

Beleidsmakers moeten aan de *reality check*

De Nederlandse overheid is op sommige beleidsterreinen eerder deel van het probleem dan deel van de oplossing. Problemen blijven daardoor bestaan en het creatief potentieel van de samenleving blijft onderbenut. Tijd om op een niet-institutionele manier naar de zaak te gaan kijken. Het *Veereberaad* zocht naar een 'bewegingsmethode'.

Ergens in een achterstandsbuurt in de Randstad staat een broodjeszaak. De ligging is goed, de apparatuur modern en het interieur smaakvol. Maar er hangen oude kranten voor de ramen; de zaak is dicht. Sterker nog, de zaak is nog nooit open geweest. Anderhalf jaar nadat hij het pand overnam, is de Turkse eigenaar er nog niet in geslaagd alle benodigde stappen te zetten om zijn eerste broodje te verkopen. Hij heeft zich aan alle regels gehouden, alle vergunningen aangevraagd, alle voorzieningen getroffen. En juist dat heeft hem de das omgedaan. Hij heeft teveel tijd en geld verloren en is door zijn startkapitaal heen. Was hij daarentegen domweg begonnen met broodjes verkopen, zoals veel andere ondernemers in de buurt doen, dan had hij het waarschijnlijk gered.

Nederland is als deze broodjeszaak: het gaat gebukt onder de goedbedoelde bureaucratie, het mist daardoor economische kansen en de bewoners raken steeds meer gedemotiveerd. Het land zal niet failliet gaan, maar er wordt te weinig omzet gedraaid en al helemaal geen winst gemaakt. Letterlijk en figuurlijk. De economische en maatschappelijke malaise leidt tot een afnemend vertrouwen van mensen in de overheid. De overheid wordt gezien als deel van het probleem, niet als deel van de oplossing. Het wordt pijnlijk duidelijk dat pogingen tot verbetering niet beklijven. En dat is even frustrerend als fascinerend. Waarom gaat alles zo langzaam, waarom zit alles zo vast en vooral hoe kan je daar verandering in brengen?

Met het doel om die vragen te beantwoorden is het 'Veereberaad' opgericht. Een jaar lang heeft deze a-politieke initiatiefgroep van onderwijzers, agenten, onderzoekers, ondernemers, verpleegkundigen, politici, ambtenaren en anderen geprobeerd om beweging te krijgen in een aantal hardnekkige 'dossiers'. Samen spanden we ons – op persoonlijke titel - op zondagmiddagen in voor het invullen van werkervaringsplaatsen in de Bijlmer, het versnellen van de diagnosestelling voor borstkanker, het bestrijden van de uitval van leerlingen in het beroepsonderwijs, het tegengaan van illegaliteit en fraude rondom werk en wonen, het delen van informatie in de jeugdzorg en het openen van die vermaledijde broodjeszaak. Door te vertrekken vanuit de concrete probleemgevallen en te praten met de mensen die daar dagelijks tegen aan lopen, probeerden we erachter te komen wat nu precies het probleem is. En door onze kennis en kennissen in te zetten probeerden we tegelijk deel van oplossing te zijn.

Dat bleek pittiger dan gedacht. Onze ambities bleken vaak groter dan onze slagkracht. Dat hebben we dus gemeen met het openbaar bestuur. En daarom hebben we goed gekeken naar wat er zo moeilijk is aan het oplossen van problemen. Hoewel de bovengenoemde

casus sterk van elkaar verschillen, waren er enkele opvallende parallellen. We zetten ze hier op een rijtje:

- *Teveel bemoeienis, te weinig resultaat:* aan veel problemen, zoals het begeleiden van probleemgezinnen en de uitval van leerlingen in het beroepsonderwijs wordt door veel verschillende instanties wat gedaan. Dat dat levert helaas meestal gelijk een nieuw probleem op. De kosten van afstemming en coördinatie tussen instanties en departementen zijn hoog, er zijn verschillende visies op probleem en oplossing en niemand heeft de bestuurlijke alleenmacht om knopen door te hakken. Beleidsmakers en uitvoerders lopen zich zelf regelmatig voor de voeten en komen aan het werkelijke probleem soms niet meer toe. Bestuurders kunnen dit alleen doorbreken wanneer ze redeneren vanuit de verantwoordelijkheid voor een oplossing, in plaats van de verantwoordelijkheid voor een organisatie.
- *Verkeerde veronderstellingen:* hoewel moderne ideeën over dienstverlening op veel plekken binnen de overheid best geland zijn, blijkt in de toepassing ervan het oude denken te domineren. De één-loketgedachte voor startende ondernemers of voor werkzoekende jongeren is bijvoorbeeld een prima idee, maar dan moet er ook daadwerkelijk één loket zijn, en niet tien zogenaamde één-loketten die naar elkaar doorverwijzen. Burgers en ondernemers willen geen folders ontvangen of downloaden. Ze willen zaken doen aan het loket en een oplossing voor hun probleem.
- *Macht en belangen:* bij sommige problemen lijkt het wel alsof het niet de bedoeling is om ze op te lossen. En die hindermacht ligt zeker niet alleen bij de overheid. Waarom moeten vrouwen in het ene ziekenhuis bijvoorbeeld wekenlang wachten op een diagnose voor borstkanker en staan ze in de zogenaamde 'mammapoli's' na twee dagen buiten met de uitslag? Is dat misschien om dat specialisten in veel ziekenhuizen een financieel en professioneel belang hebben om niet samen te werken? Waarom zorgen we niet dat er structureel wordt samengewerkt en informatie uitgewisseld in de handhaving door politie, belastingdienst en gemeente, zodat we woon- en werkfraude praktisch onmogelijk maken? Is dat misschien omdat we bang zijn op de tenen van bepaalde gevestigde belangen te trappen?
- *Geïnstitutionaliseerd wantrouwen:* het gebrek aan vertrouwen in de overheid is niet alleen iets wat bij burgers leeft. Ook binnen de overheid is het onderlinge wantrouwen soms beklemmend. De brandweer en de diensten bouwtoezicht voeren onafhankelijk hun keuringen op horecagelegenheden uit. Informatie van de ene instantie wordt door de andere instantie gediskwalificeerd. Velen overschatten hun eigen professionaliteit en onderschatten die van anderen.

We vonden het opvallend dat zelfs de schijnbaar meest eenvoudige casus terug te voeren waren op een bredere samenhang van complexe problemen. Als je echt gaat wroeten in de materie lijken er al gauw geen simpele oplossingen meer te bestaan. Dat zou verlamvend kunnen werken, ware het niet dat er een andere manier is om naar de zaak te kijken. En

dat is de niet-institutionele manier. Wij hebben gezocht naar een methode om buiten de politieke en bestuurlijke structuren om beweging te krijgen. Want waarom zouden we zelf niet een eerste stap zetten? Als iedereen op elkaar blijft wachten gebeurt er sowieso niets. De 'Veeremethode' die hieronder volgt is niet een vooraf bedacht recept, noch een revolutionaire ontdekking, maar een samenvatting van de praktische lessen die de groep zelf trok. We geloven dat iedereen die wil werken aan verandering er wat aan heeft, maar beleidsmakers in ieder geval.

- *Verbind je aan de zaak:* de eerste en belangrijkste voorwaarde voor beweging is commitment aan de zaak. Iemand moet zeggen: 'daar ben ik van' of 'daar mag je mij op aanspreken of afrekenen'. Dat kan een politicus zijn, maar ook een ambtenaar, ondernemer of professional. Commitment heeft een aanstekelijk effect op anderen. Bestuurders moeten dit soort mensen herkennen en ruimte en dekking geven, ook als de uitkomst ongewis is. Dat vereist lef en investeringen, maar de risico's en kosten zijn vaak lager dan doorgaan op de ingeslagen weg.
- *Werk van buiten naar binnen:* denk niet voor anderen, help anderen hun inzichten formuleren. Burgers en uitvoerders hebben doorgaans een veel dieper begrip van problemen en mogelijke oplossingen dan beleidsmakers. Ze werken en denken alleen niet in termen van de institutionele kaders die hun situatie in stand houden of verzuimen op te lossen. Vertrek daarom vanuit de casus en trek de lijn terug naar Den Haag of Brussel. Die vertaalslag is erg moeilijk - want hoe overstijg je de individuele situatie? -, maar ook erg noodzakelijk, want uiteindelijk is *elk* geval een 'individueel' geval. Cijfers zijn abstract, een kwalitatieve analyse legt de werkelijke mechanismen bloot.
- *Gebruik het netwerk:* de formele weg is vaak een omweg. Benader mensen die van belang kunnen zijn persoonlijk en spreek ze aan op hun professionele betrokkenheid, niet op hun toevallige functiebeschrijving. Organiseer geen vergaderingen, maar brainstorms. Creëer een veilige omgeving waarin mensen informeel van gedachten kunnen wisselen. Bier werkt soms beter dan koffie.
- *Skip de tussenlaag:* in grote organisaties ontstaat vanzelf ruis. Elk echelon en elke managementlaag hebben immers weer hun eigen perspectief en eigen belangen. Daardoor verliest de (politieke) top het contact met de uitvoering. Een incidenteel werkbezoek is te oppervlakkig en te geënceneerd. Bestuurders moeten zich weer structureel en diepgaand met de praktijk verstaan.
- *Perfectionisme is fnuikend:* werk niet aan de best mogelijke oplossing. Begin waar je kunt, waar de energie is en waar de bovenstaande aanpak mogelijk lijkt. Zoals gezegd zijn problemen altijd weer complexer dan je denkt. Maar dat ontslaat je niet van de verplichting om ergens een begin te maken. Want oplossingen kunnen immers ook simpeler zijn en zich onverwachter aandienen dan je denkt. Kijk bijvoorbeeld eens naar hoe anderen het doen en denk niet altijd dat je zelf het wiel moet uitvinden.

We hebben minder bereikt dan we hoopten, maar ook meer geleerd dan we verwachtten. Noch het formele openbaar bestuur, noch de informele netwerken zijn zelfstandig in staat complexe problemen op te lossen. Daarom is een wederzijds aanvullend effect hard nodig. Iedereen kan daar vanuit zijn eigen plek in de samenleving invulling aangeven. Wij willen zelf geen instituut worden en heffen het Veereberaad nu op, maar de beweging gaat door. Alle vijftig deelnemers zullen - ieder in hun eigen werk – verder gaan met het werken aan verbetering. We nodigen een ieder uit om deel van de oplossing te blijven.

Jorrit de Jong, Olf Kinkhorst, Lobke van der Meulen, Rob Oudkerk, Mark Rutte, Joeri van den Steenhoven, Paul Sturkenboom, Marike Simons, Ankie Verlaan en Arre Zuurmond waren initiatiefnemers van het Veereberaad. Zij schreven dit artikel op persoonlijke titel.

Jorrit de Jong – Directeur Center for Government Studies aan de Universiteit Leiden

Olf Kinkhorst – Directeur Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen

Lobke van der Meulen – Bestuurskundig onderzoeker

Rob Oudkerk - Huisarts en politicus

Mark Rutte – Staatssecretaris van Onderwijs

Joeri van den Steenhoven – Oprichter en secretaris stichting Nederland Kennisland

Paul Sturkenboom – Directeur Sturkenboom Partners Interim management

Marike Simons – Communicatieadviseur Boer & Croon

Ankie Verlaan – Lid College van Bestuur Universiteit en Hogeschool van Amsterdam

Arre Zuurmond – Bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden