



Prof. mr. Roel Bekker

## Dat had niet zo gemoeten!<sup>1</sup>

In zijn boek 'Dat had niet zo gemoeten!' bespreekt oud-topambtenaar Roel Bekker fouten bij de overheid. Van grote beleidsfouten tot concrete kostenoverschrijdingen. Toch is het allerminst een pessimistisch boek. Bekker vindt dat wij een zeer goede overheid hebben. Maar die kan wel beter, een stuk beter zelfs. En dat vereist een open oog voor en inzicht in de zaken die misgaan. Hier lees je alvast een verkorte versie van de inleiding.

"Dat zal wel een dik boek worden!" Zo luidde een vaak voorkomende reactie wanneer ik vertelde dat ik bezig was met het schrijven van een boek over wat er zo nu en dan misgaat bij de overheid. Het oordeel over de overheid is bij velen snel geveld: niet best. De media staan vol met voorbeelden van een falende overheid. Politiek, ambtenaren, ministeries, het zijn stuk voor stuk woorden waarbij de duim niet omhoog gaat. Over de uitvoering van het beleid zijn veel klachten.

### Imago van de overheid

Het imago van de overheid is slecht. Arthur Ringeling heeft hierover ruim 25 jaar geleden een uitstekend boek geschreven. Het boek van Ringeling is interessant omdat zijn analyse nog onverkort overeind staat. Helaas was er ondanks die analyse en zijn aanbevelingen geen sprake van een ommekeer. Anno 2020 moeten we constateren dat het imago van de overheid niet beter is geworden maar eerder verder is verslechterd. Sterker nog: het vertrouwen in de overheid is gedaald. Het lijkt bovendien alsof het aantal gevallen waarin iets niet goed is gegaan sterk is toegenomen.

Media spelen hierbij een belangrijke rol. Die rol is groter en anders geworden. Dat geldt voor de reguliere media, maar des te meer voor de sociale media. 25 jaar geleden nog volslagen onbekend kunnen sociale media nu ongekend snel een bepaald beeld van overheidsoptreden oproepen. Politiek en media hebben een merkwaardige haat-liefdeverhouding met elkaar. Beeldvorming is een centraal begrip in de politiek (geworden). En de media zijn daarbij het middel. Tegelijkertijd levert de politiek veel nieuws en leesvoer, vooral als misstanden en schandalen boven water en politici in problemen komen.

### Complexe beleidsuitdagingen

De beleidsuitdagingen zijn complex, met taaie problemen, *wicked problems*. Problemen waar de overheid zich mee bezig moet houden maar waar een goede aanpak niet gemakkelijk te vinden is en de kans op mislukking dus groot. Die waren er 25 jaar geleden ook wel, maar het was toen toch wat rustiger in de beleidsvijver. Fouten worden door allerlei omstandigheden (een grotere openbaarheid, klokkenluiders, sociale media) sneller bekend. Bovendien is het aantal rapporten over zaken die fout zijn gegaan enorm toegenomen. De traditionele democratische (parlementaire) processen zijn aangevuld met nieuwe methoden van controle en verantwoording. *Monitory democracy*, zo noemt John Keane deze fase van onze democratie.

<sup>1</sup> Dit is een sterk verkorte versie van Hoofdstuk 1 van het boek 'Dat had niet zo gemoeten!'

De overheid zelf gaat moeizaam om met haar imago in het algemeen en de naar voren gebrachte missers in het bijzonder. Ik heb wel eens de indruk dat de overheid zelf als dat zo uitkomt enige afstand neemt van wat er misgaat. De overheid is ook een meester in de verdediging. Falen wordt, zo lijkt het wel eens, door de overheid ook niet zo erg gevonden, het hoort erbij.<sup>2</sup> Of men slaat geheel door naar de zelfbeschuldiging, in de hoop daarmee het vege lijf te redden. Men stelt een commissie in die het oordeel over de zonden mag vellen. Dat werkt vaak echter uit als een VAR in het moderne voetbal: de gang van zaken wordt uitvergroet, met een gele of rode kaart als gevolg. De verhoudingen tussen het politieke deel van de overheid en het ambtelijke deel komen ook in deze omstandigheden onder druk te staan. De politiek wijt veel van wat er misgaat aan gebrek aan politieke sensitiviteit van de ambtenaren. Ambtenaren vinden op hun beurt dat hun politieke leiders veel te gemakkelijk met de waan van de dag meegaan, hen opzadelen met onuitvoerbare opdrachten en als het moeilijk wordt niet voor hun mensen gaan staan.

### **Marsroute zonder gids**

Er zijn mensen die geloven dat wat naar buiten komt slechts de top van de ijsberg is. Anderen zullen geneigd zijn te wijzen op de vele zaken die goed of in ieder geval zonder al te grote problemen verlopen. Voor beide benaderingen valt wel wat te zeggen. Op strategisch niveau kost het de overheid dikwijls veel moeite om greep te krijgen op de problemen. Niettemin moet er in alle onzekerheid wel een marsroute worden bepaald, waarbij geen gids aanwezig is en men met een groot aantal politiek en beleidsmatig betrokkenen gelijktijdig op pad gaat. Daarbij blijkt vervolgens dat men met geheel verschillende brillen naar de uitdagingen en oplossingsrichtingen kijkt. Het politieke spel verloopt tamelijk chaotisch, en dat wordt de laatste jaren bepaald niet minder.

### *'Ambtenaren vinden dat hun politieke leiders hen opzadelen met onuitvoerbare opdrachten.'*

Bovendien loopt men in dit traject heel korte dagmarsen, en verandert de groep al lopende nogal eens van samenstelling. Resultaat is dat zo nu en dan haastig en ondoordacht beleid in elkaar wordt gezet dat wel tot mislukken gedoemd is.

Op tactisch en operationeel niveau is het beeld niet veel positiever. Het rapport van de commissie-Elias van 2014 bevestigde het beeld dat de overheid slecht is in het opzetten en uitvoeren van grote projecten. Bij de HSL Zuid ging veel mis, en ook bij de mortiergranaten in Mali of bij Bart van U. De Dienst Toeslagen van de Belastingdienst kreeg veel kritiek op de aanpak van fraude bij de kinderopvangtoeslagen.

### **Van fouten kun je leren**

De vraag waarom het zo nu en dan fout gaat bij de overheid, wat daar achter zit en wat je kunt doen om het te verbeteren heeft mij altijd geïntrigeerd. Het is vanzelfsprekend heel inspirerend om aandacht te geven aan wat er goed gaat (en veel gaat goed bij de overheid) maar dat is in mijn ogen toch maar beperkt interessant. Fouten van de

<sup>2</sup> Zie Tom-Jan Meeus: 'Elke politieke cultuur kent zijn kronkels. In Den Haag is dat: falen is eigenlijk niet zo'n punt. (...) met excuses kom je er meestal wel mee weg', NRC Handelsblad 16/17 februari 2019.

overheid zijn – in tegenstelling tot de successen – meestal niet voorzien, ze zetten gewenste ontwikkelingen op achterstand en leiden bovendien tot vermindering van vertrouwen. Van fouten kun je en moet je leren.

Aan de ene kant is er veel onterechte kritiek op de overheid en worden fouten onevenredig uitvergroot. Aan de andere kant bestaan er heel effectieve verdedigingsmechanismen en is ontkenning van wat fout gaat een ingebakken reflex. Het gebied daartussen, de nuchtere analyse van wat niet goed is gegaan en waarom, inclusief het rustig overwegen van maatregelen ter verbetering, lijkt in toenemende mate leeg te zijn. Dat intrigeert mij. Dit boek komt dan ook voort uit mijn verbazing dat er zo nu en dan wel veel commotie is over fouten en andere zaken die niet goed zijn gegaan, maar dat de overheid en haar functionarissen daar soms uiteindelijk toch vrij gemakkelijk mee weggomen. En soms ook niet. Maar dat zijn lang niet altijd de ergste mislukkingen.

Er zijn dikwijls directe oorzaken aan te wijzen voor overheidsfalen: te weinig mankracht, te weinig budget, niet goed opgelet, verkeerde mensen aan het werk, foute procedures gevolgd, experts niet ingeschakeld (althans niet de goede), superieuren niet ingelicht. Maar wat onderbelicht blijft, is de vraag waar dat alles nu precies door wordt veroorzaakt. Hoe komt het dát men die controle niet heeft uitgevoerd, dát men begonnen is aan een *mission impossible*, dát men procedures heeft veronachtzaamd, dát men niet de gewenste mensen en middelen heeft ingezet, ook al had men daartoe de mogelijkheden? Dat is een interessante vraag, ook in het licht van de veronderstelling dat men in beginsel niet bewust aankoerst op fouten en blunders. Daar ga ik in dit boek nader op in.

### Een boek uit en over de praktijk

Met dit boek probeer ik het inzicht in wat fout gaat bij de overheid te vergroten. Het is een praktisch boek, een boek uit en over de praktijk. 'In theory there is no difference between theory and practice. In practice there is.'<sup>3</sup> Ik heb gekeken naar groot en klein, ook met de ervaring dat juist in de overheidscontext een klein voorval grote betekenis kan hebben. Ik maak daarbij een onderscheid tussen fouten op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Dat is geen scherp onderscheid, de categorieën overlappen elkaar. En soms komen operationele fouten min of meer direct voort uit fouten op tactisch of strategisch niveau. Toch is het onderscheid mijns inziens verhelderend. Het geeft ook de mogelijkheid om uitvoeringsfouten op hun eigen merites te kunnen beoordelen. Er is om uiteenlopende redenen een neiging om snel te kijken naar de systeemaspecten, wat ten koste gaat van de aandacht voor individuele fouten. Het is natuurlijk ook enigszins onbevredigend te moeten vaststellen dat iets niet goed is gegaan door individueel falen, door persoonlijke stommiteiten. Mijn ervaring is dat dat toch vaak wel het geval is.

### Gericht op het management

Het boek is niet uitsluitend gericht op het politieke proces maar vooral op het management van zowel beleid als uitvoering. Daar is relatief weinig aandacht voor als het de overheid betreft, de politieke kant krijgt meer belangstelling. Management is bovendien het terrein waarin ik

<sup>3</sup> Yogi Berra (ook toegeschreven aan Einstein). Zie Lawrence Freedman, *Strategy*, Oxford University Press 2013, p. 475.

goed thuis ben. De invalshoek zal heel praktisch zijn. Ik begin met veel casuïstiek, ik heb een honderdtal voorbeelden verzameld en geanalyseerd van overheidsfouten op strategisch, tactisch en operationeel niveau en circa tien daarvan beschrijf ik meer en detail.

Daarna ga ik in op de vraag hoe wij aan de informatie komen over de fouten. Vervolgens komen de oorzaken van mislukkingen aan bod. Ik maak daarbij een onderscheid tussen enerzijds oorzaken die inherent zijn aan de overheid (het politieke systeem bijvoorbeeld) en anderzijds oorzaken die horen bij organisaties in het algemeen (bureaucratie, verkokering, personeelsbeleid). Ook zal ik bekijken of er bepaalde gebieden bij de overheid zijn die meer *accident prone* zijn dan andere en ga ik in op de meest gebruikte excuses om op overheidsfalen te reageren en het te verontschuldigen.

*'Ik heb mijn portie fouten wel degelijk gemaakt, maar heb er ook heel wat voorkomen.'*

Ten slotte komt natuurlijk de belangrijkste vraag aan de orde: wat kunnen we doen om de kans op fouten te verminderen? Ik ben niet optimistisch over het leervermogen van de overheid, en dat optimisme is bij het schrijven van dit boek bepaald niet toegenomen. Sterker nog: veel fouten komen vaker dan één keer voor, in veel gevallen is te zien dat men niet voldoende geleerd heeft van het verleden. Soms misschien ook omdat men druk bezig is geweest met het optrekken van een rookgordijn of het verzinnen van excuses die men vervolgens zelf is gaan geloven. Of men ziet af van echte maatregelen omdat die gemakkelijk uitgelegd kunnen worden als het bekennen van schuld.

### **Geen pessimistisch boek**

Een pessimistisch boek dus? Van een cynicus die in zijn tijd bij de overheid verzuimd heeft om in te grijpen en die nu ruim na zijn pensioen nog eens even zijn gelijk komt halen? Nee, toch niet. Om met mijn tijd bij de overheid te beginnen: ik heb mijn portie fouten wel degelijk gemaakt, maar heb er ook heel wat voorkomen. Ik heb ook altijd veel aandacht voor de risico's van beleid en voor het belang van de uitvoering gevraagd en gelukkig gekregen. Ik ben altijd groot pleitbezorger geweest van het hooghouden van een in mijn ogen belangrijke, ambtelijke waarde: *speaking truth to power*. Ik ben niet geheel zonder zorgen over de mate waarin die waarde tegenwoordig nog op prijs wordt gesteld, maar dat is een ander vraagstuk.

Ik heb dus wel zorgen maar ben geen pessimist. Ik geloof in de heilzame werking van een goede, sterke overheid als het gaat om algemene maatschappelijke belangen. Ik geloof bovendien in het nut van goed management. Veel problemen en mislukkingen komen voort uit slecht management. Managers worden bij de overheid nogal eens – maar ten onrechte – afgeschilderd als eigenlijk overbodige, te veel verdienende regelneven die al die fantastische professionals alleen maar van hun werk afhouden. Dat is een onjuist beeld. Ik denk ook dat wij een zeer goede overheid hebben. Maar die kan beter, een stuk beter zelfs, en dat vereist een open oog voor en inzicht in de zaken die misgaan. Daar gaat dit boek over.