



DEELNOTITIE 4.

Aansluiting beleids- cyclus en uitvoerings- cyclus

De praktijk van de uitvoering komt bij de meeste transitie's 'hard' in aanvaring met de vooraf uitgedachte praktijk. Invoering van complexe veelomvattende wet- en regelgeving gaat in de praktijk toch net altijd anders dan tevoren gedacht. Belangrijke factoren hierbij zijn dat (1) tussen het maken van de regels en invoering vaak veel tijd zit, (2) uitvoeringspartijen vanuit uiteenlopende visies hun digitalisering afzonderlijk van elkaar hebben ingericht en (3) er regionale/lokale grote verschillen zijn in hoe partijen zich tot elkaar verhouden. In de samenwerking met de expertgroep kwam naar voren dat deze aansluiting in de context van de Omgevingswet een uitdaging is: het gaat zowel over de aansluiting tussen departementen, decentrale overheden en de uitvoeringsorganisaties. Deze deelnotitie schetst vijf lessen.

Lessen

1. Organiseer vooraf interbestuurlijke escalatiestromen om vanuit de uitvoeringscyclus met snelheid terug te komen in de beleidscyclus en tot bijgestelde keuzes te komen.
2. Beleg verantwoordelijkheid voor het 'stelsel' als zodanig bij een aparte escalatietafel, los van alle individuele escalatiestromen rond specifieke thema's.
3. Test/organiseer langs de zo klein mogelijke maat, ontwikkel daar oplossingen voor voorkomende problemen en 'exporteer' die vervolgens naar de hele keten.
4. In de Wet SUWI staan interessante experimenteerartikelen die ruimte creëren om beleidsmatig effectief te kunnen reageren op uitvoeringsproblemen.
5. Social media kan een directe feedbackloop zijn voor de mismatch in fit tussen beleidsrealiteit en de uitvoeringspraktijk.

De casuïstiek

Stikstofcrisis

Organiseer vooraf interbestuurlijke escalatiestromen om vanuit de uitvoeringscyclus met snelheid terug te komen in de beleidscyclus en tot bijgestelde keuzes te komen.

De recente 'stikstofcrisis' als gevolg van de PAS-uitspraak leidde tot een abrupte transitie naar een nieuwe uitvoeringsrealiteit. Mondjesmaat kwam na maatregelen de verlening van vergunningen weer op gang. Belangrijke les hierin was dat de uitvoeringskwesties die ontstaan in een politiek/bestuurlijk sterk beladen context (grote schaarste aan ruimte, grote maatschappelijke druk op beweging en succes) al heel snel bestuurlijk/politiek worden. Daartoe werden interbestuurlijke escalatiesporen afgesproken. Inhoudelijke afstemming verliep via een Bestuurlijke Commissie van provinciale bestuurders. Aan Rijkszijde werd een ministeriële commissie ingericht. De minister van LNV sprak namens het Rijk met de BC van de provincies in een bestuurlijk overleg. Deze crisisstructuur werd hals over kop opgetuigd en ingericht, met veel zoektochten naar routes, agenda's en structuur. Daarnaast hebben we bij de PAS geconstateerd dat de politiek-bestuurlijke interesse weg was met de inwerkingtreding van het programma, waardoor politiek/bestuurlijke aandacht voor de uitvoering en de knelpunten vóór de uitspraak RvS ook ver te zoeken was. Er was dus een serieus gat te overbruggen.

De implementatie van de Omgevingswet laat zich uitstekend voorspellen en gaat ook meerdere departementen raken (met tal van verschillende belangen) en zal de koepels van provincies en gemeenten ook druk gaan bezighouden. Helder is ook dat er zaken niet goed zullen gaan, die ongetwijfeld politiek/bestuurlijk gevoelig gaan liggen, met veel risico op blamegames tussen overheden onderling (digitale loketten niet op orde, lokaal onvoldoende uitvoering gegeven aan omgevingsvisie, doorgeleiding van casuïstiek vanuit gemeentelijk loket onvoldoende, reactietermijnen die niet gehaald worden...).

Vooraf uitgedachte escalatiepatronen (wie praat wanneer waarover met wie) gaan sterk helpen om de bestuurlijke rust 'getemd' te houden en in de beleidscyclus noodzakelijke bijstellingen als gevolg van uitvoeringsinzichten relatief snel te organiseren.

Het is raadzaam de structuur ook schriftelijk/grafisch vast te stellen en bestuurlijk af te laten tikken. Het functioneren ervan valt/staat namelijk bij de acceptatie én motivatie van de betrokken bestuurders.

In de stikstofcasus gingen deze escalatiepatronen meermaals niet goed (denk bijv. aan aanpassingen van de beleidsregels en wel/niet openstellen van saldeermogelijkheden): Rijk en provincies hadden ondanks bestuurlijke afstemming verschillende interpretaties van gemaakte afspraken. Of je elkaar in zulke contexten beet weet te houden is afhankelijk van: de persoonlijke vaardigheden van betrokken bewindspersonen/bestuurders én de bereidheid om met elkaar voldoende tijd te investeren. De (zeker ambtelijke) prikkel is altijd te denken dat bestuurlijke tijd schaars is. In dit soort contexten kun je bestuurlijke tijd beter ruimhartig inzetten.

Casuïstiek gezamenlijk doorspreken, dat wil zeggen ambtelijk voorbereid met alle perspectieven in één case (niét alleen het bestuurlijke verhaal van de klagende bestuurder) en van de casuïstiek naar de algemene regels en terug is een goede manier om te voorkomen dat het eigenbelang al te dominant wordt in reactie op casuïstiek.

Beleg verantwoordelijkheid voor het 'stelsel' als zodanig bij een aparte escalatietafel, los van alle individuele escalatiestromen rond specifieke thema's.

Bij de stikstofcrisis werd naast de inhoudelijke escalatiestructuur een overleg ingelast tussen de minister van BZK en (een aantal van) de commissarissen van de Koning in hun rol als Rijksheer (de zogeheten regietafel). Deze overlegtafel zag toe op de bewaking van het boeken van voldoende voortgang in het dossier als zodanig. Daardoor ontstonden gescheiden overlegcircuits voor enerzijds het oplossen van acute issues en belangenconflicten en anderzijds de monitoring van het gehele dossier als zodanig. De onderlinge afstemming tussen deze circuits was gebrekkig ingericht (wie escaleert hoe naar wie?) maar de scheiding in functies is ook voor de Omgevingswet een potentieel interessante gedachte.

Het overleg tussen de minister van BZK en de CdK's kende een eigen staf (vanuit BZK en vanuit de Kring van CdK's), met aparte informatiestromen (er werden voortgangsrapportages aan de provincies uitgevraagd met issue-signalering, aantal verleende vergunningen per tijdvak na uitspraak RvS, tempo/opstellen beleidskaders, ingezette/beschikbare capaciteit per organisatie, concrete knelpuntanalyses aan de hand van vergunningsverleningspraktijk etc.). De facto ontstond zo een apart loket, hoewel binnen BZK de ondersteuning gerealiseerd werd vanuit het programmateam Stikstof, dat ook de inhoudelijke sporen bediende. Belangrijkste knelpunt was dat onvoldoende helder was wat de regietafel met signalen kon doen: doorzettingsmacht had ze niet. Dit is in zo'n crisiscontext ook moeilijk af te spreken, maar zou vooraf (zeker bij de O-wet) wel goed in te regelen zijn. Te denken is zelfs aan een vergelijkbare constructie, waarbij de voorzitter van een soort regietafel bijvoorbeeld periodiek de belangrijkste betrokken bestuurders informeert (BZK/I&W/provincies/VNG).

PGB-crisis

Test en organiseer langs de zo klein mogelijke maat.

Met een Persoonsgebonden budget (PGB) kunnen budgethouders zelf bepalen wie aan hen persoonlijk zorg verleent en tevens deze vervolgens betalen. Gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars bepalen wie budgethouder mag worden, de SVB controleert en ondersteunt. De digitalisering van deze PGB-keten liep op een bepaald moment geheel vast: zorgkantoor DSB had met de budgethouders vereniging Per Saldo een alternatief spoor ontwikkeld voor de voorkant van het proces en de SVB ontwikkelde zelf de achterkant. Beiden kwamen niet meer tot één geheel, met enorme vertragingen en maatschappelijk schrijnende situaties als gevolg.

De oplossing is voor de Omgevingswet (met een sterk digitale component) interessant: vanuit het Ketenbureau PGB kwam het voorstel de hele keten op zijn kleinst aan de gang te laten gaan met de beide componenten (voor- en achterkant). Dat betrof 1 zorgkantoor, 1 gemeente, 10 budgethouders van deze gemeente en het betreffende zorgkantoor en de regionale contactpersoon van de SVB. Daaraan gespiegeld een klein team van IT'ers vanuit de betrokken organisaties, om op basis van deze kleine club 'ervaringsdeskundigen' een systeem te ontwikkelen dat de keten wél van voor tot achter kon ondersteunen. Met een versnelde agile werkwijze kwam zo in Westland een werkend geheel uit de verf. De les: systeemproblemen in het gehele stelsel laten zich uitstekend afschalen naar de kleinst mogelijke 'deler' en in die microsetting is het veel makkelijker aan oplossingen te werken. Kortom: denk groot maar werk klein.

Een ander fenomeen in het PGB-dossier was dat enkele cases in het publieke en politieke debat domineerden, waarmee de ruimte om te komen tot voortgang op het geheel kleiner werd. Deze dynamiek dreigde ook bij de behandeling van de Wet werk en bijstand in de Tweede Kamer. De consequente verwijzing van toenmalige staatssecretaris Rutte naar de verantwoordelijke overheid in deze, de gemeente, werkte hierop zuiverend.

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

In de Wet SUWI staan interessante experimenteerartikelen die ruimte creëren om beleidsmatig effectief te kunnen reageren op uitvoeringsproblemen.

Met dit probleem is verbonden dat het ingewikkeld is om wetgeving zo in te richten dat je beleidsmatig effectief kunt reageren op uitvoeringsproblemen. Een goed voorbeeld in dit kader is de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). In de Wet SUWI is geregeld hoe de structuur met betrekking tot de uitvoering van taken inzake de arbeidsvoorziening en de sociale verzekeringswetten is vormgegeven. Interessant aan deze wet is een aantal experimenteerartikelen om op het hoogste niveau heel flexibel te kunnen schakelen op de knelpunten op het laagste niveau. Zo vormde dit artikel de basis voor stroomlijning van gegevens over de domeinen van werk en inkomen en zorg heen. Opletpunt zijn goede 'checks en balances'. Zo vormde dit artikel ook mede de basis voor gebruik van het systeem Syri waarbij de gebruikte algoritmes doorschoten in ongeoorloofde discriminerende elementen.

NVWA

Social media kan een directe feedbackloop zijn voor de mismatch in fit tussen beleidsrealiteit en de uitvoeringspraktijk.

De NVWA reageert al sinds 2012 op vragen en signalen vanuit sociale media als Twitter, Facebook, Instagram en dergelijke. Dit onder andere om meer zicht te krijgen op vragen die leven in de samenleving en de beeldvorming rond de organisatie. In de loop der jaren is dit beleid doorontwikkeld en leggen inspecteurs via blogs uit wat de NVWA precies doet en wordt uitleg gegeven over bepaalde situaties. Bijvoorbeeld via Twitter reageren inspecteurs direct op opmerkingen en/of signalen en gaan ze in gesprek met de betreffende poster.

Los van het directe effect – mensen informeren – heeft dit als belangrijke meerwaarde dat de organisatie meer bewust is geworden van de buitenwereld ('voor wie doen we het eigenlijk'), een belangrijke informatiebron heeft aangeboden terwijl ook de interne zichtbaarheid van inspecteurs en de samenwerking een impuls heeft gekregen.

Bij de Omgevingswet is natuurlijk de vraag wíé deze rol krijgt: daar moet wel kennis van de uitvoering geconcentreerd zitten. Het Informatiepunt Leefomgeving zou een potentieel logische speler zijn. Vanuit het signalerende orgaan kunnen uitstekend bevindingen/reflecties via de onder 1 genoemde interbestuurlijke escalatiestromen tot besluitvorming leiden. Oplossingen zouden in de kleinschalige setting zoals genoemd onder 3 tot stand gebracht kunnen worden.

Hoofdauteurs

André Oostdijk

Adviseur fysiek domein Berenschot

Frederik van Dalfsen

adviseur Berenschot, expert stelselsturing

Korrie Louwes

Hoofdinspecteur Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Bronnen

www.overheidincontact.nl/hoe-de-nvwa-als-toezichthouder-meer-contact-krijgt-met-de-samenleving-via-social-media/

'WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG'

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
030 2 916 916

www.berenschot.nl