op kan doen
15. VWS-richtlijn voor gemeenten en provincies op het terrein van de opvang van zwerfjongeren met explicietere doelstellingen

16. Het verschijnen van 2 documenten waarin nadruk wordt gelegd op preventie en een nauwere relatie wordt gelegd tussen preventie en repressie
17. Er zal meer aandacht voor de regierol van gemeenten komen
18. Operatie JONG [2003–2006] van VWS, OCW, Justitie, BZK en SZW: samenhangend jeugdbeleid op het niveau van de overheden en effectieve en sluitende jeugdketens op uitvoeringsniveau; bundeling van geldstromen; Rijk ziet er op toe dat er afstemming plaatsvindt tussen politie, OM en gemeenten bij de prioriteitstelling

## **VII Reïntegratie arbeidsongeschikten**

19. Richtlijn voor contracten met reïntegratiebedrijven, rapportages over de resultaten van reïntegratietrajecten en het sturen van het UWV op basis van prestatie-indicatoren [ingegaan op 1 april 2002].
20. Modernisering/transparante uitvoering van Wsw en overhevelingen van Wsw-keuringen naar het onafhankelijke CWI. Onderdeel van modernisering is ook bevorderen van doorstroom van Wsw-ers naar reguliere werkgevers.

## **VIII Informatievoorziening in de zorg**

21. Cliënt-, product- en wachtlijstregistratie
22. DBC-systematiek in de cure-sector als basis van financiering, waardoor producten, kosten, prijzen en behandelingen inzichtelijk worden gemaakt en aan elkaar gekoppeld worden.<sup>1</sup>

## **IX Klimaatbeleid**

23. Toezeggingen van betrokken ministeries, VROM, EZ en VenW, t.a.v. meer precisie naar sectoren, stroomlijning en voorkomen van stapeling van regelgeving, monitoring, analyse van effectiviteit.

## **X Belastingen als beleidsinstrument**

24. Het ministerie van Financiën onderschrijft de aanbeveling van de ARK om de regel van beleidsinstrumenten tenminste 1 keer in de vijf jaar te evalueren.

## **XII Vredesoperaties**

25. Door het onderbrengen van de planning, voorbereiding, uitvoering en evaluatie van vredesoperaties bij de Chef Defensiestaf en het instellen van een afdeling Evaluaties bij de Defensiestaf is de organisatie rondom vredesoperaties versterkt.
26. De ramingsystematiek voor vredesoperaties is zodanig gewijzigd, dat de ramingen inmiddels beter aansluiten bij de praktijk.
27. Joint Operations Centre [JOC]: voornemen van de minister van Defensie om bij de aanvang van het planningsproces voor een nieuwe operatie op basis van een database een «checklist» aan de planningsfunctionarissen bij de krijgsmacht delen te laten zenden met daarin alle voor de planning relevante lessen van eerdere operaties.
28. Doctrinerapporten van de Landmachtlessen: een gestructureerde en toegankelijke vastlegging van lessen die specifiek voor de Landmacht van belang zijn.

---

<sup>1</sup> Nadere verbeterpunten zijn: clustering DBC's i.v.m. overview, DBC-onderhoudsplan en tussentijdse evaluaties van het systeem. ARK: vastleggen publiek-private verantwoordelijkheden van zorgaanbieders.

6 juli 2004