

# De scheiding tussen beleid, uitvoering en politiek

## Het missende element in het debat over de inrichting van de verzorgingsstaat

Taco Brandsen & Jan-Kees Helderman\*

Bijna twintig jaar geleden publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) zijn veelgeprezen rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004), waarin de raad zich kritisch uitliet over de scheiding tussen beleid en uitvoering. De conclusie van Wallenburg, Putters en Van der Grinten dat deze scheiding nog steeds bestaat, is ons inziens terecht.

Waar wij anders denken, is de oplossing. Wallenburg e.a. zoeken de oplossing in kaderstellende normen en lokale ruimte. Dat vraagt om vertrouwen en ondersteuning in maatschappelijk initiatief en lokale dialoog en een nieuwe kennisinfrastructuur die toegankelijk is voor iedereen. Daarbij past juist geen boedelscheiding, maar een goed georganiseerd samenspel mét breed georganiseerde maatschappelijke verantwoording, aldus de auteurs. We zijn het grotendeels met die analyse en conclusies eens – maar het is te gemakkelijk, of misschien te ongemakkelijk, om daar te eindigen. Het pleidooi voor ‘productieve’ bestuurlijke verhoudingen kent waarschijnlijk weinig tegenstanders – net als de WRR-studie destijds. Wanneer een analyse uit 2004 anno 2022 actueler is dan ooit, en in de tussentijd beleidsoperaties (de decentralisaties) hebben plaatsgevonden die kennelijk geen enkele verbetering hebben gebracht, dan is de vraag wat we over het hoofd hebben gezien. Dus om de zaak wat scherper te stellen: waar lag de blinde vlek van de WRR-studie destijds?

Met de probleemanalyse van de WRR is op het eerste oog niets mis. Zo stelde de raad dat de politieke sturing van de maatschappelijke dienstverlening is omgeslagen in een overmatige aandacht voor het beheren en beheersen in plaats van voor de normatieve of ideologische aspecten van die dienstverlening. Het sleutelwoord in de probleemanalyse van de raad is ‘boedelscheiding’. Er was sprake van een onzalige boedelscheiding in de relatie tussen de politiek en de overheid enerzijds en maatschappelijke dienstverleners anderzijds, aldus de raad (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004, 229). En eenzelfde boedelscheiding bestond er tussen intern toezicht en bestuur, tussen extern toezicht en de sectorinstellingen, tussen professionals en managers, enzovoort. Het was een onprettig huwelijk, dat op sommige beleidsterreinen zelfs dreigde te ontaarden in een vechtscheiding.

\* Prof. dr. Taco Brandsen is hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Prof. dr. Jan-Kees Helderman is hoogleraar sociaal beleid en bestuur aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Het is interessant om *Bewijzen van goede dienstverlening*, waar wij overigens intensief bij waren betrokken destijds, met de kennis van nu terug te lezen. Het eerste opvallende punt is dat ‘decentralisatie’ in de WRR-studie eigenlijk nauwelijks enige potentie werd toegedicht. De gemeente wordt pas op pagina 104 van het rapport voor het eerst genoemd (in een institutionele geschiedschrijving) en krijgt nergens de rol van een beleidsbepalende overheid toegedicht. Regionale samenwerking en de vraag welke voorziening op welke schaal georganiseerd moet worden, waren nog geen kwestie. Wanneer het in het rapport ging over ‘de’ overheid werd vooral de rijksoverheid bedoeld. Van medebewind tussen overheden werd niet gesproken. De voorbeelden van eerdere decentralisaties werden niet zozeer als oplossing, maar als deel van het probleem gezien. In het geval van de arbeidsvoorziening (1991) ging het om decentralisatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op basis van centraal vastgestelde financiële parameters en prestatienormen. In het geval van de Welzijnswet (1987) ging het over ‘over de bestuurlijke schutting gooien’ van een verweesde sector waarvan niemand destijds nu precies wist wat en hoe men deze zou moeten waarderen en positioneren. De Heilige Graal werd vervolgens gezocht in quasi-marktachtige constellaties, die op hun beurt weer zouden leiden tot een stapeling van het aantal toezicht- en verantwoordingsarrangementen. De WRR oordeelde terecht kritisch op deze eerdere decentralisaties en quasi-marktconstructies.

Een ander opvallend punt van het WRR-advies is dat politiek toch grotendeels afwezig is. Omdat de gemeente niet in beeld was als beleidsbepalende overheid, was het ook niet duidelijk waar de politiek naartoe zou moeten worden verplaatst. Er werd in het rapport weliswaar verwezen naar de verplaatsing van de politiek, en in navolging van de Duitse socioloog Ulrich Beck valt één keer het begrip ‘subpolitiek’, maar waar naartoe de politiek dan verplaatst zou moeten worden bleef onbesproken. De meest voor de hand liggende optie, de gemeenteraad, werd slechts één keer in het advies genoemd, maar dan in relatie tot het interne toezicht op het primair onderwijs. Andere (experimentele) vormen en locaties van democratie werden niet genoemd. Daarmee werd stilzwijgend feitelijk ingestemd met de klassieke representatieve democratie in de figuur van de Tweede en Eerste Kamer, zoals we die kennen.

Met de kennis van nu, met veel incidenten en moeizaam verlopende decentralisatieoperaties achter de rug, lijkt het een gelukkige keuze om de decentralisatie niet als ultieme oplossing voor de problemen van maatschappelijke dienstverlening te zien. Toch volgden de decentralisaties in het sociale domein in de kern de lijn van de WRR, omdat ze nu juist bedoeld waren om politiek, bestuur, beleid en uitvoering dichter bij elkaar te brengen: om professionals weer het mandaat te geven dat hen helpt om te ‘doen wat nodig is’; om kwetsbare burgers te helpen om weer iets van hun ‘eigen’ kracht terug te vinden. Dat is maar beperkt gelukt. Er is nog steeds veel centraal beleid dat op een even zo grote afstand van de uitvoering staat. Ondertussen zien we ook in veel gemeenten een kloof tussen beleid en uitvoering ontstaan. Professionals hebben nog steeds niet de ruimte om te doen wat nodig is.

Een ander opvallend punt, als we teruglezen met de wijsheid van achteraf, is dat het advies over de vijf sectoren van maatschappelijke dienstverlening (volkshuisvesting, welzijn, onderwijs, gezondheidszorg en arbeidsmarktvoorzieningen) vasthoudt aan de geijkte historisch gegroeide institutionele grenzen van deze beleids-terreinen. Ieder van de sectoren was ooit ontstaan als oplossing voor een maatschappelijk probleem. Maar voor welk probleem zij vandaag de dag een oplossing zouden kunnen zijn, de existentiële vraag, bleef grotendeels buiten beeld. Zo werd er vanuit bestaande oplossingen naar problemen gezocht in plaats van voor nieuwe problemen nieuwe oplossingen te zoeken. Er was nog geen sprake van een transitie van de verzorgingsstaat, laat staan van een transformatie van de verzorgingsstaat. Het beleid op een aantal van deze terreinen (vooral bij welzijn, primair onderwijs en volkshuisvesting) was destijds de hefboom voor grote politiek-normatieve projecten (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004, 219). Doordat het rapport de fundamentele vraag naar de maatschappelijke grondslagen van het beleid buiten beeld liet, werd ook niet helder waar het politiek-normatieve debat rond de verzorgingsstaat over zou moeten gaan en met wie en waar dit debat vervolgens zou moeten worden gevoerd. Misschien is het te veel gevraagd van één advies, maar eigenlijk koos de WRR voor de passieve gedragsoptie van 'stille' waar het de politiek-normatieve dimensie van maatschappelijke dienstverlening betrof (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004, 74). De vraag is of de probleemanalyse daarmee uitputtend genoeg was om te kunnen leiden tot productieve oplossingen.

Op dit punt gekomen moeten wij de WRR, die in 2022 zijn vijftigste verjaardag vierde, recht doen. De analyse van de raad stopte niet bij *Bewijzen van goede dienstverlening* in 2004. De daaropvolgende jaren laten zich eigenlijk lezen als een groot en zich ontwikkelend politiek-normatief project. Met *Bewijzen van goede dienstverlening* was het project hooguit in de steigers gezet. Het in 2006 verschenen *De verzorgingsstaat herwogen* gaf verder koers en inhoud aan het politiek-normatieve project. En het in 2007 verschenen rapport *De lerende overheid* zette uiteen wat deze zoektocht naar een nieuwe verzorgingsstaat van de overheid zelf vroeg. Het is een lange zoektocht naar een nieuwe 'governmentality' van onze verzorgingsstaat (Helderman, 2022). In 2012, drie jaar voor de grote decentralisaties, verscheen het rapport *Vertrouwen in burgers*. Dat rapport bouwde voort op eerdere rapporten als *Vertrouwen in de buurt* (2005) en *Vertrouwen in de school* (2009). In 2013 verscheen het magazine *Doen. Nieuwe vormen van democratie*. In 2017, twee jaar na de decentralisatie, werd het politiek-normatieve project min of meer afgesloten met de publicatie van het tamelijk ontvullende rapport *Weten is nog geen doen*, waarin de te optimistische verwachtingen ten aanzien van de eigen kracht van kwetsbare burgers terecht werden getemperd. Dat we 'eigen' kracht van de burger als een instrumentele voorwaarde voor de effectiviteit van beleid zijn gaan zien (denk aan de zelfredzaamheidmatrix), is de ironie ten top. Toch ligt in die nadruk op de rol van de burger wellicht de kiem van de oplossing besloten, want uiteindelijk gaat het om een herijking van de relatie tussen burger en overheid – een politieke verhouding. Het grote politiek-normatieve project, dat nodig is om maatschappelijke dienstverlening weer een existentiële rol van betekenis te geven, is er wel degelijk, bijvoor-

beeld in discussies over de toekomst van de representatieve democratie, of over de politiek-bestuurlijke verhouding tussen Europese Unie en nationale overheid, tussen nationale en lokale overheid. Het is echter losgekoppeld van de het debat rond de inrichting van de verzorgingsstaat – iets wat aan het begin van de twintigste eeuw ondenkbaar zou zijn geweest.

Waar je de WRR-studie om kunt bekritisieren (en die kritiek geldt ook onszelf) is dat zij zich te veel liet meesleuren in de bewust gedepolitiseerde benadering van het bekritiseerde beleid. Het New Public Management dat veel beleid heeft geïnspireerd, was mede succesvol juist doordat het de heftige conflicten rond verdelingsvraagstukken omzeilde. Het in de jaren negentig populaire ‘Dutch model’ ging prat op het gebrek aan politiek conflict. Ook *Bewijzen van goede dienstverlening* koos uiteindelijk voor een oplossing die even technocratisch was als het op te lossen probleem, zonder in te gaan op de politiek-bestuurlijke verschuiving die daarmee gepaard moest gaan. Daarmee is ook een essentieel ingrediënt van de transformatie van de verzorgingsstaat vergeten.

Nieuwe bestuurlijke verhoudingen vragen om nieuwe *politiek*-bestuurlijke verhoudingen. Wanneer we praten over de scheiding tussen beleid en uitvoering, en productieve bestuurlijke verhoudingen, dan is het net alsof dat beleid van niemand is en of het geen verschil maakt tussen mensen. Dat is natuurlijk niet zo. Het gaat erom welke keuzes we maken: wie krijgt wat en waarom? Wanneer we zeggen dat in deze gedecentraliseerde verzorgingsstaat beleid veelal in de uitvoering wordt gemaakt (aan de keukentafel, in het wijkteam, binnen de discretionaire ruimte van de uitvoerder, in een vorm van coproductie) omdat het om maatwerk gaat en we ongelijke mensen niet gelijk willen behandelen, dan wordt er ook politiek in de uitvoering gemaakt.

Het gaat dus niet alleen om de scheiding tussen beleid en uitvoering, maar om de *scheiding tussen politiek, beleid en uitvoering*. Zonder combinatie met een politiek-bestuurlijke verschuiving zijn de slimme uitvoeringsconstructies gedoemd te mislukken (het omgekeerde geldt uiteraard ook). Het debat over de inrichting van de verzorgingsstaat raakt daarmee ook aan het debat over de toenemende problemen met de uitvoerbaarheid en rechtmatigheid van beleid, met de schuivende rol van de lokale democratie en gemeentelijke organisaties, en met de opstelling van een nationale overheid die op steeds meer vlakken niet meer de aangewezen partij lijkt om (alleen) maatschappelijke problemen aan te pakken. Het zijn allemaal discussies die ook gaan over de fundamentele toedeling van verantwoordelijkheden en over verantwoordelijkheid in de samenleving. In hoeverre dat politieke element meer conflict betekent, en hoe we dat moeten duiden, is een vraag voor empirisch onderzoek. Nanke Verloo (2015) heeft gewezen op de potentieel productieve rol van conflict. Het gaat er niet enkel om goede dienstverlening te bewijzen, maar ook te bepalen, desnoods te bevechten, wat dan precies goed is en door wie dat wordt bepaald. Hoe inspirerend de WRR-studie van destijds ook was, we mogen hopen dat deze over tien tot twintig jaar niet meer zo actueel blijkt als nu.

## Literatuur

- Helderman, J.K. (2022). *De kwesties in het sociaal domein. Een pleidooi voor een pragmatisch reveille* (Inaugurale rede, uitgesproken op 10 november 2022). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Verloo, N. (2015). *Negotiating urban conflict: Conflicts as opportunity for urban democracy* (Dissertatie). Universiteit van Amsterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.