

Over de vitalisering van bureaucratie en sturingsinnovatie¹

Albert Jan Kruijer

1. Analyse: zelfreferentialiteit en maatschappelijke problemen

‘In de diepte is het stil’. Zo heet het paper dat de aanleiding van dit schrijven is. De auteurs van dat paper vragen zich af hoe het kan dat het politiek-bureaucratische complex in Nederland steeds opnieuw dezelfde fouten lijkt te produceren.

Zelfreferentialiteit zien de auteurs als een belangrijke oorzaak. Juristen, financials en ICT-ers veranderen alleen op hun eigen voorwaarden. Als een wet verandert, als jurisprudentie verandert (juristen), als een begrotingssystematiek of een rekenregel verandert (financials) of als technologie of een algoritme verandert (ICT-ers). Dat betekent vooral ook dat ze niet veranderen op voorwaarden van een van de andere beroepsgroepen. Juristen zullen de wet niet anders interpreteren omdat de begrotingssystematiek verandert, bijvoorbeeld. Maar vooral ook: Over het algemeen zullen deze beroepsgroepen niet veranderen omdat er iets in de samenleving verandert. Omdat schulden toenemen. Of het aantal uithuisgeplaatste kinderen. Als het woningtekort toeneemt. Of het aantal daklozen. Dat ligt niet zozeer aan die beroepsgroepen zelf, maar is meer een gevolg van hoe we het stelsel hebben ingericht.

Deze zelfreferentialiteit en de gevolgen daarvan bieden een diep inzicht in veranderingen in het sociale domein. Immers in het sociale domein staat vaak de inhoud voorop, het maatschappelijke vraagstuk, de maatschappelijke opgave. Of het nu gaat om de Integrale Zorgakkoorden (gezondheid), de Hervormingsagenda jeugd (preventie), de Toekomstscenario’s jeugdbescherming (veiligheid), de nieuwe participatiewet (de menselijke maat), de hersteloperatie KOT (herstel), de plannen voor de ouderenzorg (personeelstekort), steeds staat een maatschappelijk doel voorop.

En steeds besteden overheden en maatschappelijke partners te weinig aandacht aan ‘de diepte’ van het systeem en het stelsel, aan ‘de buik van de bureaucratie’ om het wat plastischer te formuleren.

Dat leidt ertoe dat iedere poging tot verandering uiteindelijk strandt in oude wet- en regelgeving, bestaande financieringsarrangementen en inkoopregels, aloude discussies over privacy en het delen van informatie of ‘dwingende’ en verouderde ICT: ‘computer says no’.

Aan de IZA tafels, bijvoorbeeld, worden overal in het land voorstellen gedaan om mensen gezonder te laten leven. Bijvoorbeeld door te investeren in bestaanszekerheid. Zo zou het aflossen van schulden stress verlagend werken en een afname van de vraag naar GGZ zorg bewerkstelligen. Maar verzekeraars stellen dat ze daar niet in mee kunnen gaan omdat ze

¹ Dit working paper is gebaseerd op meerjarig actieonderzoek naar sturingsinnovatie in NPLV gebieden door het Instituut voor Publieke Waarden

niet mogen investeren in die voorstellen vanwege de zorgverzekeringswet. Immers, preventie staat niet omschreven als 'zorg' in die wet. Laat staan het aflossen van schulden. Dus komt een verdere integratie van het zorgdomein en het sociale domein niet tot stand. Ten koste van de maatschappelijke problematiek.

In de jeugdbeschermingsketen stukt innovatie omdat de Raad voor de Kinderbescherming de veiligheid van kinderen niet kan garanderen als partijen samen innoveren. De RvdK vermoedt dat ze niet aan hun wettelijke taak kunnen voldoen als andere waarden dan veiligheid ook een rol spelen. Waarden die voor ketenpartners belangrijk zijn. Gezondheid bijvoorbeeld, of educatie. De RvdK voert een wettelijke maatregel uit die haar beperkt in samenwerkingsmogelijkheden met wijkteams, jeugdteams, basisscholen, consultatiebureaus, de politiek, woningbouwcorporaties, etc.

Het aantal kinderen dat niet naar school kan omdat ze niet in het passend onderwijs passen, blijft stijgen. Samenwerkingsverbanden van scholen in het primaire onderwijs en het secundaire onderwijs moeten dat passend onderwijs organiseren. Daarvoor krijgen ze middelen van het ministerie van OCW. Maar voor een groeiend aantal kinderen lukt dat niet. Terwijl ze thuis zitten ontwikkelen ze steeds meer problemen waar jeugdzorg voor nodig is. Gemeenten moeten die jeugdzorg organiseren en betalen, maar gemeenten gaan niet over de kwaliteit van het onderwijs. Wel groeien de financiële tekorten van gemeenten juist ook op dit vlak.

Woningbouwcorporaties blijven ondanks de woningnood 60% van hun eengezinswoningen toewijzen aan eenpersoonshuishoudens. Niet omdat dat verstandig is, maar omdat de toewijzingssystematiek zo geregeld is.

Mensen die zich vrijwillig inspannen voor hun buurt en op die manier 'participeren', mogen vanuit de participatiewet niet meer dan 150 euro per maand vrijwilligersvergoeding krijgen. Ook al leidt die participatie uiteindelijk tot een vaste baan.

Of het nu gaat om werk, inkomen, schulden, zorg, wonen of onderwijs: de maatschappelijke problemen stapelen zich zienderogen op. Toch voelen veel verantwoordelijken zich niet bij machte om er iets aan te doen. Het zijn 'de regels', 'het geld', 'de kpi's', of 'de afspraken' die voorkomen dat oplossingen duurzaam aanslaan.

Dat geldt vooral het moment dat er 'domein overstijgend' gewerkt moet worden. Tussen jeugdzorg en onderwijs bijvoorbeeld. Of tussen armoede, inkomen en wonen. Of tussen veiligheid en bestaanszekerheid. Tussen de domeinen waar de ministeries van VWS, SZW, OCW, VenJ en BZK samen met gemeenten en woningbouwcorporaties en verzekeraars voor verantwoordelijk zijn, kortom.

Dus blijft verandering incidenteel, want projectmatig. Experimenten kunnen incidenteel gefinancierd worden met Specifieke Uitkeringen (de zogenaamde Spuks). Experimenteerwetten maken tijdelijke uitzonderingen mogelijk. Innovatieprogramma's duren zolang als de tijdelijke financiering dat toelaat.

Maar het staande systeem blijft bestaan. Een systeem dat grotendeels in de vorige eeuw is ontwikkeld. Een systeem dat ook niet meer past op de maatschappelijke vraagstukken van deze tijd. In andere woorden: maatschappelijke innovatie kan niet duurzaam plaatsvinden, zonder dat het bureaucratische systeem duurzaam verandert. Onze veronderstelling is dat dat alleen kan als we de zelfreferentialiteit duurzaam doorbreken. Hieronder verkennen we hoe dat moet.

2. Verdieping: Afgestompte bureaucratie

Daarvoor moeten we eerst de diepte van het systeem in. Wat verstaan we onder dat 'systeem'? In de kern is bureaucratie ontworpen om impact te maken. Impact in de vorm van verandering in de samenleving. Die verandering kan bestaan uit inkomen, zorg, wonen, werk, onderwijs, etc. Op die manier bekeken kunnen we bureaucratie opvatten als een verzameling van sturingsinstrumenten om verandering in de samenleving te bewerkstelligen. We onderscheiden de volgende sturingsinstrumenten:

- **Wet en regelgeving:** met wetten en regels kun je verbieden, gebieden, verplichten, kortom sturen. Bovendien kan de staat naleving afdwingen met behulp van het geweldsmonopolie. Rules are tools, populair gezegd. Wetten en regels vormen een zeer krachtig sturingsinstrument om publieke waarden te realiseren.
- **Geld:** Geld is een zeer krachtig sturingsmiddel om als overheid impact te maken in de samenleving. Overheden kunnen mensen met geld verleiden om dingen juist wel of niet te doen, om bepaald gedrag wel of niet te vertonen. Met verschillende financierings- en bekostigingsinstrumenten kunnen overheden financiële prikkels inbouwen om bepaalde waarden als solidariteit, vrijheid en gelijkheid kracht bij te zetten.
- **Accountability:** Het afleggen van verantwoording over besteedde middelen is een ander belangrijk sturingsinstrument. Zijn publieke middelen effectief besteed? Hebben wet- en regelgeving en publieke geld hun doel gediend? Zijn Beleidsdoelen gehaald? De manier waarop overheden deze accountability organiseren (welke kpi's, welke data, welke methoden) stuurt de interventie en het effect. Om die reden is accountability ook een zeer krachtig sturingsinstrument.
- **Governance en organisatie:** daarnaast is de manier waarop publieke besluitvorming is georganiseerd, wie er wel en niet mag mee praten, wie er toezicht houdt, en wie de kwaliteit bepaalt van belang. De manier waarop publieke dienstverlening is georganiseerd (centraal of decentraal? Digitaal of analoog?) hangt zeer sterk samen met de effectiviteit ervan.
- **Communicatie:** Tot slot zien we met name de laatste jaren communicatie (al dan niet digitaal via sociale media) als een belangrijk sturingsinstrument. Met een groeiend aantal communicatieadviseurs proberen publieke organisaties hun boodschap aan de vrouw of man te brengen. Communicatie is daar een krachtig instrument voor. Je kan er mensen mee verleiden en overtuigen.

Ten behoeve van dit verdiepende working paper vatten wij bureaucratie op als een functie van wet- en regelgeving, geld, accountability, governance en organisatie en communicatie.

Of: met behulp van deze bureaucratische sturingsinstrumenten kunnen overheden publieke waarden realiseren in de samenleving. Wel stuiten we op een aantal problemen. Ten eerste kennen de theoretische positieve eigenschappen van de sturingsinstrumenten die we hierboven beschreven een aantal praktische schaduwzijden:

- Wet- en regelgeving

We kennen zeer veel verschillende wetten, regels, amvb's, richtlijnen, werkinstructies, etc. Niet zelden botsen die regels in wetten met elkaar in de praktijk. Bovendien geldt het adagium 'ken de wet', al lang niet meer voor de mensen die zelf met die wetten en regels moeten werken. 'Het mag niet van de wet', klinkt regelmatig, terwijl daar geen enkele juridische grondslag voor is. Vaak is het vooral een teken van een gebrek aan overzicht van welke wetten en regels er allemaal op een casus of vraagstuk van toepassing zijn. Om maar niet onrechtmatig te handelen, wordt er dan überhaupt niet gehandeld. Wat vervolgens weer contra legem kan zijn en onrechtvaardigheid produceert. Ergo:

We zien door de rechtmatigheid de rechtvaardigheid niet meer.

- Financiering en bekostiging

Naast heel veel wetten en regels bestaan er ook heel veel verschillende geldstromen. Zowel als het gaat om structurele financiering (Als hoofdstromen in het sociaal domein zien we al onderwijs, gezondheidszorg, jeugdzorg, werk en inkomen, maatschappelijke ondersteuning, volkshuisvesting, etc) als om incidentele financiering. Elk zichzelf respecterend beleidsdomein kent meerdere experimenteerprogramma's met dito projectsubsidies. Daarnaast bestaan er sinds een aantal jaren meer dan 1000 zogenaamde specifieke uitkeringen, oftewel spuks. Door een gemiddelde basisschool stromen inmiddels meer dan 15 financieringsstromen. Daar komt bij dat in het sociale domein vrijwel alles 'pxq' gefinancierd is. Overheden kopen in zorg en sociale zekerheid vooral inspanning in. En niet zozeer resultaat.

Dat, gekoppeld aan de hoeveelheid geldstromen, leidt ertoe dat er niemand feitelijk meer 'stuurt' met geld. Vooral ook omdat veel financieringsstromen niet op elkaar afgestemd zijn en tegengestelde financiële prikkels veroorzaken. Ergo:

We zien door het geld het rendement niet meer.

- Accountability

Dan de zogenaamde 'verantwoordingsbureaucratie'. Publieke organisaties hanteren allerhande opgelegde en zelfopgelegde key performance indicatoren (kpi's) om bij te houden wat er met al die verschillende geldstromen is gebeurd. 750 kpi's sociaal domein voor een verschillende gemeente is geen uitzondering. Maar omdat overheden vooral 'inspanning' inkopen en geen 'resultaat', meten we vooral wat er gebeurd is. Niet wat het resultaat daarvan is. Laat staan wat de outcome of impact van iets is. Ondanks 'smart' aanpakken en 'de bedoeling' die 'centraal' staat, zien publieke organisaties het afleggen van verantwoording vooral als een administratieve last. Niet als een manier om maatschappelijke impact te maken. Een hele eenvoudige relevante vraag als, 'wat is het effect van armoede op de veiligheidssituatie van kinderen?' of 'interveniet de jeugdbescherming meer bij

mensen met een uitkering', kan daardoor niet zomaar beantwoord worden. Als die al gesteld wordt. Ergo:

We zien door de KPI's het resultaat niet meer.

- Governance en organisatie

De schaduwzijde van de governance en organisatie van een vraagstuk zien we terug in het exemplarische voorbeeld van het aantal 'tafels' dat georganiseerd wordt. Of dat nu WOZO tafels zijn, of IZA tafels, of GALA tafels, of Brede Regie Tafels, of Jeugdbeschermingstafels. Over het algemeen zit iedereen (van financier tot aanbieder) om tafel, behalve de leerling, de patiënt, de uitkeringsgerechtigde, de woningzoekende. Beleid- en besluitvorming en zelfs uitvoering gaat nog steeds over mensen en wordt niet gemaakt met mensen. Ergo:

We zien door de overleggen de mensen niet meer.

- Communicatie

Tot slot zien we als schaduwzijde van 'communicatie' als sturingsinstrument dat vooral de politiek-ambtelijke sensitiviteit dominant is geworden in de politieke communicatie, niet zozeer de ambtelijk-maatschappelijke sensitiviteit. Bedoelingen worden gecommuniceerd, niet zozeer realiteiten. Opvattingen, niet zozeer feiten. Dat gaat ten koste van communicatie als sturingsinstrument. Daar komt bij dat erop zeer veel verschillende plekken op verschillende manieren gecommuniceerd wordt. Ergo:

We zien door de communicatie de boodschap niet meer.

Samenvattend zien we een systeem dat we conventioneel 'bureaucratie' noemen en dat steunt op de zelfreferentiele domeinen van regels, geld en techniek. Als we inzoomen op die domeinen dan zien we een aantal sturingsinstrumenten die zichzelf verminderd effectief zijn. Dat kan een gevolg zijn van zelfreferentialiteit. Daar komt bij dat niemand 'in samenhang' lijkt te sturen op de verschillende sturingsinstrumenten. Ook dat kan een gevolg zijn van zelfreferentialiteit. Oftewel: zelfreferentialiteit leidt er toe dat je het afstompen van je eigen sturingsinstrument niet ziet, en dat je ook het afstompen van andere sturingsinstrumenten niet ziet. Wel leidt het tot een afnemend sturingsvermogen van de overheid dan wel de publieke sector als geheel. In het laatste afsluitende deel van dit working paper zoeken we naar een oplossingsrichting voor dit fenomeen dat we afgestompte bureaucratie zullen noemen.

3. Remedie: Vitalisering bureaucratie door sturingsinnovatie

Hierboven formuleerden we de veronderstelling dat zelfreferentiele beroepspraktijken in het openbaar bestuur samenhangen met het 'afstompen' van belangrijke sturingsinstrumenten. Als die veronderstelling klopt dan leidt dat tot een minder effectieve overheid. Het opnieuw 'scherpen' van deze afgestompte instrumenten zou kunnen leiden tot een herstel van die effectiviteit. Maar dat veronderstelt wel dat de samenleving nog een op zelfde manier in elkaar steekt als in de tijd dat 'bureaucratie' en daarmee deze instrumenten in de moderne tijd werden geïntroduceerd (rond de vorige eeuwwisseling) en ze tot wasdom kwamen (na de Tweede Wereld Oorlog). Dat is geenszins het geval. We

zullen de instrumenten dus niet zozeer moeten 'slijpen' maar moeten aanpassen aan deze tijd.

Niet zozeer een stelselwijziging, of een organisatieverandering, maar sturingsinnovatie dus. We zien de volgende veranderingen van de beschreven afgestompte sturingsinstrumenten voor ons:

1. Wetten: Harmoniseren van wetgeving in plaats van weer een nieuwe wet

We hebben te veel wetten en regels. Het harmoniseren van die wetten per domein kan dan soelaas beiden. Dat kan sectoraal, maar ook territoriaal. De integrale verordening sociaal domein waarmee de gemeente Terneuzen werkt mag een goed voorbeeld heten van sectorale integratie. De Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet zijn in die verordening verdisconteerd. De in aanmaak zijnde Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek is een voorbeeld van territoriale integratie. Binnen een bepaald gebied mogen gemeenten aan de slag met het samenvoegen van beleid, programma's en ook wetgeving.

2. Geld: Bureaucratievrij geld en revolverende fondsen in plaats van pxq -financiering en tientallen potjes

Het ontschotten van budgetten is een andere manier om te innoveren. Het samenvoegen van geld om effectiever te sturen. Dat kan bijvoorbeeld met een resolverend fonds: als een investering geld oplevert, kan dat rendement weer aangewend worden voor de verbreding of uitbreiding van de aanpak. Juist het creëren van 'een pot geld' voorkomt discussies over wie er investeert en waar het rendement valt. Als we de schulden in een flat afkopen, waardoor mensen minder zorg nodig hebben, kan dat zorgrendement weer aangewend worden voor de volgende flat. In Arnhem worden daar de eerste stappen mee gezet. Bureaucratievrijgeld gaat dus niet alleen om het ontschotten van middelen, maar ook om het revolverend investeren van die middelen. Het gaat dan veel meer om investeren, dan om bekostigen.

3. Accountability: Outcome en impact monitoring in plaats van 650 input kpi's

Veel managementinformatie is gebaseerd op input, throuput en output kpi's. Outcome en impact worden nauwelijks gemeten. Monitoring en dashboarding op basis van outcome en impact is van belang omdat we anders niet weten of ontschotte middelen en geharmoniseerde wetten ook daadwerkelijk leiden tot meer effect. Niet in termen van inspanning, maar in termen van resultaat. De trend om 'brede welvaart' in kaart te brengen die SCP en andere planbureau's aanjagen is in die zin een hoopvolle stap. Hetzelfde geldt voor het dashboard 'Zichtbare Wijken' waarin veel KPI's vanuit verschillende domeinen territoriaal als betekenisvolle data worden gecombineerd.

4. Governance: Samen met mensen

Het betrekken van mensen bij het oplossen van de problematiek die ze ervaren is een belangrijke manier om tot kwalitatief hoogwaardige en gedragen oplossingen te komen. Dat kan als individu, maar met name het betrekken van groepen mensen bij gemeenschappelijke uitdagingen is van belang. Vooral omdat het sociale domein vrijwel

alleen bestaat uit individuele voorzieningen. Als een groep bewoners niet kan werken omdat er een wachtlijst is bij de kinderopvang, kunnen ze dan zelf een kinderopvang starten? Kan een groep bewoners die allemaal schulden hebben bij dezelfde verzekeraar, corporatie en gemeente een gezamenlijk bod doen tegen finale kwijting? Wat zouden buurtbewoners bedenken als ze gevraagd wordt om eenzaamheid te bestrijden in hun wijk? Naast het harmoniseren van wetgeving, het ontschotten van budgetten, het verbreden van Accountability is het betrekken van bewoners bij de oplossingen voor de problemen die ze ervaren een belangrijke instrumentele vernieuwing.

5. Communicatie: Maatschappelijke communicatie in plaats van politieke communicatie

Niet de communicatie van politiek of beleid richting burger zou voorop moeten staan, maar de communicatie over de buurten en wijken waar mensen wonen. Hoe hoog is de armoede? Hoeveel kinderen staan onder toezicht van jeugdzorg? Hoeveel eenzaamheid is er in de wijk? Hoeveel ouderen wonen er die zorgbehoevend zijn maar op een wachtlijst staan? Hoeveel thuiszitters passend onderwijs? Hoeveel voortijdig schoolverlaters zijn er? Hoeveel mensen hebben psychische problemen? Het communiceren over problemen kan emanciperend werkend. In ieder geval kunnen overheden beter communiceren wat ze alleen niet meer aankunnen (gezien de wachtlijsten, de personeelstekorten, etc). De samenleving weet dan in ieder geval waar het zinnig initiatief kan nemen.

Wat deze vijf voorstellen delen is dat ze een poging doen om sturingsinstrumenten door te ontwikkelen voor deze tijd. Daarmee kunnen ze meer vatbaar worden voor de ontwikkelingen in de samenleving. Het harmoniseren, ontschotten, impact meten, mensen betrekken, en maatschappelijk communiceren maakt instrumenten 'open'. Wie ontschot budgetteert kan andere financieringsstromen moeilijk links laten liggen. Wie wetten harmoniseert zal zich ook rekenschap moeten geven van andere juridische stelsels. Wie op brede welvaart monitort zal ook andere outcome-indicatoren moeten meewegen. Wie bewoners betreft zal per definitie plannen te horen krijgen die niet aan andere 'tafels' te horen zijn. Wie maatschappelijk communiceert, zal ook maatschappelijke communicatie terugkrijgen.

Daarnaast dwingen de instrumenten in deze nieuwe vorm tot een verhouding met anderen instrumenten. Geharmoniseerde wetten werken niet zonder ontschotte budgetten. Ontschotte budgetten werken niet zonder outcome en impact accountability. En als we governance en organisatie blijven inrichten zonder de mensen om wie het gaat en daar politieambtelijk over blijven communiceren, gaat het geheel niet werken. In andere woorden, de doorontwikkeling van instrumenten brengt ze ook weer in verband met elkaar.

Tot slot gaan we terug naar de aanleiding van dit schrijven. In het essay 'In de diepte is het stil', definiëren de auteurs een aantal zelfreferentiele beroepspraktijken als verklaring voor het feit dat bureaucratie geneigd is oude fouten steeds opnieuw te herhalen. Iedere poging tot herstel kopieert zo de fouten van de oorspronkelijke kwaal. Hierboven hebben we geprobeerd die gedachte te verdiepen. Reflexiviteit is de enige oplossing voor zelfreferentie. De auteurs wijzen op feedbackloops als oplossing voor het doorbreken van

zelfreferentiele systemen. Als we het instrumentele perspectief dat we hierboven schetsten volgen, dan kunnen de vernieuwde sturingsinstrumenten dienen als die ‘feedback loops’. Immers, wie wetten harmoniseert, ontschot budgetteert, op outcome en impact monitort, mensen centraal stelt en maatschappelijk communiceert kan niet anders dan permanent en direct geconfronteerd worden met de ongewenste effecten van zijn of haar eigen goede bedoelingen en dito interventies. Daarnaast zorg het ‘open’ karakter van deze doorontwikkelde sturingsinstrumenten er in theorie voor dat ze een feed back loop voor elkaar kunnen vormen. Juristen, financials, auditors, managers en communicatieadviseurs zullen sneller ontdekken als instrumenten van een ander niet werken.

Uiteraard kan deze sturingsinnovatie niet alles afhangen van professionals of zelfreferentiele doelgroepen. Zonder gemeenteraden in hun kader stellende en controlerende rol te betrekken zal er weinig veranderen. Sturingsinnovatie zal ook in de kaders en de manier van controleren verwerkt moeten worden. Hetzelfde geldt voor de rol van de Tweede Kamer. Ook zullen rechters en toezichthouders een andere rol moeten spelen. Dat betekent ook dat de bovenstaande voorstellen niet op korte termijn uitgevoerd kunnen worden.

IPW werkt op verschillende manieren in de praktijk aan het door ontwikkelen van deze instrumenten. Ook daar zullen onverwachte effecten van goede bedoelingen en instrumenten optreden. Dat is belangrijke input om de bovenstaande veronderstellingen in de praktijk te laten werken. Want dat overheden anders moeten leren sturen, en dat er in de praktijk nog weinig beeld bestaat van hoe dat moet (er bestaan wel veel beelden bij hoe het niet moet) staat buiten kijf. Daarvoor moeten we ook in praktische zin nog verder de diepte in.