

Rli pleit voor gelijkschakeling van uitvoering en beleid

Waarom het in de uitvoering vaak mis gaat

Circulaire economie, stikstofreductie, woningbouw: we willen zo veel maar er lukt zo weinig. Waarom gaat het zo vaak mis in de uitvoering en hoe kan het beter? Dat vraagt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) zich af in het recente advies 'De uitvoering aan zet'. Een gesprek met commissievoorzitter Jeanet van Antwerpen.

(foto: Michiel G.J. Smit)

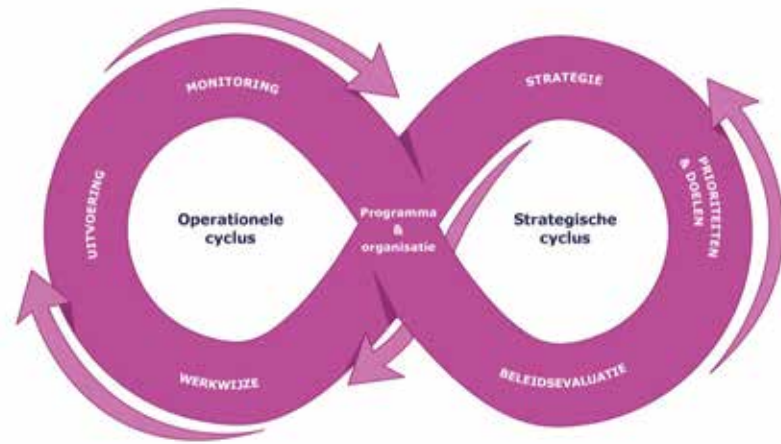




Soms heten het De Grote Opgaven, soms wicked problems en soms nog weer wat anders. Maar hoe je het ook noemt, de uitvoering ervan loopt vaak vast of een stuk trager dan gedacht. Dat is schadelijk voor de niet-behaalde doelen zelf, maar ook voor het vertrouwen van de burger in 'de overheid'. Zijn we in dit land niet meer in staat om voornemens om te zetten in resultaat? Populistische partijen weten dit tekort vaak goed bloot te leggen, maar daarmee is het nog niet opgelost. Met het advies 'De uitvoering aan zet' hoopt de Rli wel bij te dragen aan oplossingen voor de haperende uitvoering van plannen en beleid.

Meer reacties dan verwacht

'We merken dat dit advies veel reacties losmaakt. Dat hadden we eerlijk gezegd niet verwacht', zegt Jeanet van Antwerpen. Zij begeleidde het advies als commissievoorzitter. 'Dat laat zien dat we echt iets te pakken hebben met dit onderwerp. We hebben dit advies ook ongevraagd opgesteld, op eigen initiatief dus. We hebben het bovendien breed ingestoken in de eigen organisatie, door eerst aan alle leden van onze raad te vragen op wat voor manier zij te maken hebben met deze kwestie. Dat hebben we in het advies laten terugkomen met tien casusbeschrijvingen die ook heel gevarieerd van aard en onderwerp zijn. De informatie daarin komt voor een belangrijk deel van mensen die zelf direct bij de uitvoering betrokken zijn.'



(bron: Rli/Optima Forma bv)

Figuur 1. De 'beleidsacht' zoals geïnterpreteerd door de Rli: gelijkwaardige processen en het denken start bij uitvoeringsaspecten.

Casuïstiek brengt zaken helder en herkenbaar in beeld, maar wordt pas echt interessant als je er ook patronen en overeenkomsten in kunt ontdekken. Wat is de oogst in dit opzicht? Jeanet: 'Onze belangrijkste waarneming is dat uitvoering een ondergeschikte, volgende positie heeft ten opzichte van beleid. Daarom is er onvoldoende inbreng vanuit het uitvoeringsperspectief bij plannen en beleidsbeslissingen. Er worden kansen gemist en beslissingen genomen op basis van tekortschietende informatie, informatie waarover de praktijk juist wel beschikt. We bevelen daarom aan om de beleidscyclus, vaak weergegeven in de vorm van een 8, als het ware te kantelen: uitvoering en strategie zijn dan gelijkwaardig (zie figuur 1, red.). En door uitvoering links te plaatsen, brengen we tot uitdrukking dat het denken begint bij uitvoeringsaspecten. Op grond daarvan wordt de strategie bepaald.'

Belemmerende factoren

Een andere rode draad in het advies wordt gevormd door belemmerende factoren te identificeren die bij alle casussen een rol speelden. De Rli benoemt er vijf en draagt er oplossingen voor aan:

1. Stapeling, en daardoor ook complexiteit van beleid

Vanuit verschillende sectoren komen verschillende belangen samen die soms tegengesteld aan elkaar zijn. Het lukt niet altijd goed om die knoop te ontwarren. Jeanet: 'Wat het nog lastiger maakt, is dat financiering van complexe projecten vaak heel specifiek geormerkt is. De Specifieke Uitkeringen of SPUKS die het Rijk inzet bij decentrale overheden zijn daar een voorbeeld van. Het geeft veel bureaucratie en verantwoordingsplicht, maar erger nog: bij aanpassingen in de uitvoering is de kans reëel dat het budget niet meer rechtmatig kan worden ingezet. Ik zou zeggen: geef de ontvangende partij wat meer vertrouwen en bestedingsvrijheid. De Regionale Investeringsagenda's laten zien dat dat goed kan werken. En werk ook zoveel mogelijk met structurele budgetten, zoals het gemeente- of provinciefonds.'

2. Handelingsverlegenheid: terughoudendheid om stappen te zetten

De terughoudendheid wordt vaak veroorzaakt door gebrek aan expertise. Jeanet: 'Vooral bij het aardgasvrij maken van wijken zie je dat vaak gebeuren. We hebben daar gewoon nog niet zo veel ervaring

mee. Er zijn altijd voor- en tegenstanders; die laatste groep hoor je het hardst. Dan is soms de reflex om nog maar even te wachten met besluiten en een aanvullend onderzoek op te vragen. Er is ook angst voor kritiek en het afgerekend worden op het maken van fouten. Je zou als organisatie meer ruimte moeten bieden voor experiment en mislukking, zolang je er maar de lessen uit trekt voor toekomstige acties. En durf ook besluiten te nemen als er tegenstand is. Volledig draagvlak bestaat niet.'

3. Ontoereikende organisatie rond de uitvoering

'Een niet goed functionerende uitvoeringsorganisatie zie je vooral bij complexere projecten op regionaal niveau met een diversiteit aan actoren, zoals publiek-private samenwerking', stelt de commissievoorzitter vast. 'Als je zo'n samenwerking begint, is het zaak om het proces vooraf goed te doordenken en daar afspraken met elkaar over te maken die iedereen begrijpt en ook naleeft. Bijvoorbeeld: wat is ieders rol, wat zijn de regels om besluiten te nemen, is het mandaat dat de groepsleden hebben passend om slagvaardig op te kunnen treden?'

4. *Ongelijke verdeling van kosten en baten*
Het is geen nieuw verschijnsel dat kosten en baten niet automatisch bij de 'juiste' partijen terechtkomen. En ook in de tijd geplaatst komt het niet altijd handig uit - de kost gaat vaak voor de baat uit. Wie overbrugt dat gat? Dergelijke vragen leiden eerder tot problemen als het kader voor de uitvoering knelt, merkt Jeanet op: 'Je ziet regelmatig dat een businesscase

'Uitvoering meer centraal stellen kun je iedere dag doen, op alle niveaus, in alle sectoren en op allerlei manieren'

erg nauw is afgeperkt, waardoor baten buiten beeld blijven terwijl die er wel degelijk zijn. Denk aan de aanleg van groen: dit heeft aantoonbaar een gunstig effect op de gezondheid. Dat bespaart zorgverzekeraars geld, dus het zou niet onredelijk zijn om hen mee te laten investeren in groenvoorzieningen in een woongebied. Het is dan wel extra belangrijk om

de opdracht en beoogde doelstelling helder te formuleren, zodat het voor iedereen te verantwoorden is waarom er tijd en geld in te investeren.'

5. Structurele schaarste aan menskracht

De structurele schaarste aan menskracht vormt een toenemend probleem in tal van sectoren. Vooral bij het verrichten van uitvoeringstaken vallen steeds vaker gaten.

Jeanet: 'Je kunt dat deels ondervangen door meer waardering te tonen voor uitvoerend werk; in aandacht en in geld. Daarnaast moet je blijven inzetten op automatisering. Bij groenonderhoud kun je denken aan de meer inzet van maairobots. Maar ook het werken met flexibel inzetbare arbeidspools kan helpen. En kijk ook nog eens goed naar de processen binnen de eigen organisatie: zijn al die overlegjes wel allemaal nodig, moet iedereen daar wel bij zitten?'

Een bepaalde mindset, een cultuur

De grote maatschappelijke aandacht voor het advies laat zien dat de Rli goed heeft aangevoeld dat dit onderwerp leeft. Maar hoe goed gekozen en hoe scherp geanalyseerd ook, een advies gaat de wereld niet veranderen, beseft de commissievoorzitter. 'Al deze belemmeringen en aanbevelingen hebben te maken met een bepaalde mindset, een cultuur. Op dat niveau moet het gebeuren. Uitvoering meer centraal stellen in het besluitvormingsproces kun je iedere dag doen, op alle niveaus, in alle sectoren en op allerlei manieren.' 

Jeanet van Antwerpen: 'Durf ook besluiten te nemen als er tegenstand is. Volledig draagvlak bestaat niet.'

(foto: Rli/Fred Ernst)

