

Naar een gemeenschappelijk besturingsmodel

Betere overheidssturing leidt tot betere uitvoering. Daarvan is ook de overheid zelf overtuigd. Enerzijds moet er worden gedereguleerd om ruimte te bieden aan de uitvoerders. Anderzijds is er de roep om meer toezicht en controle. Deze combinatie van moeilijk verenigbare eisen vraagt om een nieuwe mix van sturingsinstrumenten.

Henriëtte van den Heuvel en Koos Vos

Het kabinet wenst een daadkrachtige overheid die handhaaft en handelt en tegelijkertijd ruimte laat en keuzevrijheid biedt aan andere actoren.

Ontburecratisering is het sleutelwoord. Deze vernieuwing van het overheidsbestuur veroorzaakt echter ook een *clash* van besturingsparadigma's waarin de oude niet meer voldoen en nieuwe paradigma's gecombineerd met oude routines kunnen leiden tot grotere of kleinere rampen in de uitvoering.

De departementen staan voor de taak de politieke ambitie om te zetten in daden. Het ministerie van OCenW heeft hierbij gekozen voor een aanpak die ook binnen andere departementen bruikbaar kan zijn om stappen te zetten naar een consistent én praktisch besturingsmodel. Deze aanpak bestaat uit twee onderdelen: in de eerste plaats het formuleren van gemeenschappelijke bestuurlijke principes, en vervolgens het toetsen van de praktijk aan deze principes.

Negen bestuurlijke principes

Leidende gedachte achter de principes is dat de overheid zo min mogelijk zelf moet willen doen en af moet blijven van wat vanzelf al goed gaat. Bij collectieve belangen die niet als vanzelf door burgers en bedrijven worden behartigd én bij zaken en mensen die kwetsbaar zijn, stuur je zo licht en gericht mogelijk.

Dit uitgangspunt heeft negen sturingsprincipes opgeleverd. In grote lijnen gaat het om consistent sturen op de realisatie van de beleidsdoelstellingen (1, 2), uitgaan van verantwoordelijkheid en zelfregie van actoren en deregulering (3, 4, 5, 6), versterking van (horizontale & verticale) verantwoording en toezicht (7, 8, 9):

1. Stuur bij voorkeur op het bereiken van de gewenste effecten van het beleid, of daar zo dicht mogelijk bij: de output. Beperk zo veel als mogelijk het sturen op throughput (procesvoorschriften) en input;
2. Hanteer de principes van *good governance*: verwacht van betrokkenen dat ze zich verantwoorden, zich ontwikkelen als professionele lerende organisatie, integer handelen en transparant zijn in besluitvorming en resultaatbereik;
3. Stuur (in)direct op maximale zelfregie van de actoren (gebruikers, deelnemers, professionals, uitvoeringsorganisaties/instellingen, en andere stakeholders). Bijvoorbeeld door positionering, ruimte laten, toerusten en een goede inrichting van de bestuurlijke omgeving, inclusief koepels en brancheorganisaties. Een alternatieve mogelijkheid is vraagfinanciering;
4. Indien het departement de vraag bereikt via een uitvoeringsorganisatie: zet horizontale externe en interne instrumenten in gericht op *checks and balances*;
5. Generieke instrumenten hebben de voorkeur boven specifieke instrumenten. Bijvoorbeeld liever lumpsum dan specifieke doelsubsidies, en liever ruimte geven om maatwerk te bieden dan centraal maatwerk bieden;

6. Naast wetgeving op hoofdlijnen hebben lichte en flexibele instrumenten de voorkeur;
7. Verbeterde interne sturings- en toezichtscyclus van de instellingen en organisaties;
8. Versterk de inbedding in 'horizontale' netwerken: meervoudige publieke verantwoording (verantwoording aan deelnemers en andere stakeholders);
9. Verticaal toezicht door het departement maakt gebruik van de resultaten van horizontale (interne en externe) instrumenten (zie 7 en 8). Wanneer dit interne en externe toezicht adequaat en betrouwbaar is, kan het verticale toezicht meer op hoofdlijnen plaatsvinden (proportionaliteit), maar ook dan blijven eigen toezichtsactiviteiten in het veld noodzakelijk (onverwacht 'tegels lichten').

Deze negen principes moeten gezien worden als richtingwijzers: over de volle breedte willen we die kant op, maar dit betekent niet dat we dat in alle sectoren in gelijke mate moeten. Er zijn per slot verschillen tussen sectoren, waardoor de wegging van de principes leidt tot verschillende uitkomsten. OCenW kan er bijvoorbeeld voor kiezen sterker te sturen op de inhoudelijke doelen in het leerplichtig onderwijs dan in het onderwijs daarna. Het belangrijkste is dat bij het nadenken over de inzet van (nieuwe) sturings- en toezichtsinstrumenten aan de 'voorkant' de goede vragen worden gesteld.

De praktijk

Een tweede stap is het toetsen van de huidige sturingspraktijk aan de principes. OCenW heeft hierbij gekozen voor een beleidsdoel dat voor alle beleidsterreinen relevant is: sturen op kwaliteit. Per directie is vorig jaar een bijeenkomst belegd met beleidsmakers, financieel specialisten, en bestuurlijk/juridische deskundigen waarin werd getoetst in hoeverre de principes worden toegepast. En als dit niet het geval was, waar dat dan in zat.

Er zijn twee voorbeelden van discrepanties tussen principes en praktijken die vermoedelijk ook voor andere departementen gelden. Een eerste voorbeeld heeft te maken met het probleem van sturing bij lumpsum bekostiging. Hoewel de overheid bij voorkeur lumpsum bekostigd, wordt mede door VBTB toch geregeld gekozen voor een subsidiemaatregel, omdat dat de kans aanzienlijk vergroot dat het doel wordt bereikt. Er lijkt een situatie te zijn ontstaan waarin het moeilijk is nog inhoudelijk richting te geven aan uitvoeringsorganisaties wanneer de gelden onderdeel zijn van een lumpsum. Deze ontwikkeling zal gekeerd moeten worden, om niet te blijven vervallen in specifieke regelingen en/of geruzie achteraf bij achterblijvende prestaties. Een tweede voorbeeld is dat er nog (te) weinig aandacht is voor de inzet van meer horizontale instrumenten, zowel bij de sturing als bij de verantwoording en het toezicht. En als er al sprake is van het geven van ruimte en sturen op maximale zelfregie, dan geldt dit vooral voor de uitvoeringsorganisaties, en niet een betere positionering van de vragende partijen. Vraagfinanciering, als verdergaande vorm van sturing op zelfregie van de deelnemers, komt weinig voor. In de discussies binnen de directies kwam steeds één belangrijke belemmering naar voren bij het geven van ruimte: de organisaties, met name de kleinere, zijn er nog niet aan toe, ze hebben de interne sturing- en toezichtscyclus niet op orde, laat staan dat er sprake is van een lerende organisatie.

Prioriteiten zijn nodig om uit dit type dilemma's te kunnen ontsnappen. Gebeurt dat niet, dan blijven overheid en uitvoerders gevangen in eindeloos gepolder, en worden de discussies over problemen in de uitvoering steeds achteraf gevoerd in plaats van

aan de voorkant aangepakt. Met als gevolg een blijvende terughoudendheid bij de overheid voor deregulering en het geven van ruimte.

Drie prioriteiten

Wanneer de overheid werkelijk meer ruimte wil bieden en dereguleren gelden de volgende drie prioriteiten:

Ten eerste zal de overheid moeten zorgen dat de uitvoerders beter weten wat van hen wordt verwacht, en dat de sturing- en toezichtscyclus gesloten is. Dit betekent allereerst helderheid over (een beperkter aantal?) beleidsdoelstellingen conform VBTB. Het betekent ook helderheid over de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling en aandacht voor integriteit en transparantie van de uitvoeringsorganisaties (good governance). Tenslotte moet sterker worden bijgestuurd als het misgaat.

Ten tweede zal de overheid moeten zorgen dat uitvoeringsorganisaties de interne bedrijfsvoering beter op orde krijgen en dat men zich werkelijk meer richt op de gebruiker, de burger. Dit impliceert dat de overheid tijdelijk een andere, meer actieve rol op zich moet nemen. Om dit te realiseren zijn immers tal van ondersteunende maatregelen nodig zoals het stimuleren van kwaliteitsverbetering in de uitvoeringsorganisaties, het zorgen dat er meer van elkaar wordt geleerd, het inschakelen van hulptroepen, vliegende brigades, vooruitgeschoven posten, allianties en convenanten met koepels, branches, handvesten van relevante stakeholders, et cetera.

De derde prioriteit is het zorg dragen dat de uitvoeringsorganisaties rekenschap afleggen én informatie verschaffen aan de verschillende stakeholders, inclusief het Rijk (Meervoudige Publieke Verantwoording). Zowel voor verbetering van het intern functioneren als voor het versterken van de vraaggerichtheid is het cruciaal dat er benchmark-informatie beschikbaar is over wat de instellingen bieden.

Al met al heeft het 'sturingsproject' bij OCenW dus drie producten opgeleverd. Een lijst met principes, een methode van toetsing (incl. een stramien voor een doorlichting Sturing en Toezicht) en de uitkomsten van de toetsing. De eerste twee zijn naar ons idee ook van nut voor andere departementen. Uit reacties blijkt dat deze sturingsvragen rijksbreed spelen en een meer eenduidig antwoord behoeven. Het zou daarom van belang zijn dit onderwerp over de volle breedte ook interdepartementaal op te pakken en hoger op de politieke agenda te zetten. Iets voor de nieuwe minister voor Bestuurlijke Vernieuwing?