

Uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid

Kunnen we hiervan iets leren in verband met het denken over een invoeringstoets?

Prof.dr. Arno F.A. Korsten

Update 2021

(een eerste beknopte versie van deze tekst werd gepubliceerd in het tijdschrift Bestuur)

Het studieterrein dat zich bezig houdt met het ontwerpen van beleid richt zich onder meer op zgn. ontwerpregels die beleidsvoerders feitelijk hanteren. Ook gedrag en houdingen van ontwerpers krijgen aandacht.

Er is een **handleiding over ontwerpen** gepubliceerd (Hoogerwerf, 1984). Onder meer wordt in dat verband voor beleidsvoerders aanbevolen om een *expliciete beleidstheorie* te ontwikkelen, alvorens een maatregel uit te vaardigen.

Nodig is dan, vooraf meer expliciet veronderstellingen te formuleren, te doordenken en te toetsen over onder meer: de problemen die aanleiding vormen voor beleid; de keuze van beleidsmiddelen; de directe doelen en einddoelen; eventuele neveneffecten.

Om tot zo'n (samenhangende) theorie te komen zou eerst een *beleidsveldmodel* (welke problemen, welke actoren, welke oorzaken van problemen, welke zijn beïnvloedbare factoren, enz.) te ontwikkelen zijn en vervolgens een *beleidseffectenmodel*: hoe bereik ik waar wat met welk middel?

Onderzoek zou behulpzaam kunnen zijn om bijvoorbeeld te verkennen hoe het druggebruik is, wie drugs gebruikt en wat daarop van invloed is. Na zo'n veldverkenning is dan na te gaan of een overheid wel kan interveniëren. Onder meer 'forecasting'-technieken helpen om effecten in te schatten van een eventuele beleidsmaatregel.

Maar is het ambtelijk apparaat er wel op voorbereid om zo beleid te ontwerpen? Gebleken is dat men daarin doorgaans (nog) niet (voldoende) getraind is (Hoogerwerf, 1984).

Bovendien is nog niet volledig uitgetest hoe langs deze weg zonder meer tot meer uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid te komen.

Zo zijn er meer kanttekeningen te maken. De handreiking is niettemin belangrijk voor ons doel, want er zit een **tweetal strategieën voor beleidsgericht ontwerpen** in opgesloten. We wezen immers kort op het bestaan van een zogenaamd beleidseffectenmodel en een beleidsveldmodel.

Andere invloeden: new public management als gids?

Tot voor kort stonden we hier niet zo bij stil, maar verdere overdenking bracht ons tot het besef dat de bestuurlijke tijdgeest met steeds meer aandacht sinds 1980 voor management en met name 'new public management' toch veel sporen naliet, ook in de beleidsuitvoering (Korsten, 1994; Hood, 1991). De nadruk voor 'performance', sturen op resultaat, is sterk toegenomen. In Nederland uitte zich dit onder meer in *contractmanagement* (zie publicaties van Ter Bogt en Van Helden).

Tabel: Doctrines of new public management (NPM)

doctrine	meaning	justification
1 'hands on' professional management	discretionary control, free to manage	accountability, clear responsibility
2 standards and performance measures	quantitative definition of goals, success	accountability requires clear goals
3 output controls	allocation linked to performance	stress results rather than procedures
4 disaggregation of units	break-up monolith into units with decentral budgets	need for manageable units separate provision and production
5 competition	contracts and public tendering	rivalry as key to lower costs and better quality
6 private sector style management	away from 'public sector ethic' flexibility	use proven business management tools
7 discipline and parsimony	cutting costs labour discipline	do more with less
bron: Hood (1991)		

Literatuur

- Hood, C., A new public management for all seasons, in: Public Administration, 1991, pp. 3-19.
- Korsten, A.F.A., De Nederlandse overheidsmanager en de nieuwe zakelijkheid, in: Bouckaert, G. e.a. (red.), De overheidsmanager, Acco, Leuven, 1994, pp. 123-163.
- Halachmi, A. & G. Bouckaert, The enduring challenges in public management, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (eds.), Quality improvement in European public services, Sage, Londen, 1995.

Vanuit een drietal invalshoeken is een gids naar meer uitvoeringsgericht ontwerpen gevolgd. Deze invalshoeken zijn complementair. Ze leveren ons inzichten op die van enig praktisch belang zijn. Vooral in het kennisfonds over ontwerpen van beleid vinden we de meest 'toegevoegde waarde', omdat er aanzetten in te vinden zijn voor uitvoeringsgerichte strategieën in een en hetzelfde ontwerpproces. Deze strategieën zijn op zich ook aanvullend. De strategieën (het beleidseffectmodel en beleidsveldmodel) zijn evenwel erg abstract. We willen in het navolgende de praktische hanteerbaarheid en het belang verder aangeven. Daarmee treden we in de voetsporen van: Elmore (1979). De aanpak die we weergeven, is ook erkend in de Nederlandse bestuurskunde (zie Van de Graaf en Hoppe, 1989).

Literatuur: artikelen van Elmore

- Elmore, R.E., Backward mapping: implementation research and policy decisions, in: Political Science Quarterly, 1979/1980, pp. 601-616.
- Elmore, R.E., Forward and backward mapping, in: Hanf, K. en Th.A.J. Toonen (eds.), Policy implementation in federal and unitary systems, Nijhoff, Dordrecht, 1985, pp. 31-71.
- Elmore, R.E., Organizational models of program implementation, in: Hill, M. (ed.), The policy process: a reader, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993, pp. 313-349.

Twee ontwerpstrategieën in het omgaan met beleidsuitvoering

Het is mogelijk om twee strategieën voor uitvoeringsgerichte beleidsvoorbereiding (oftewel ontwerpen) te formuleren.

De ene strategie duiden we aan als **de voorwaartsgerichte: heendenken**. Deze houdt, beknopt gesteld, in dat ambtenaren van een voornemen de uitvoeringsmogelijkheden en problemen inventariseren en voor de problemen zoveel mogelijk oplossingen bedenken. Dit is nog weinig opzienbarend. Zo'n strategie vindt vaak toepassing, maar schiet ook nogal eens te kort.

Een tweede strategie is daarom zeker interessant. Die strategie houdt in de kern in dat ambtenaren eerst het potentieel aan uitvoeringsmogelijkheden en -moeilijkheden inventariseren en daarmee dus eerst het terrein (of beleidsveld) verkennen.

Verkenning van het terrein luidt dan tot bezinning op voornemens en niet omgekeerd. Deze tweede strategie noemen we daarom **de achterwaartsgerichte: terugdenken**.

Hier en daar vindt zo'n terreinverkenning wel plaats alvorens tot een beleidsvoornemen te komen, veel vaker evenwel niet. Omdat een veldverkenning achterwege blijft, gaat er bij de daadwerkelijke uitvoering nogal eens wat mis. Wij komen daarop nog terug.

We bevelen nu aan om, zeker bij bepaalde onderwerpen (waarover verderop meer) **beide strategieën** te volgen: **eerst** de achterwaartse, **daarna** de voorwaartse strategie

en dan definitief de beleidsvoorbereiding met een kernbeslissing af te ronden. Dus: *eerst terugdenken en dan heen-denken*. Als beleidsvoerders (ambtenaren en bestuurders) dan nog niet voldoende zekerheid hebben over de uitvoerbaarheid en het bereiken van gewenste effecten van beleid kunnen zij eerst ook nog een beleidsexperiment starten.

Wat we hier bedoelen, is te verduidelijken door eerst **een analogie** te presenteren en daarna de strategieën apart te bespreken via praktisch invoelbare illustraties. Daarna plaatsen we onze aanbeveling in het kennisfonds over beleidsimplementatie, om te checken of we op de goede weg zitten. Ten slotte maken we, aan de hand van het arbeidsplaatsenplan, duidelijk wat er gebeurt als beleidsvoerders zich *niet* aan beide strategieën houden. Blijken zal dat de gevolgen ernstig zijn. Eigenwijsheid en onwetendheid loont niet.

Analogie om de strategieën voor uitvoeringsgericht ontwerpen te verduidelijken

Wat de strategieën verder inhouden, is te verduidelijken via een analogie. Laten we eens zien op welke manier iemand kan overwegen om vanuit Amsterdam te gaan recreëren en winkelen in een grotere stad in het noordoosten van het land, bijvoorbeeld in Groningen.

In een zgn. voorwaartsgerichte benadering zal men beginnen met doelstellingen te formuleren, als 'ik wil op vrijdag wat gaan winkelen in Groningen' en 'wat gaan wandelen, het liefst in de stad Groningen'. Ook de tijdsduur daarvoor wordt vastgesteld. Men kan dan overwegen om langs verschillende wegen te reizen. Men kan kiezen om met de trein te gaan omdat het vertrekpunt, het station, erg dichtbij is. Gaan met de auto is via de Afsluitdijk mogelijk. Kosten en tijdsduur van reizen worden daarbij overwogen. Winkelen en wandelen zal wel mogelijk zijn volgens deze benadering. Het doel is gegeven en de middelen zijn beschikbaar. Als het besluit tot reizen gevallen is, zal de recreant wel proberen om gaande de rit problemen te omzeilen. Afhankelijk van wat zich voordoet, zal hij proberen die reis te versnellen of vertragen. Zijn mogelijkheden zijn echter beperkt. **Hij waagt het er eigenlijk gewoon op**. Veel mogelijkheden heeft hij niet om bij te stellen. Maar, hij kan geluk hebben.

In een achterwaartse benadering (terugdenken; '*backward mapping*' bij Elmore) zal eerst eens bezien worden wat Groningen te bieden heeft. Bekeken zal worden of, als men met de trein gaat, het winkelcentrum ver van het station ligt, alsmede wandelgelegenheid in een park. Indien 'ver', kan reizen per trein onaantrekkelijk worden. Overweegt men reizen per auto dan kan het zin hebben, ook te weten of de 'halve stad' opengeboken is in verband met reconstructiewerkzaamheden. Opeengeboken stadsdelen en omleidingen kunnen tot de overweging leiden dat zelfs het reizen per auto naar Groningen onaantrekkelijk is, vanwege lange zoektijden voor parkeergelegenheid. Verder 'terug redenerend', kan blijken dat vertrek op een

vrijdagmiddag ook een grote kans op vertraging geeft, omdat de kans op files bij Amersfoort dan groot is (veronderstelling), evenals op de Afsluitdijk in verband met een wielervedstrijd.

Misschien is zelfs het met reizen op vrijdag te overwegen, of het reizen met kennissen, die de routes kennen en knelpunten weten te omzeilen. De kennissen reizen echter tot Assen en men kan overwegen met hen te reizen en eventueel in Assen te winkelen en daar te wandelen. Reservecheques kunnen worden meegenomen voor het geval toch nog vanuit Assen verder gereisd wordt naar Groningen. Dit betekent dat het doel niet volledig vastligt, maar nog bijgesteld kan worden tijdens de rit op grond van ervaringen tijdens die rit (schiets de reis op of niet?). Dit betekent voorts dat in de achterwaarts gerichte benadering niet zonder meer vastliggende doelstellingen het vertrekpunt vormen, maar nog tijdens de rit verdere *doelzoeking* (doel- en koerswijziging) niet uitgesloten is.

Daarmee zien we dat **beide benaderingen** een *verschillende analyse* impliceren. De gefingeerde persoon uit ons voorbeeld let immers op verschillende zaken, afhankelijk van de gekozen benadering. Die analyse verheldert de keuze van wat hij uiteindelijk kan doen.

In de voorwaartsgerichte benadering, het heen-denken, gaat hij in feite uit van de *optimistische aanpak*. Hij veronderstelt met dat er roet in het eten gegooid kan worden. Dat hij naïef kan zijn, komt met direct bij hem op.

In de achterwaartse benadering, het terugdenken, kiest onze winkelende recreant verder voor een bescheiden aanpak, misschien zelfs een pessimistische; hij is misschien al blij als hij in Assen belandt. 'Een half ei is beter dan een lege dop', lijkt onze recreant te veronderstellen. Mogelijk is het juist realistisch om deze benadering ook te doordenken. Zeker als hij denkt het verloop van de hele reis niet helemaal te kunnen beheersen.

Idealiter volgt de recreant beide benaderingen, om dan te beslissen. Als het goed is, verhoogt de toepassing van de twee benaderingen de rationaliteit van zijn keuze.

Laten we nu deze benaderingen eens omzetten naar overheidsbeleid: eerst de voorwaartsgerichte benadering en dan de andere.

Eerste strategie: Voorwaarts of heendenken met betrekking tot beleidsuitvoering

De eerste strategie is dan om uit te gaan van een of meer voorlopige beleidsvoornemens en daarvoor een in- en uitvoeringsvoornemen te ontwikkelen. Dit in- en uitvoeringsvoornemen zou dan te bezien zijn op optimaliseringsmogelijkheden, als uitvoeringsproblemen voorzien worden. Deze - nogal veel voorkomende - strategie houdt dus de doordenking van een **doelvolgende implementatie** in: als we dit willen, wat moeten we dan doen?; het willen ligt vast,

over het doen wordt gestoeid tot het zo dicht mogelijk aansluit op het willen. Op de vaststelling van de noodzaak tot beleid en de keuze van de aard van de maatregel volgt dan het traceren van de uitvoering. Veronderstelde problemen met de uitvoering geven dan aanleiding tot aanpassing van de maatregel in een beleidsvoornemen. Morrelen aan de beleidsmatige urgentie is er niet bij. Dat een maatregel, bij voorbeeld een wet, wel eens zeer moeilijk uitvoerbaar kan zijn, komt evenmin op.

Achtergrond

Een voorbeeld van heen-denken: anti-rookbeleid

Een denkbeeldig voorbeeld kan die eerste strategie verduidelijken. Laten we als voorbeeld het departement van WVC nemen en het beleid inzake roken in verband met de volksgezondheid. Het behoort dan tot de mogelijkheden dat een regeerakkoord in slechts enkele regels formuleert dat roken de volksgezondheid bedreigt en de kosten van de gezondheidszorg opstuwt. Een dergelijk akkoord kan verder melden dat beide verschijnselen ongewenst zijn en dat een maatregel nodig is. De gekozen bewindspersoon, Klaas Vinkenburcht, stelt er zich ook achter en vraagt ambtenaren om een voorstel. Hij suggereert zelf onder meer een voorlichtingscampagne, want zijn partij is geen voorstander van verbodsbepalingen, er wordt al genoeg verboden en burgers houden zich niet altijd aan verboden, redeneert hij. Verder zeggen regeerakkoord en partijprogramma van de bewindsman niets wat voor dit geval van belang is; de accenten liggen in de paragrafen over volksgezondheid nadrukkelijk op andere taken. Het onderwerp staat bij de oppositionele partijen, op een kleinere partij na, laag op de prioriteitenlijst. Wat doen de ambtenaren nu als ze anderhalf jaar beschikbaar hebben om met een voorstel (een ontwerp) te komen? Uitgaande van de genoemde strategie zullen ze zich oriënteren op wat de bewindsman wil, op wat zijn partij wil en op wat over de passage uit het regeerakkoord gezegd is in het parlement en door een enkel adviesorgaan. Ze werpen ook een blik over de grenzen en zien dat in enkele landen ook wet anti-rookcampagnes zijn opgezet. De betrokken ambtenaren ontwerpen dan een campagne. Ze hebben de verwachting dat dit helpt: een deel zal stoppen met roken en een ander deel zal het roken temperen. De effectiviteit van de campagne is evenwel onzeker. Ook is niet zeker of gemeenten meewerken bij het verspreiden van folders. Ambtenaren veronderstellen van wel, omdat dit weinig tijd kost, ook al voeren de meeste gemeenten geen speciaal beleid op dit punt. Al met al wordt het voorstel snel aangenomen. Het komt in het parlement niet eens tot een stemming. In de vaste commissie voor volksgezondheid is wel tegengeworpen dat gemeenten zo toch extra belast worden, zonder dat de vergoeding krijgen. Ook is gevraagd om evaluatie. Maar al deze suggesties zijn weggewuifd. Het zou allemaal wel meevallen.

De tweede benadering: terugdenken

Het alleen toepassen van deze benadering heeft beperkingen, wat duidelijker wordt als we er een tweede naast zetten. Het belang van die tweede strategie is hierin

gelegen dat de eerste strategie, wanneer deze als *enige* wordt toegepast bij het ontwerpen, nogal eens *te beperkt* is.

In de eerste strategie kan namelijk *te gemakkelijk* gedacht worden over de mogelijkheden en moeilijkheden bij de uitvoering van een beleid. Dat men misschien een beleid dat gebaseerd is op slechts één strategische benadering, wel eens niet zonder meer zou moeten willen, omdat van het doen - de uitvoering - toch weinig terecht komt, past niet of nauwelijks in het denkschema van de eerste strategie. De tweede strategie kan juist over mogelijkheden en te verwachten moeilijkheden meer informatie verschaffen. 'De machtsverdeling vormt (..) een cruciaal thema bij het inschatten van de uitvoerbaarheid van een beleid' (Maarse, 1986: 9) en die kan door teug-denken worden opgespoord.

Deze benadering werkt dus als het ware als een **vroegtijdig waarschuwingssysteem**. Een **early warning system**.

Deze tweede benadering wordt ons inziens **veel te weinig** gevolgd. Het verdient aanbeveling om juist deze tweede strategie ook te volgen, en eerst *daarna* de eerder genoemde eerste: eerst terugdenken en dan heen-denken.

De tweede strategie impliceert om *eerst het veld te verkennen* waarop een overheid verder wil interveniëren (de leefwereld); dit om te zien of interventie kan.

Een beleidsontwerper zal dan niet starten met een of meer beleidsvoornemens, hoewel hij/zij misschien wel denkbeelden heeft; de ontwerper zal juist beginnen met het doordenken van de interventie- of uitvoeringsmogelijkheden, en van te verwachten moeilijkheden. De ontwerper zal vervolgens beoordelen welke doelen mogelijk te bereiken zijn.

Deze strategie impliceert eerder de wisselwerking tussen doelen en wat met allerlei beleidsmiddelen te realiseren is, Het willen kan invloed ondergaan van overwegingen over het doen. Dit betekent dat **doelzoeking** en **organisationale aanpassingen** hier staan tegenover de doordenking van een **doelvolgende** uitvoering in de eerste strategie.

Deze tweede strategie is de achterwaarts gerichte strategie genoemd omdat de beleidsvoerder terug redeneert, nadat hij gezien heeft hoe onder meer op een bepaald terrein bestaande uitvoeringsorganisaties al werken en burgers zich gedragen (in hun leefleefwereld; zie het onderscheid in systeemwereld en leefwereld bij Jürgen Habermas).

Achtergrond

Een voorbeeld van terugdenken: anti-rookbeleid

Ook de strategie van terugdenken is toe te passen op de eerder genoemde beleidsproblematiek: roken en volksgezondheid. Volgens deze tweede benadering beginnen ambtenaren en bestuurders *niet* met te denken aan een anti-rookcampagne. Ze beginnen eerst eens te kijken naar het verschijnsel roken: wanneer rokers met roken meestal beginnen, wat de determinanten zijn, welke factoren een rol spelen bij volharding in het rookgedrag en bij het stoppen. Bepaald wordt dan welke mate van beïnvloeding van stoppen met roken direct of indirect via overheidsbeleid mogelijk is. Daarna is pas de vraag aan de orde of een anti-rookcampagne opportuun is, of een andere maatregel of een mix. Als te denken is aan een campagne kunnen gemeenten dan meewerken? Willen ze ook? Als ze niet willen, wat dan? Zijn ze te beïnvloeden? Het is mogelijk dat de uitkomst van het volgen van deze strategie leidt tot een campagne, maar dat is niet zeker.

Het voordeel van deze tweede benadering is dat ambtenaren en bestuurders meer zekerheid verkrijgen over de uitvoerbaarheid van een maatregel. Dat is ook van belang omdat het openbaar bestuur *het Icarus-verschijnsel* kent.

In de mythologie ontvluchtte Icarus het labirint met kunstvleugels. De jeugdige onbezonnen held kwam evenwel te dicht bij de zon te vliegen, waardoor de was, waarmee hij de vleugels had aangehecht, smolt. De vleugels lieten los. Hij stortte neer en verdronk in de naar hem genoemde Icarische Zee.

Overheden moeten voorkomen dat de beleidsvleugels tijdens de uitvoering loslaten. Daarom wordt voorgesteld, meer dan tot nu toe **beide strategieën** in een ontwerpproces toe te passen: starten met een achterwaarts gerichte benadering en onmiddellijk daarna de voorwaartsgerichte. *Eerst terugdenken en dan heendenken.*

Uitgaande van ons voorbeeld betekent dit dat op een verkenning van onder meer het roken (determinanten ervan en de vaststelling van de beïnvloedbaarheid ervan, enz.) een beslissing van wet of geen beleidsvoornemen(s) volgt. Als tot een beleidsvoornemen wordt besloten, volgt toepassing van de voorwaartsgerichte strategie en daarna de beleidsbeslissing.

Kennisfonds over beleidsuitvoering

Zitten we met de genoemde strategieën nu op de goede weg? Zijn deze te plaatsen in het kennisfonds over ontwerpen van beleid en beleidsimplementatie?

We gaven daarop eerder al een kort positief antwoord door te vermelden dat de strategieën in feite ook in beschouwingen over ontwerpen van beleid aan de orde komen, zij het onder een andere benaming. Dat geldt ook voor de implementatieliteratuur.

De twee strategieën komen namelijk tamelijk overeen met wat Elmore (1979, 1985, 1993) *'forward and backward mapping'* noemde. Genoemde auteur heeft die begrippen verduidelijkt. In onze termen betekent dat het volgende.

In de voorwaartsgerichte benadering, het heendenken, is de bedoeling van beleidsvoerders (bestuurders en ambtenaren) uitgangspunt.

Achtergrond

In het heendenken van beleidsuitvoering wordt na de doelstellingenkeuze in opeenvolgende stappen de beleidsuitvoering gespecificeerd. Op het concrete uitvoeringsniveau moet zo precies mogelijk aangegeven worden wat er moet gebeuren (vergelijk de dikke klappers met instructies). Er wordt amper verondersteld dat er uitvoeringsproblemen kunnen opdoemen. Ambtenaren zijn loyaal. De uitvoering verloopt langs de hiërarchische lijn. In deze optiek is alles wat afwijkt beheersbaar. Als de uitvoering niet lukt, worden instructies verbeterd. Men blijft zo *in hetzelfde schema denken*.

In de achterwaarts gerichte benadering, het terugdenken, is het uitgangspunt dat totale beheersing van de uitvoering vrijwel onmogelijk is. De pretentie direct te willen beheersen, is niet zonder meer aanwezig.

Achtergrond

Bij het *terugdenken* wordt de uitvoering juist niet doordacht vanuit de centrale instantie naar de basis, en van doelstellingen naar effecten. Er wordt, juist omgekeerd uitgegaan van het gedrag en de gedragsverandering op het laagste concrete beleids- en maatschappelijk niveau. Daarop wordt aansluiting gezocht en dan wordt terug geredeneerd. Er vindt eerst een markt- en *veldverkenning* plaats naar condities voor beleid en barrières. Daarbij wordt verdisconteerd dat individuen zich door 'van alles' laten beïnvloeden maar zelden door overheidsinterventie.

Met deze summier aanduiding volstaan we hier. voor een uitwerking verwijzen we naar de literatuur (Elmore, 1979, 1993).

Twee belangrijke vragen willen wij ons nog wel stellen.

Ten eerste: wordt de tweede benadering toch niet al toegepast in de overheidssfeer?

Ten tweede als dat niet gebeurt, is dan te illustreren of dat problematisch is?

De antwoorden zullen een verdere verheldering bieden van de benaderingen met illustraties vanuit de praktijk.

Heen- en terugdenken toegepast?

In de praktijk van het openbaar bestuur zullen soms beide genoemde strategieën voorkomen, als exercities die vóór de beleidsvaststelling worden doorlopen, om zo beleid aan de resultaten van de analyses aan te passen.

De indruk bestaat evenwel dat een voorwaartsgerichte benadering veel vaker voorkomt dan de andere; *het gelijktijdig voorkomen ervan is beperkt.*

Recent zijn er wel meer pleidooien gevoerd voor het ook toepassen van de achterwaarts gerichte benadering naast de andere, zij het dat dit soms in andere bewoordingen is geformuleerd. We kennen die pleidooien zowel in het wetenschappelijk circuit als in het ambtelijke.

Achtergrond

Een voorbeeld van het nut van heen- en terugdenken

Het vooraf beoordelen van wetsvoorstellen heeft doorgaans veel nut. Het kan bijvoorbeeld een te groot optimisme over de te verwachten effecten naar voren brengen of andere bezwaren die 'de beleidstheorie' ter discussie stellen. Dergelijke beoordeling vooraf kan zodanig ontmaskeren, dat het het beste is om het wetsvoorstel maar in te trekken en op de vuilnisbelt te gooien van andere mislukte voornemens en initiatieven. Of: aan te passen. Een voorbeeld.

PvdA en CDA dienden in 1998 een wetsvoorstel in voor *de individuele koopbijdrage*. Met het wetsvoorstel wilden zij het ook voor lagere inkomenscategorieën mogelijk maken een woning te kopen. Het systeem leek sterk op de individuele huursubsidie. Een koopsubsidie voor huizen zoals PvdA en CDA hebben voorgesteld, zal evenwel niet werken. Volgens het Centraal Planbureau (CPB) zullen de lagere inkomensgroepen ondanks de subsidie de woonlasten niet kunnen opbrengen. Het CPB stelt dat de woonlasten voor mensen die een huis kopen met koopsubsidie niet alleen te hoog zijn, maar ze houden ook weinig financiële armslag over om tegenvallers op te vangen. Een *ongunstig neveneffect* dus. De extra uitgaven van huurders die gaan kopen, bedragen negentig gulden per maand. Ook meent het CPB dat PvdA en CDA *te optimistisch* zijn over het aantal woningen dat mensen met lagere inkomens zullen kopen.

Demissionair staatssecretaris Tommel van Volkshuisvesting heeft de bevindingen van het CPB in een brief aan de Tweede Kamer gemeld. De VVD heeft al laten weten niets voor het wetsvoorstel te voelen.

De indieners van het wetsvoorstel, Biesheuvel (CDA) en Duivesteijn (PvdA) zijn verontwaardigd over de werkwijze van staatssecretaris Tommel. Zij achten het niet netjes dat Tommel het CPB onderzoek liet doen zonder de initiatiefnemers ervan in kennis te stellen. Biesheuvel acht de uitkomsten geen reden om het werk aan het wetsvoorstel te stoppen. Ook dat is een bekende reactie. De neiging om blunders toe te geven is in de politieke arena niet groot.

Ter verdediging van de initiatiefnemers moet gesteld worden dat zij wellicht het voorstel aan kunnen passen, door verlaging van de ambitie en zo dat het ongunstig neveneffect verdwijnt. (Regionale bladen, 040798).

Toets: Heen- én terugdenken bij welk beleid?

Vraag:

- Onder welke omstandigheden en onder welk beleid zijn beide benaderingen samen toepasbaar?, en
- wanneer is slechts de voorwaartsgerichte (het heen-denken) te volgen?

Zijn alle beleidsproblemen zo complex en is de *onzekerheid* zo groot dat altijd terug- en heen-denken nodig is, dat 'backward and forward mapping' in *combinatie* nodig zijn bij de beleidsontwikkeling gericht op dergelijke problemen? Weet u een antwoord op basis van een indeling van Van Heffen (1993c) in soorten beleidsproblemen? Het gaat om twee vragen.

Antwoord:

- *Omstandigheden.*

a Beide benaderingen zijn vooral toe te passen als een onderwerp eerst op de publieke agenda staat en *geleidelijk* door politieke partijen, fracties en bestuur erkend wordt. Dan is er **tijd om een veldverkenning** te plegen. Is een onderwerp daarentegen *zwaar politiek geladen*, al veelvuldig op de politieke agenda aan de orde geweest en ontstaat er grote politieke druk om tot initiatieven te komen, dan volgt een zodanige *tijds-klem* dat een veldverkenning uitgesloten lijkt.

Aanduidingen daarvoor zijn bekend. Politici zeggen: er is al genoeg onderzoek gedaan of onderzoek is vertraagd. Er volgen beslissingen waarbij tempodwang de kwaliteit van de beleidstheorie kan gaan overheersen. Beleid kan onder die omstandigheden iets krijgen van een *beleidsimprovisatie*. Uiteindelijk komt de straf. Beleid wordt later teruggenomen of bijgesteld. Reparaties redden beleid dan lang niet altijd meer.

b Een tweede omstandigheid die relevant is slaat op de aard van **de doelstellingen en de beleidsproblematiek**. Er kan de bestuurlijk gevoelde behoefte zijn om bij bepaald beleid bewust te volstaan met het slechts volgen van de voorwaartse 'test', namelijk als men '*koste wat kost*' beleid wil doorvoeren. Defensiebeleid geeft daarvan voorbeelden. Bij dat beleid zullen bestuurders zelfs dwang achter de hand houden en misschien een achterwaartse benadering niet kunnen en willen volgen. Recent wordt echter al meer dan vroeger het veld verkend, alvorens bij voorbeeld planning van defensiewapens te overwegen. Hetzelfde is het geval bij de verkenning van vestigingsplaatsen voor (kern)energiecentrales.

- *Soort beleidsprobleem.*

Hoe verhouden de benaderingen zich tot typen beleidsproblemen? Dit is een gewichtig onderwerp.

Van Heffen (1993c: 75) onderscheidt vier typen beleidsproblemen:

- a eenvoudige zekere probleem, dus problemen waarmee we wel raad weten;
- b complexe en zekere problemen, dat wil zeggen knap lastige problemen die we echter ook 'onder de knie krijgen';
- c eenvoudige en onzekere problemen;
- d complexe en onzekere problemen.

Bij deze vier typen problemen horen de volgende ontwerpstrategieën:

- a een eenvoudig zeker probleem: routinematige ontwerpstrategie;
- b een complex en zeker probleem: diagnostische ontwerpstrategie;
- c een eenvoudig en onzeker probleem: intuïtieve ontwerpstrategie;
- d een complex en onzeker probleem: een lerende ontwerpstrategie.

Een ontwerpstrategie is gebaseerd op kennis van oorzaken (causaliteit), gevolgen (finaliteit) en waarden (normatieve relaties).

Bij een routinematige ontwerpstrategie is gebruik van standaardkennis en standaardprocedures geboden. De hoeveelheid gegevens is beperkt en de graad van kennis is vrij zeker. Zo zijn ook de andere typen te kenschetsen (zie Van Heffen, 1993a, b).

Bij een probleem dat zich leent voor een lerende strategie is sprake van veel onzekerheid over de aard van het probleem. Van een betrouwbaar en geldig causaal model dat zicht geeft op oorzaken en aangrijpingspunten voor beleid is geen sprake. Kennis verwerven en oplossingen genereren gaan hand in hand.

Beide benaderingen (heen- en terugdenken) zijn vooral dan samen toe te passen als een overheid hardnekkige maatschappelijke verschijnselen wil beïnvloeden, zoals bij voorbeeld druggebruik of voetbalvandalisme. Dus bij 'ill-structured problems', bij 'wicked problems'. Het gaat hier om type b en d. De uitvoering van beleid over meerdere overheidslagen kan die dubbele aanpak versterken.

Dit betekent dat wij menen dat wat wij als uitvoeringsgericht ontwerpen van overheidsbeleid aanduiden, het terug- en heendenken of anders gesteld de achterwaartse en voorwaarts gerichte benadering, te koppelen is aan wat Van Heffen een diagnostische ontwerpstrategie en een lerende ontwerpstrategie noemt.

De consequentie van dit antwoord is dat de twee strategieën niet per se toegepast hoeven te worden bij eenvoudige beleidsproblemen! Dat is niet nodig. Hoe simpel,

wat simpel aangepakt kan worden. Maar let op, wat vandaag simpel is, is mogen complex. Denk aan de straatnamenkwesitie in Amsterdam. In 2020 waren er volgens sommige betrokkenen te veel straten in de hoofdstad vernoemd naar 'slechte' mannelijke helden (zeehelden etc.) en te weinig naar onder meer vrouwelijke 'goede' helden. Er ontspoon zich een hele discussie over criteria voor het benoemen van straatnamen en de samenstelling van de adviescommissie.

Casus: Heen- en terugdenken toegepast?

Minister Wijers (EZ) vond destijds de invoering van de *Winkeltijdenwet*, waardoor winkels langer en ook op niet-doordeweekse dagen open kunnen zijn, als iets dat een grote groep burgers wel leuk zou vinden, en dat in een behoefte zou voorzien, vooral van jonge tweeverdieners. Het was ook een stap naar *de 24-uurs economie*. Er zou een stijging van de werkgelegenheid van naar schatting zeventuizend arbeidsplaatsen optreden. Levert de wet achteraf de gewenste resultaten op? De wet, die in juni 1996 werd ingevoerd, wordt medio 1998 geëvalueerd. Vooruitlopend daarop enige reflectie die erop duidt dat de effecten niet helemaal sporen met de verwachtingen (Velthuis, 1998). De invoering van de wet is niet helemaal overdacht gebeurd.

- Het aanbod. Niet meer dan een vijfde van alle winkeliers is veel later op dan zes uur. Veel winkeliers houden hun winkel niet voor de lol open maar uit concurrentie-overwegingen.
- De vraag. Nederlanders blijken ook iets minder behoefte te hebben aan '*fun shoppen*' op zondag dan wel gedacht is. Sommigen menen dat dit tegenvalt (Velthuis, 1998).
- Een gevolg. De werkgelegenheidseffecten zijn begin 1998 nog niet echt duidelijk, hoewel een stijging van de werkgelegenheid in de *detailhandel* onmiskenbaar is. .

Hoe zou de evaluatie trouwens moeten worden opgezet? Moeten niet verschillende belangen in ogenschouw worden genomen: van categorieën burgers, van grote en kleine winkeliers, van religieuze groeperingen? Welke waarden spelen een rol?

Het lijkt onwaarschijnlijk dat de *Winkeltijdenwet* na de evaluatie teruggedraaid gaat worden.

Literatuur

- Velthuis, O., Invoering van *Winkeltijdenwet* was ondoordacht, in: VK, 110698.

Achtergrond

Heen- en terugdenken ook in verband met handhaafbaarheid van beleid

De uitvoerbaarheid én handhaafbaarheid van beleid is vaak een probleem. Op beleidsuitvoering wezen we al.

Dat handhaving een probleem is, leidt geen twijfel. Enkele onderzoekers troffen in 1980 3555 overtredingen van het bestemmingsplan buitengebied aan in ... slechts 17 gemeenten. De handhaving van bestemmingsplannen is ook recent nog zeer problematisch gebleken (Hoitink en Michiels, 1993). Op milieugebied is de naleving wisselend (Van de Peppel, 1995).

De Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (zie-Michiels) constateert in 1998 in 'Handhaving op niveau' dat de problemen in de uitvoering en handhaving als oorzaak onder meer kennen een gebrek aan samenwerking tussen organisaties (1998: 57 en 83).

Pröpper (1998) noemt meer in het algemeen de volgende factoren: macht en controle; informatie en kennis; communicatie en interactie; organisatie van de taakverdeling en samenwerking.

De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving vertoont in het algemeen nogal eens gebreken die te wijten kunnen zijn aan het feit dat:

- de regelgever onvoldoende macht heeft en controle uitoefent;
- de regelgever onvoldoende informatie en kennis heeft;
- de communicatie en interactie tussen regelgever/ uitvoerder en doelgroepen onvoldoende is;
- de (organisatie van de) samenwerking tussen alle betrokken organisaties onvoldoende is.

De organisatie rond uitvoering en handhaving kenmerkt zich door een taakverdeling en door coördinatie van de afstemming van taken. Samenwerking is dus één factor.

Tabel: Oplossingen ter vergroting van handhaafbaarheid van beleid

factoren van invloed op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	voorbeeld van studie	aanpak/remedie
beheersing, macht en controle	Torenvlied, 1996	
gebrekkige informatie en kennis bij regelgever	Ruimschotel e.a., 1996	Tafel van Elf van de Directie Rechtshandhaving t.b.v. nalevingsgerichte beleidsvoorbereiding
gebrekkige communicatie en interactie		ex ante uitvoerings-toets/evaluatietoets van Ministerie van Justitie; bevordering van overleg en afspraken
gebrekkige samenwerking	Grootenboer & Paulussen, 1998; Smits, 1995, 1997; Aalders, 1998	handhavingsmix (Aalders)

Literatuur over handhaafbaarheid van beleid op milieugebied

Over handhavingsgerichte beleidsvoorbereiding

- Ruimschotel, D., P. van Reenen, en H.M. Klaassen, De Tafel van Elf, in: Beleidsanalyse, 1996, nr. 3.
- Pröpper, I.M.A.M., Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving: verklaard en verbeterd door samenwerking tussen organisaties?, in: RegelMaat, 1998, nr. 6, pp. 273-279.

Over handhaving in het algemeen

- Aalders, M.V.C., De handhavingmix als effectief middel tot gedragsverandering: publiek-private samenwerking in het toezicht op de naleving van milieuwetten, in: RegelMaat, 1998, nr. 6, pp. 279-290.
- Blomberg, A.B. en F.C.M.A. Michiels, Samenwerking bij de milieurechtshandhaving, in: RegelMaat, 1998, nr. 6, pp. 290-300.
- Jong, W.M. de, Toezicht, uitvoeringskwaliteit en bestuurlijke tweezijdigheid, in: RegelMaat, 1998, nr. 6, pp. 308-315.
- Smits, J. e.a., Samen sterker?- Invloed van intergemeentelijke milieutechnische samenwerking, in: Bestuurskunde, 1993, nr. 2, pp. 87-93.
- Smits, J., D. de Wijn en V. Peters, Zicht op milieubeleid: scenario-onderzoek naar beleidsontwikkelingen, in: Milieu, 1998, nr. 1, pp. 36-46.
- Smits, J., Milieubeleid gestuurd? - Een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant, Thesis, Amsterdam, 1995 (diss.).
- Smits, J., Strategische evaluatie milieusamenwerking Noord-Brabant, KUN-vakgroep milieu, natuur en landschap, Nijmegen, april 1997.
- Torenvlied, R., Besluiten in uitvoering, Amsterdam, 1996.

Casus

- Grootenboer, R. en R.J.F. Paulussen, Handhaving van natuurwetgeving, samenwerking tussen publieke en private handhavers op de Veluwe, in: RegelMaat, 1998, nr. 6, pp. 300-308.

Kritiek en de grenzen aan terug- en heendenken

Het beste past de uitvoeringsgerichte ontwerpbenadering bij de *diagnostische* ontwerpstrategie.

Om tot een lerende strategie te komen is eigenlijk nog een radicalere aanpak nodig dan hier bepleit.

Een manco van het hier gegeven voorstel is namelijk dat er in essentie nog de assumptie onder ligt dat de samenleving te volledig kenbaar is, en dat door een veldverkenning te plegen het beleid op basis van kennis op het goede spoor te zetten is.

Meer radicale denkers als Van Gunsteren en Van Ruyven (1995) spreken van '*de ongekende samenleving*'. Zij zouden terug- en heendenken blijven zien als

technocratisch, een wijze van denken met te weinig oog voor **het ongrijpbare** en **de dynamiek** in de samenleving.

Men kan zich ook afvragen wat de gevolgen zijn, als een strategie achterwege blijft.

Een arbeidsplaatsenplan is hier als voorbeeld te geven. Bij dit plan waren de doelen politiek gegeven. Aan die doelen wordt met voortvarendheid invulling gegeven. Voor een veldverkenning was geen plaats. Haastige spoed bleek hier dan ook weer niet goed. Het resultaat was zodanig shockerend, dat gemeenten vervreemdden van departementen en omgekeerd.

Een toelichting.

Casus: Arbeidsplaatsenplan Albeda/Gardeniers

Het arbeidsplaatsenplan Albeda/Gardeniers was een gemeenschappelijk plan van twee departementen. Het plan, vernoemd naar de twee CDA-ministers Wil Albeda en Til Gardeniers, startte in het begin van de jaren tachtig en was gericht op het scheppen van ongeveer 6000 arbeidsplaatsen in de overheidsfeer. Het plan was bedoeld voor werklozen, met name jeugdigen, die langdurig stonden ingeschreven bij een arbeidsbureau. Zij zouden een arbeidsplaats gaan vervullen in de arbeidssfeer, bij gesubsidieerde instellingen. Prioriteit was er voor regio's met een hoge of langdurige werkloosheid. In een *circulaire* wordt daarop aan overheidsinstanties gevraagd om inzicht te verschaffen in de voor het plan in aanmerking komende arbeidsplaatsen. Bij gebruikmaking van de regeling moest dan worden aangetoond dat van *vervroegde* bezetting van een geplande arbeidsplaats sprake is. Bij de uiteindelijke *aanvraag* dienden *gegevens* te worden verstrekt over de functie, opleiding, bestemming en het jaar waarvoor de uitbreiding was voorzien (Ministerie van Sociale Zaken-Directeur-generaal voor de Arbeidsvoorziening, Brief 190288 aan Burgemeester en wethouders van de gemeenten, Den Haag, 19 jan. 1979).

Eind 1979 bleken van de 6000 gewenste arbeidsplaatsen er 3249 toegevoerd te zijn, waarvan 1469 aan de lagere publiekrechtelijke lichamen. Een jaar later waren slechts 120 plaatsen volgens de voorwaarden van het plan vervuld bij de lagere publiekrechtelijke lichamen (Attema e.a., 1981). Het *succespercentage* voor het plan was daarmee zo'n 8 procent: *falend beleid* dus. Uitgaande van het oorspronkelijke getal van 3249 arbeidsplaatsen was het succespercentage zo'n 3.5 procent.

Barrières in de uitvoering van het arbeidsplaatsenplan

Welke barrières zijn nu in de uitvoering aan te treffen? Om die vraag te kunnen beantwoorden is het van belang een onderscheid in de uitvoeringsfasen van het plan in de gaten te houden:

a ontvangst van de circulaire,

b behandeling van de circulaire door bijvoorbeeld gemeenten en verwerking,

- c de reactie,
- d de toewijzing van arbeidsplaatsen,
- e de vervulling van arbeidsplaatsen.

In het algemeen is voorts van belang te onderkennen dat knelpunten bij de *ontvangst* consequenties kunnen hebben voor een latere fase. Zo is het voorstelbaar dat als een circulaire laat binnenkomt bij een gemeente en de behandeling niet vlot, men al te laat is om op tijd het verzoek om arbeidsplaatsen in te dienen.

Wat de ontvangst van de circulaire betreft, bleek dat de *globale adressering* die hij de bekendmaking van het plan aan gemeenten in de vorm van een circulaire is gebruikt, niet van grote invloed is geweest op de deelname aan het plan (het inzenden van een reactie). *Behandelingsadviezen* van B & W of een gemeentesecretaris blijken evenmin van invloed.

Oorzaken voor het deels mislukken van het plan liggen in de fasen van behandeling van een circulaire en de opstelling van een reactie, alsmede bij de toewijzing van plaatsen en de vervulling. Deze oorzaken bleken sterk samen te hangen met een tweetal basisvoorwaarden voor het plan:

- de uitbreidingsplaatsen moesten al zijn voorzien in de *meerjarenraming* op personeelsgebied van een organisatie;
- in de plaatsen moest worden voorzien door *langdurig (jeugdige) werklozen*.

Het waren *grotere gemeenten* die beter met de eerste voorwaarde konden omgaan. Grotere gemeenten beschikten namelijk over relatief veel personeel, hadden dan ook vaker een plan voor de personeelsuitbreiding en een 'idee' over de aard van op te vullen plaatsen. Dit maakte het reageren op zo'n circulaire iets makkelijker; *kleinere gemeenten* zagen op basis van deze voorwaarde nogal eens af van een reactie. Als er een meerjarig plan voor de personeelsuitbreiding was, zoals aangegeven, was de kans op reactie op de circulaire groot. Toch is enige aanvulling en nuancering nodig.

Indien de personeelsuitbreiding de uitbreiding van een bestaande formatie betrof, waren er geen barrières voor de reactie, maar als het ging om een nieuwe activiteit of accommodatie, was een voorwaarde voor vervroegde bezetting van een baan dat ook de planning en financiering en/of bouw vervroegd kon worden afgerond. Die voorwaarde was nogal eens niet vervuld.

Dit betekent in feite dat een voorwaarde uit het centrale banenplan van de bewindslieden, namelijk meerjarenpersoneelsraming, eigenlijk niet correspondeert met de praktijk van personeelsplanning op gemeentelijk niveau (met name kleinere gemeenten) (Attema e.a., 1981: 14-16).

Een tweede voorwaarde uit het plan was dat de arbeidsplaatsen bezet moesten worden door langdurige (jeugdige) werklozen. Die voorwaarde vormde voor

gemeenten meestal geen reden om geen aanvragen voor vervroegde bezetting in te dienen. De aanvragen werden vervolgens gehonoreerd via een toewijzing.

Daarna moest de invulling van de arbeidsplaatsen volgen en daarover ontstonden ook problemen. Vooral grotere gemeenten struikelden nu; ze slaagden er amper in een kandidaat aan een baan te koppelen. *De kleinere gemeenten hadden nu juist wel meer resultaat.*

Dit betekent: grote gemeenten dienden relatief snel veel aanvragen in en reageerden meer dan kleine gemeenten; grote gemeenten waren daarentegen minder succesvol in de opvulling dan kleinere.

De vervulling was onder meer een probleem omdat Gewestelijke Arbeidsbureaus (GAB) geen (geschikte) kandidaten voor aangemelde plaatsen konden vinden. Ook bleek dat het GAB soms na een contact met de gemeente verder niets meer van zich liet horen. Zo kon het uiteindelijk gebeuren dat bij een 60-tal gemeenten van de in totaal 614 aangemelde personeelsplaatsen er 'zegge en schrijven' 33 bezet werden vanuit de gewenste groep werklozen.

Verder viel op dat er nog enkele zaken minder positief zijn geweest (CEBEON, 1981: 5-52): de beperkte tijd voor uitvoering van het plan;
- de circulaire van het departement van Sociale Zaken is hier en daar opgevat als een enquête(!);
- de voorlichting aan GAB's is niet optimaal geweest.

Literatuur over de uitvoerbaarheid van het arbeidsplaatsenplan Albeda-Gardeniers
- Goudriaan, R., Arbeidsplaatsenplannen of arbeidsplaatsen plannen, SCP, Den Haag, 1981.

Beleidsuitvoering als Tantaluskwelling

Wat betekent dit nu in termen van de twee genoemde benaderingen: het terug- en heendenken? Duidelijk is dat bij het ontwerpen van het arbeidsplaatsenplan absoluut **geen achterwaarts gerichte strategie** is gevolgd; geen terugdenken dus, geen **'backward mapping'**.

Was die wel gevolgd, dan was tevoren bekend geweest dat vele gemeenten geen meerjarenramingen voor personeelsuitbreiding hadden en het ontwikkelen ervan niet binnen de oorspronkelijke termijnen kon. Ook zou meer bekend zijn geweest over hoe GAB's wel of niet te werk gaan.

Bezinning op dit plan heeft dan ook bij bepaalde instanties op rijks- en andere niveaus tot de impliciete erkenning geleid dat die strategie van tevoren doordacht had moeten worden. Suggesties die zijn gedaan, wijzen ook in die richting.

We noemen er enkele:

- Vooroverleg plegen met deskundigen op personeelsgebied en/of een opiniepeiling onder een steekproef van functionarissen. Deze functionarissen kunnen informatie geven over gebruikelijke praktijken op personeelsgebied, zoals het ontbreken van meerjarenplanning, een planning die wel vereist was om te kunnen deelnemen.
- Vooraf informatie inwinnen bij betrokken instanties, als gemeenten, over het aantal en de aard van voorziene personeelsplaatsen en de mogelijkheid deze vervroegd te vervullen.
- Vooroverleg plegen met GAB's ten einde zicht te krijgen op de kwantitatieve en kwalitatieve samenstelling van de doelgroep. Die is nodig omdat bij de vervulling van arbeidsplaatsen bleek dat de doelgroep-eis nauwelijks te vervullen bleek.

Omdat dit alles niet is geschied, was de kritiek dat bij dit arbeidsplaatsenplan sprake was van een veelheid van niet op elkaar afgestemde stukken.

Anderen bezagen het plan meer als een 'politiek spelletje' en niet direct als een aanpak ter bestrijding van de werkloosheid: 'ronkende' doelstellingen zonder een bijpassende uitvoering.

De uitvoering van het plan zette in 1980-1981 ook veel kwaad bloed bij gemeenten. Gezien het vorenstaande niet onbegrijpelijk.

Achtergrond: Kwaad bloed

Een onderzoeksbureau wijst nadrukkelijk op de onvrede in gemeentelijke kring. Het bureau analyseerde de uitvoering van het arbeidsplaatsenplan. Daartoe werden interviews met een aantal ambtenaren op rijks- en ander niveau gehouden. Het bureau: *'Het heeft er alle schijn van dat ambtenaren op departementaal niveau vervreemd zijn van die realiteit waarmee hun collega's op een lager overheidsniveau te maken hebben'* (CEBEON, 1981: 51). Structurele belemmeringen bij beleidsuitvoering veroorzaken dan *culturele belemmeringen*, en gaan gepaard met maatregel-moeheid en weerstand bij lagere overheden.

Het bedenken van 'leuke dingen voor de mensen' is door lagere ambtenaren met leuk meer gevonden; eerder een Tantalus-kwelling, een bron van ergernis. Het plan is qua uitvoeringsgerichtheid te zien als beleidsimprovisatie die overigens ook bij enkele andere arbeidsplaatsenplannen is gesignaleerd (Goudriaan, 1981).

Arbeidsplaatsenplan: volgorde

Het arbeidsplaatsenplan leert ons ook iets over de volgorde van toepassing van strategieën.

Het zou positief geweest zijn als, gelijktijdig met de politieke discussie over de noodzaak van het plan - liever zelfs tevoren -, een terug-denkstrategie was gevolgd.

Het starten met een (veld)verkenning over hoe gemeenten aan onder meer personeelsplanning doen, had rijksinstanties al kunnen waarschuwen voor *te groot optimisme* over de vervulling van personeelsplaatsen. En over nog meer. Daar had dan een voorlopig plan kunnen volgen waarvan men de bedoelde effecten en neveneffecten inschat: de heen-denk- of voorwaartse strategie ('forward mapping').

Zo'n plan is dan ook nog uit te proberen: proefdraaien in een beleidsexperiment (Böhret & Hugger, 1980; Hoogerwerf, 1984). Soms gaat het ook wel zo, maar te vaak niet.

De voorkeursvolgorde vindt overigens bevestiging, zij het in andere bewoordingen, in het schikbare kennisfonds over ontwerpen van beleid (Hoogerwerf, 1984).

Resultaat

Toepassing van beide strategieën (met als eventuele aanvulling: onderzoek en beleidsexperimenten), zal, althans bij een aantal beleidsmaatregelen, ongetwijfeld erin resulteren dat de vrijheid van lagere overheden om beleid uit te voeren groter wordt. Het verwijt van departementale ambtenaren dat ze vervreemd zijn van collega's op andere overheidsniveaus, zal daarmee dan toch verminderen.

Uitvoeringsgericht ontwerpen, zal zo veeleer leiden tot **globaal sturen** van die centrale overheid.

Gegarandeerd is het niet omdat er politieke keuzen te doen zijn.

Bovendien kan een onbedoelde of bedoelde functie van de achterwaartse terug-denkstrategie zijn dat deze als smeermiddel gebruikt wordt, om toch beleid door te drukken dat verder gaat dan toepassing van die strategie uitwijst.

Lucht

De zin van **het pleidooi voor meer uitvoeringsgericht ontwerpen** is dat beleid dat niet (goed) tot uitvoering komt of veel problemen oproept, weinigen op den duur dient.

Beter een beleidsuitvoeringsproces in de hand, dan tien in de lucht.

Of, nog eens anders gesteld, het volgen van implementatie strategieën ex ante kan leiden tot het vroeg doorprikken van luchtballonnen, die toch geen lange bestaansduur zouden hebben gehad.

Het toestoppen van slechte luchtballonnen kan een kinderhand wel snel gevuld maken, maar slechte luchtballonnen moeten uitvoerders niet te vlug in de hand gedrukt worden. De samenleving lijkt immers gediend met uitvoerbaar beleid met een aanmerkelijke kans op een (bepaalde mate van) effectief beleid en niet met ficties.

Of toch? Zou afwezigheid van uitvoeringsgerichtheid in beleid politiek-symbolisch interessant zijn om desnoods 'brood en spelen' voor het volk en de lagere overheden te zijn?

Casus: einde

Casus: Uitvoerbaarheid van het persoonsgebonden budget

- *Beleidsuitvoering bij aanbodsturing en vraagsturing*

De gezondheidszorg kent veel regels maar hoe staat het met de resterende keuzevrijheid voor patiënten? Het dilemma van strikte regels en individuele keuzevrijheid kan uitmonden in een keuze voor méér vrijheid, die doorwerkt in de beleidsuitvoering. In de gezondheidszorg is de uitwerking hiervan als de PGB-regeling bekend: *het Persoonsgebonden Budget*. De PGB is de *meest fundamentele vernieuwing in de zorg* geweest in de kabinetsperiode 1994-1998, aldus staatssecretaris Erica Terpstra bij de opening van het kantoor Persoonsgebonden budget van de *Sociale Verzekeringsbank (SVB)* op 21 april 1998 in Utrecht (Staatscourant, 220498). Het persoonsgebonden budget heeft een cultuurschok teweeg gebracht, waarbij ter vergelijking 'meer handen aan het bed' en de aanval op de wachtlijsten niets is, aldus de staatssecretaris. Door het PGB veranderen patiënten die van instellingen afhankelijk zijn in mondige mensen die zelfstandig mogen en kunnen beslissen.

Daarmee verandert *sturing van aanbodsturing* naar *vraagsturing*. Het PGB is niet meer weg te denken, zoals ook begin 1998 uit de landelijke verkiezingsprogramma's van de meeste politieke partijen bleek.

Het was bekend dat de regeling niet 'volmaakt' was en dat 'werkende weg' problemen moesten worden opgelost. Er is bewust een risico genomen door de regeling in te voeren en zo jaren van discussie te vermijden (zie Kerff, 1999).

- *Beleidsprestatie*

Wat is volgens Erica Terpstra aan beleidsprestaties bereikt tot mei 1998? De subsidie voor het PGB is sinds 1996 verdubbeld tot rond 220 miljoen gulden in 1998. Het aantal zgn. budgethouders is verdubbeld tot 7000. De zorgvragers hebben meer keuze, zodat ze de zorg beter op hun behoefte kunnen afstemmen. De kwaliteit van de zorg die budgethouders zelf organiseren is niet slechter. De budgethouders zelf zijn redelijk tot zeer tevreden wat sceptici aan het denken moet zetten. Men zou, vrijwel unaniem, gesteld voor de hernieuwde keuze opnieuw voor de PGB-keuze

kiezen. Met een persoonsgebonden budget kan bovendien een onnodig of te vroeg beroep op duurdere zorgvoorzieningen worden vermeden. En: ook andere sectoren zoals het onderwijs en de uitvoerders van de *Wet voorzieningen gehandicapten* hebben het PGB ontdekt.

Toch is er ook kritiek te spuien. De uitvoering van de regeling *ingewikkeld*, tijdrovend en daarmee *kostbaar* gebleken. De staatssecretaris pleit daarom voor verhoging van het *forfaitair bedrag*. Bijna de helft van de budgethouders zou met een forfaitair bedrag toekunnen, waardoor zowel de budgethouders als de administratie ontlast worden. Dat is volgens Terpstra veel *doelmatiger*.

- *Aanloopp Problemen*

Sinds 1 januari 1998 is de SVB verantwoordelijk voor de financieel-administratieve uitvoering van de PGB-regeling. De SVB werd geconfronteerd met de nodige aanloopp problemen bij de uitvoering van de PGB-regeling. Begrijpelijk want de SVB moest de uitvoering in financieel-administratieve zin overnemen van enkele andere organisaties.

Vraag: Gaat het overnemen van de beleidsuitvoering gemakkelijk?

Van een databestand met betrekking tot het PGB kon slechts een deel elektronisch geconverteerd worden. De overige gegevens moesten handmatig worden ingevoerd. Voor de overdracht moesten 8000 budgethouders een machtiging afgeven maar ongeveer 1500 lieten dit na. En dan bleek dat sommige overgedragen stukken ook nog eens onjuistheden bevatten. De uitvoeringsproblemen rond het PGB zorgden voor bloed, zweet en tranen bij de uitvoerders.

- *Lange doorlooptijd*

Een probleem bij de uitvoering van PGB was ook dat de tijd gemiddeld te lang is tussen het moment van aanvraag van PGB en de feitelijke inschakeling van zorg.

- *Meer budget voor PGB*

Als de PGB-regeling zo voldoet, deze dan uitbreiden? Kamerbreed is de *motie-Van Blerck* aangenomen: minimaal 10 procent van de groei van de caresectoren reserveren voor uitbreiding van het persoonsgebonden budget. Een groei van het budget is nodig omdat niet alle aanvragen voor PGB kunnen worden gehonoreerd en 'meer' wenselijk is, meent Terpstra. PGB moet ook naar meer sectoren worden uitgebreid.

- *PGB in andere sectoren*

In de geestelijke gezondheidszorg worden proeven met PGB gedaan. Is er een PGB nodig voor opname in een verpleeg- of verzorgingshuis? Terpstra meent van wel. In de toekomst zal naar verwachting 40-50 procent van de personen die verpleging en

verzorging thuis nodig hebben, kunnen kiezen voor een PGB in plaats voor zorg in nature, zoals dat heet. Wordt PGB opgedrongen? Dat is ongewenst.

Literatuur over PGB

- Terpstra, E., Verhoging forfaitair bedrag leidt tot efficiënter Persoonsgebonden budget, in: Staatscourant, 22 april 1998, p. 4.
- Kerff, R.G.H.G., Persoonsgebonden budgetten in de ouderenzorg - Invoeringsmogelijkheden in de thuiszorg en de verzorgingshuizen, Rotterdam, 1999 (diss.).

Einde casus

Mogelijke opdracht:

uitvoerbaarheid klimaatveranderingsbeleid

Wordt heen- en terugdenken voldoende toegepast bij de klimaatveranderingsbeleid?

Literatuur

- Jepma, C.J. & M. Munasinghe, Climate change policy - Facts, issues and analysis, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, hst. 4.

Mogelijke opdracht:

uitvoerbaarheid van Europese akkerbouwregeling

Wat is de kwaliteit van de uitvoering van de Europese akkerbouwregeling in Nederland?

Literatuur

- Algemene Rekenkamer, Kwaliteit uitvoering Europese akkerbouwregeling, Den Haag, 1998, TK 1998-1999, nr. 26 240.

De auteur

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten was hoogleraar Grondslagen en Methoden van het Recht aan Maastricht University. Ook hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit. Laatste functie: honorair hoogleraar in Maastricht.

Was lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, adviesorgaan voor regering en parlement. Was voorzitter van de visitatiecommissie ter beoordeling van universitaire studies in de politieke wetenschappen in Vlaanderen. Covoorzitter bij de visitatie van Vlaamse stadsbesturen.

Was eerder ook: docent, auteur, congresorganisator, adviseur, voorzitter van visitatiecommissies of lid, informateur, bestuurder, toezichthouder. Lid van Verdienste van de Vereniging voor Bestuurskunde.