



Bespreking van: Roel Bekker, *Dat had niet zo gemoeten!*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2020

Peter van Hoesel

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Peter van Hoesel, 'Bespreking van: Roel Bekker, *Dat had niet zo gemoeten!*, Den Haag: Boom bestuurskunde 2020', *Beleidsonderzoek Online* oktober 2020, DOI: 10.5553/BO/221335502020000008001

In maart 2020 verscheen het boek *Dat had niet zo gemoeten!* van Roel Bekker. Voormalig topambtenaar Roel Bekker schrijft in de eerste zin van het voorwoord: ik ben verknocht aan de overheid. Maar hij heeft zorgen over het functioneren van de overheid en daar gaat zijn boek over. De subtitel luidt: 'Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas'. Bekker bestudeerde 98 cases waarin er door de overheid wezenlijke fouten zijn gemaakt. Niet omdat hij dat nog eens wil inwrijven, maar om er het nodige van te leren. Hij hoopt vooral dat zijn boek een bijdrage zal leveren aan een sterkere overheid.

Algemene indruk

Bij het lezen van dit goed leesbare boek bekruipt je uiteenlopende gevoelens en gedachten.

Hoewel zowat alle voorbeelden die Bekker behandelt heel herkenbaar zijn (de media besteedden er immers ruime aandacht aan), raak je toch enigszins verbijsterd wanneer dit allemaal op een rij wordt gezet. Dat komt ook omdat Bekker telkens weer de vinger op de zere plekken weet te leggen, hij windt er geen doekjes om. Maar je wordt er wel een beetje somber van. Ook al omdat hij niet schroomt om nog lopende actuele kwesties mee te nemen, zoals de gevolgen van de aardgaswinning in Groningen en de uitvoering van het toeslagenbeleid door de Belastingdienst.

Tegelijkertijd roept het ook een soort bevrijdend gevoel op: eindelijk eens iemand van binnen de overheid die zegt waar het op staat en bovendien richtingen aangeeft waar verbeteringen kunnen worden

gevonden.

Dat bevrijdende gevoel blijft niet heel lang hangen. Het is zeer de vraag of de overheid wat gaat verbeteren naar aanleiding van dit boek. Bekker twijfelt daar zelf ook aan. Allerlei eerdere publicaties over het verhelpen van falend beleid hebben immers nauwelijks geleid tot een betere aanpak. Sterker nog, het lijkt wel of dit soort publicaties door de politiek vooral als stoorzenders worden gezien en niet als constructieve bijdragen aan verbetering van het beleid en de uitvoering.

Bekker geeft daar zelf ook voorbeelden van, zoals een rapport uit 2003, getiteld *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit een recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Een van de conclusies uit dat rapport is dat ministeries niet eens de informatie verzamelen die nodig is om nadere beslissingen te kunnen nemen over de voortzetting van het beleid. Helaas is met deze conclusie vervolgens niet al te veel gedaan.

Beleidsonderzoekers kunnen hierover meepraten, want ook hun rapporten worden maar zelden op hun waarde geschat en ook de conclusies uit deze rapporten sorteren maar weinig effect.

Drie perspectieven

Het is duidelijk dat Bekker een insider is die precies weet hoe het toegaat binnen de overheid. Het boek is dan ook geschreven vanuit het perspectief van de insider en dat werkt heel overtuigend. Het geeft een directe inkijk in de interactie tussen politiek, ministeries en invloedrijke actoren, in het soort beslissingen dat op basis daarvan wordt genomen en in de (nogal eens) negatieve gevolgen die zulke beslissingen op de langere termijn met zich mee blijken te brengen. Tegelijkertijd komen enkele andere perspectieven daardoor wat minder scherp naar voren.

Het perspectief van de burger die al dat beleid moet ondergaan (en er ook nog voor moet betalen), komt nu en dan wel even naar voren, maar niet systematisch.

Wil de burger al dat beleid wel? En als dat niet zo is, kan de overheid dan niet beter uitleggen waarom het voor burgers zo belangrijk is? Waarom worden burgers zo weinig betrokken bij de beleidsontwikkeling en is er zo weinig ruimte voor actieve burgerparticipatie? Waarom is er zo weinig ruimte om beleid aan te passen zodra blijkt dat de beoogde effecten tegenvallen of dat het ongewenste neveneffecten/artefacten met zich meebrengt? Waarom wordt er zo weinig gedaan met terugkoppelingen vanuit burgers? Oké, uit het boek kun je de antwoorden op deze vragen wel afleiden, bijvoorbeeld dat 'niets doen' als beste beleidsoptie bepaald niet populair is bij politici en dat vage doelen het lastig maken om na te gaan hoe burgers erover denken. Maar het zou overtuigender zijn

geweest als Bekker dit expliciet had behandeld, bijvoorbeeld in een apart hoofdstuk.

De wereld van kennis en onderzoek wordt regelmatig naar voren gebracht, maar het perspectief van deze wereld op beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering wordt niet systematisch behandeld, waardoor de potentiële rol van deze wereld voor het beleid wat onderbelicht blijft. Waarom wordt kennis/onderzoek niet van meet af aan betrokken bij de beleidsontwikkeling? Waarom is de koppeling tussen beleidsontwikkeling en onderzoek zo zwak? Waarom is slecht beleid zo hardnekkig, terwijl beleidsevaluaties zoveel goede aanknopingspunten bieden om het te verbeteren?

De antwoorden op deze vragen vallen wel af te leiden uit het boek, hoewel wat minder makkelijk dan in het geval van het burgerperspectief. Een apart hoofdstuk hierover zou eveneens goed in dit boek hebben gepast.

Maar wellicht is dat ook wel erg veel gevraagd. Overheersend is al bij al het gevoel dat Bekker vanuit zijn perspectief een uitermate belangrijk signaal heeft afgegeven, waarvan te hopen is dat het wat gaat uithalen.

Oorzaken van falend beleid

Bekker besteedt veel aandacht aan het scala van oorzaken die laten zien hoe en waarom het mis kon gaan. Het zijn er zoveel dat je je afvraagt of daar wel enig kruid tegen gewassen is.

Het is een beetje hachelijk om hieruit enkele grote lijnen te halen, maar laten we het toch maar proberen.

Ingewikkeldheid is in de meeste situaties een belangrijke factor. Ingewikkeld beleid vraagt veel van uitvoerders, soms te veel en dan kan het makkelijk fout gaan. Ingewikkeld beleid leidt al gauw tot een hele keten van actoren die erbij betrokken zijn. Dan kan een fout van een enkele actor zo'n keten ernstig verzwakken, zeker als er niemand uitdrukkelijk is aangewezen als manager van die keten.

Daar komt bij dat de overheid door al die ingewikkeldheid bij elkaar een grote verzameling van grote organisaties vormt, met allerlei minder positieve gevolgen van dien, zoals onoverzichtelijkheid, verkokering, risicomijdend gedrag, rigiditeit en defensief gedrag.

Zodra een onderwerp op de beleidsagenda is gekomen, treedt al gauw een soort tunnelvisie op. Een bewindspersoon weet al wat hij of zij wil, het regeerakkoord geeft aan waar het heen moet, belangrijke stakeholders hebben zich er al over uitgelaten. Dan is er niet veel ruimte meer voor een open beleidsontwikkeling. Minder belangrijke stakeholders worden dan eerder als lastposten gezien dan als constructieve meedenkers en lang niet alle kennisbronnen worden in

voldoende mate geraadpleegd. Daarmee loop je het risico dat goede oplossingen niet eens aan bod komen.

Economische motieven tellen meestal zwaarder mee dan andere maatschappelijke motieven. De nadelen van het beleid komen meestal terecht bij een beperkte groep mensen, waardoor de (economische) voordelen makkelijk kunnen worden uitvergroet.

Beleid dat reeds is ingevoerd, valt lastig terug te draaien, ook als het niet deugt. Er zijn belangen mee gemoeid, anders dan in het bedrijfsleven kunnen slecht werkende producten/diensten niet worden beconcurrerd, belangrijke verbeteringen vragen om de nodige moed om eraan te beginnen waardoor men het liever probeert met kleine aanpassingen (die overigens nauwelijks helpen).

Naar aanleiding van wat Bekker hier allemaal over schrijft, krijg je de indruk dat er op elk maatschappelijk gebied nu eenmaal beleid nodig is. Daar kom je niet omheen, daar lijkt ook Bekker van uit te gaan. Maar is dat wel zo, zou je niet meer aandacht moeten schenken aan de noodzaak van beleid voordat je de samenleving ergens mee opzadelt? En moet het altijd zo zwaar worden opgetuigd, waardoor ingewikkeldheid bijna niet te vermijden is? Geen beleid is waarschijnlijk een betere optie dan slecht beleid, zoals Paul Frissen ons al heel lang voorhoudt. Daar zou je aan kunnen toevoegen: eenvoudig beleid is waarschijnlijk een betere optie dan ingewikkeld beleid.

De rol van kennis en onderzoek

Wat uit het boek duidelijk naar voren komt, is dat kennis en onderzoek geen belangrijke en al helemaal geen doorslaggevende rol spelen bij de overheid. Incidenten, opportunisme, ideologie, belangen, korte termijn, peilingen en zo meer verdringen de rationele benadering. Hiermee is niet gezegd dat de rationele benadering vanzelfsprekend tot afdoende oplossingen leidt. Zo makkelijk is het niet, maar de rationele benadering kan wel de kans op de fouten die Bekker beschrijft beduidend verkleinen en tevens de kans op doelmatig en doeltreffend beleid beduidend vergroten.

De mogelijkheden om kennis beter te benutten, liggen voor het oprapen, maar dat gebeurt gewoonweg niet. Er is vooral sprake van diverse lacunes in de benutting van informatie door de overheid. Maatschappelijke baten en kosten komen onvoldoende in beeld bij beleidsevaluaties, er is weinig informatie vanuit burgers, de kennisinfrastructuur binnen de overheid dringt onvoldoende door bij beleidsmakers, het ontbreekt aan lerend vermogen of liever gezegd aan een cultuur die dat bevordert, beleidsdoorlichtingen worden eerder beleefd als een rituele dans dan als een kans op beter beleid,

voor ex ante evaluaties wordt weinig tijd ingeruimd.

Bekker noemt in zijn boek niet het concept van de 'beleidstheorie'. Aan de hand van dat concept zou je misschien nog wat scherper naar voren kunnen laten komen waar het fout gaat op het punt van kennis en onderzoek.

De kennisinfrastructuur is volgens Bekker behoorlijk op orde in ons land en daar heeft hij gelijk in. Daar kan het dus niet aan liggen. Hij besteedt overigens weinig aandacht aan de (niet geringe) bijdragen van zelfstandige onderzoeksbureaus.

Hoewel het niet heel expliciet naar voren komt, lijkt Bekker ook te vinden dat de onderzoekswereld goed omgaat met mogelijke druk vanuit beleidmakers in het geval van onwelgevallige uitkomsten van onderzoek. Dat neemt overigens niet weg dat beleidmakers zich weinig aantrekken van onderzoek en als het erop aankomt vooral selectief omgaan met de uitkomsten.

Hoe kan het beter?

Hopelijk wordt vooral dit hoofdstuk uit het boek ter harte genomen door de overheid. Als alleen al de principes op pagina 322 en de voorwaarden voor een zorgvuldig beleidsproces op pagina 327 zouden worden opgevolgd, zou dat tot grote verbeteringen leiden. Meer tijd nemen voor beleidsontwikkeling, voor contacten met het veld en met kennisinstututen zijn daarbij belangrijke voorwaarden om tot goed beleid te komen. Daar had hij nog meer contacten met burgers aan kunnen toevoegen.

Een interessante concrete aanbeveling die Bekker doet, is om de volgorde van behandeling van beleidsvoorstellen in de Tweede en Eerste Kamer om te draaien: eerst de Eerste Kamer, die de kwaliteit van de voorstellen dan kan toetsen zonder in conflict te komen met een reeds genomen beslissing door de Tweede Kamer.

Bekker geeft geen duidelijke aanwijzingen hoe de relatie tussen kennis en beleid kan worden verbeterd, al kun je uit zijn aanbevelingen wel afleiden dat een inniger samenwerking tussen beleidsinstanties en kennisinstututen wenselijk zou zijn. De kennisinfrastructuur moet je niet op afstand houden maar juist (van meet af aan) intensiever betrekken bij het beleidsproces. Daarmee zal de waarde van kennis en onderzoek ook veel duidelijker naar voren komen.

Waar Bekker meer aandacht aan had kunnen besteden, is het voorkomen van ingewikkeld beleid en het voorkomen van onnodig beleid. Je kunt wel uit zijn betoog afleiden dat dit wenselijk zou zijn, maar niet hoe je dat zou kunnen aanpakken. Het zou bijvoorbeeld voor de hand hebben gelegen als hij had aanbevolen meer werk te maken van behoorlijk uitgevoerde ex ante evaluaties. Overigens mag worden

aangenomen dat hij het met deze aanbeveling van harte eens zou zijn.

Bekker geeft geen aanwijzingen voor hoe de overheid kan afkomen van slecht werkend beleid, terwijl dat soort beleid flink in de weg kan zitten van beter beleid. Misschien had hij kunnen aanbevelen om een wet aan te nemen die de overheid verplicht om slecht werkend beleid ofwel stevig te verbeteren ofwel af te schaffen. De Algemene Rekenkamer zou hierbij de rol van scheidsrechter kunnen spelen.