

# ZWEEDSE LESSEN

De Handvestgroep Publiek Verantwoordens, een netwerk van directeuren van uitvoeringsorganisaties, ging in Zweden op zoek naar een visie op het eigen functioneren. Hoe verhoudt de traditioneel veel onafhankelijker Zweedse uitvoering zich tot de kerndepartementen? PM reisde mee.

TEKST CHRIS VAN  
DE WETERING

**N**ederlanders zien in Zweden graag het beloofde land. Jubelende artikelen over het Zweedse model vormen in de Nederlandse pers een traditie op zich en ook in beleidskringen doet het Zweedse voorbeeld volgen. Vlak na de installatie van het vorige kabinet roemde Wouter Bos Zweden als land waar 'een grote overheid blijkbaar heel goed samen kan gaan met een grote economie'. Daarop kwam het ministerie van Financiën met het rapport *De lessen uit de Nordics*, waarin overigens ook

werd geconstateerd dat Zweden het op een wat langere termijn economisch niet vreselijk veel beter doet dan Nederland. Toenmalig SG Vernieuwing Rijksdienst Roel Bekker toog tweemaal naar Zweden op werkbezoek om te kijken hoe de Zweden erin slaagden het aantal ambtenaren op de kerndepartementen beperkt te houden. Defensie en de diplomatie niet meegerekend tellen die ministeries maar 4.700 ambtenaren. De personele bezetting ten behoeve van de uitvoering is in Zweden weer relatief groot. Op rijksniveau telt Zweden alleen al 200 uitvoeringsorganisaties, waar zo'n 400.000 mensen werken.

Voor de Handvestgroep, de groep van bestuurders van Nederlandse uitvoeringsorganisaties, biedt Zweden dan ook een lonkend perspectief. Ter viering van het tweede lustrum gingen de bestuursleden in Stockholm op zoek naar inspiratie. Centrale vraag: hoe verhoudt de Zweedse uitvoering zich tot de kerndepartementen en wat kunnen de uitvoeringsorganisaties in deze zware tijden van bezuinigingen aan dat voorbeeld hebben? De uitvoerders zuchten onder de grote bezuinigingen die in het regeerakkoord zijn aangekondigd en die voor sommige leden (UWV, Staatsbosbeheer, College voor Zorgverzekeringen)



zelfs een halvering van de organisatie kunnen betekenen. Rob Kerstens, DG van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) vreest dat de bezuinigingen ten koste van de dienstverlening zullen gaan. Voor DUO zou het kunnen betekenen dat studenten de organisatie straks alleen nog maar via internet kunnen bereiken. Johan Hakkenberg van de RDW ziet een mogelijke oplossing in de uitbouw van *shared services*, zoals werkgroep 19, onder leiding van voormalig topambtenaar Martin van Rijn, van de Heroverwegingen opperde.

Hoe zijn de verhoudingen in Zweden geregeld? In het Zweedse systeem stuurt de centrale overheid vooral op hoofdlijnen. Belangrijke onderwerpen worden niet alleen voorbereid door de beleidsdepartementen, de regering kan een commissie instellen, waar behalve parlementariërs en experts ook ambtenaren uit de uitvoering zitting in hebben. De gang van zaken is dus transparanter dan de Nederlandse praktijk van interdepartementale werkgroepen en achterkamers, en de rollen zijn scherper afgebakend. Is een beleidsbeslissing eenmaal genomen dan gaat het dossier naar de uitvoering. Ministers worden vanaf dat moment niet meer geacht zich te mengen in dat dossier. De Zweedse ministeriële verantwoordelijkheid reikt daarmee minder ver dan die in Nederland, waar kabinetten struikelen over uitvoeringsproblemen rond een paspoort.

### HERVORMING

Ook in Zweden is er de afgelopen jaren een trend naar meer toezicht en controle op gang gekomen. Yvonne Gustafsson van de *Statskontoret*, de Zweedse uitvoeringsorganisatie die zich vooral bezighoudt met het monitoren van effectiviteit en efficiency van beleid, vertelt hoe in Zweden de afgelopen jaren een managementhervorming op gang is gekomen. Met de introductie van performance management kregen de Zweden een keur aan evaluatie-instrumenten in handen om overheidsonderdelen door te lichten. Dat zette een beweging naar stroomlijning van de overheid en centralisatie in gang. De afgelopen jaren nam ook het aantal uitvoeringsorganisaties dat zich bezighoudt met toezicht enorm toe, ondanks de inspanningen van de centrale overheid om het aantal uitvoeringsorganisaties juist te beperken.

Claes Ljungh, DG van het *Kammarkollegiet*, een uitvoeringsorganisatie waarin behalve het beheer van de kroonjuwelen tal van administratieve diensten en bedrijfsvoeringsonderdelen zijn ondergebracht, wijst op de grote mate van autonomie waarover de Zweedse uitvoeringsorganisaties beschikken. 'We hebben hier wel incidenten gehad met ministers die te veel interfereerden in de uitvoering, maar de uitvoering heeft bij ons, krachtens de Grondwet, een eigen verantwoordelijkheid,' zegt hij. Die onafhankelijkheid betekent, legt Ljungh uit, dat de minister niet kan ingrijpen in specifieke kwesties die zo'n uitvoeringsorganisatie onder handen heeft. Een bewindspersoon mag het 'wat' aangeven, niet het 'hoe'. Voordeel van de taakverdeling is volgens Ljungh dat er geen

## ERRY STOOVÉ 'IN ZWEDEN WORDT GESTUURD VANUIT HIGH TRUST, IN NEDERLAND VANUIT MISTRUST'

politieke invloed is op wat de uitvoering doet. 'We doen wat ons verteld wordt, maar we houden ons niet bezig met de politieke uitoefening van onze taak. Wij oefenen onze taak uit volgens de wet,' zegt hij.

### VERWORVENHEID

Het is vooral de sfeer van onderling vertrouwen tussen beleid en uitvoering die de Nederlandse uitvoerders in de verhalen van hun Zweedse collega's frappeert. Hoewel zich ook in Zweden een trend naar meer controle en toezicht aftekent, is er ook een cultuur van niet bemoeien verankerd in het systeem. Erry Stoové van de Sociale Verzekeringsbank noemt die 'cultuur waarin *high trust* het sleutelwoord is' een verworvenheid. 'In Nederland wordt gestuurd vanuit *mistrust*,' aldus Stoové. Rob Kerstens van DUO: 'Je krijgt de indruk dat het snel goed is. In Nederland zou het niet goed genoeg zijn. Daar vinden we dat er wel toezicht op moet zitten.'

Hoewel ook Zweden een discussie kent over hoe de





administratieve kosten binnen de perken kunnen worden gehouden en hoe de prestaties van de overheid kunnen worden opgeschroefd, is de druk hier aanzienlijk kleiner dan in Nederland, denkt Adriana Lender, DG van de *Försäkringskassan*. De *Försäkringskassan* is een grote uitvoeringsorganisatie die qua taken enigszins te vergelijken is met de SVB en deed de afgelopen jaren veel onderzoek naar mogelijkheden van besparingen. Lender komt met bruikbare adviezen voor weerwerk tegen de bezuinigingen, maar ziet weinig in intensivering van *shared services*, die door sommige Nederlandse uitvoerders als een oplossing wordt gezien. ‘Onze uitvoeringsorganisatie kan niet de salarissen van de belastingdienst gaan doen. Dat is niet de business waar ik in geïnteresseerd ben,’ zegt Lender. ‘Als er centrale diensten worden opgezet is het wat anders, maar we willen niet elkaars was gaan doen. In de onderhandelingen met de deelnemende agentschappen zou te veel managementaandacht gaan zitten en ons systeem, waarin geregeld is dat de besparingen

te nemen. Volgens haar zorgen de audits van het nieuwe *management by results* van de laatste jaren voor een enorme bureaucratische last van rapportages, die afleidt van de primaire taken, terwijl ook nog het systeem om de gegevens te analyseren ontbreekt. Ze voorziet dat Zweden zich ontwikkelt tot ‘een *auditsociety*, die steeds meer geld kost’. De focus op productie en *output control* leidt volgens haar met name in de zorg en het onderwijs niet altijd tot een betere kwaliteit. Het probleem is, zo stelt ze, dat politici geen belangstelling hebben voor de sturingsvraagstukken van de overheid en monitoren van beleid en er ook weinig verstand van hebben. ‘Dat wordt overgelaten aan technocraten die niet verankerd zijn in het politieke debat’. Het belang daarbij is, denkt Öberg, dat politici zo mooi hun verantwoordelijkheid kunnen ontlopen. Ze mogen immers niet interveniëren in de agentschappen. Volgens Öberg is in Zweden discussie nodig over de delegatie van de macht naar de agencies waarin ook ter discussie zou moeten staan wat te doen als zaken mislopen. De minister kan naar de Kamer geroepen worden, maar dat gebeurt heel weinig. ‘Ook de DG’s van de agencies zitten veilig beschut in een machtsvacuüm,’ aldus Öberg.

## CHRIS KALDEN ‘DE DISCRETIONAIRE RUIMTE VAN DE AMBTENAAR VERDWIJNT’

terugvloeien, leent zich er ook niet voor’. Lender benadrukt dat het voor uitvoeringsorganisaties vooral belangrijk is de gevolgen van voorgenomen bezuinigingen gemotiveerd terug te koppelen naar de opdrachtgever. ‘Wij moesten vorig jaar ook fors inleveren,’ vertelt ze. ‘Ik heb toen gezegd: goed, we doen het, maar dan moeten we wel alle tijdelijke contractanten ontslaan. Wilt u dat? Nee, die consequenties wilde de politiek niet nemen.’ Ze kreeg ook een korting van 500 miljoen kronen tot 2014 van tafel door te vragen naar de onderbouwing van dit bedrag, die er niet bleek te zijn. ‘Natuurlijk, je kunt altijd bezuinigen,’ aldus Lender. ‘We hebben de afgelopen jaren al flink bezuinigd. 3 Procent bezuinigingen zou moeten kunnen, maar 10 of 25 procent misschien niet.’

### AUDITSOCIETY

Is dan alles pais en vree in het Zweedse uitvoeringsland? Shirin Ahlbäck Öberg, hoogleraar publiek management en organisatie aan de Uppsala Universiteit, legt uit dat er ook wel minder vrolijk stemmende trends zijn waar

Met publiek verantwoord en investeren in de horizontale relaties alleen kom je er als uitvoeringsorganisatie niet. Je moet de juiste informatie op het juiste moment verticaal terug weten te koppelen, is misschien wel de belangrijkste les die de Nederlandse uitvoerders uit Zweden kunnen meenemen. Goed gebruik maken van je onderhandelingspositie is daarbij van essentieel belang, onderstreept Lender. ‘De *Försäkringskassan* heeft gelukkig het voordeel dat politici altijd bevreesd zullen zijn wat er gebeurt als de uitkeringen aan het eind van de maand niet betaald worden. We hebben hier in Zweden ook kleinere organisaties waar niemand het over heeft als ze gekort worden, wij krijgen altijd wel geld.’

De Handvestgroep zou graag zien dat Den Haag de kennis die door de uitvoeringsorganisaties is opgedaan meer zou gebruiken om effectiever beleid te ontwikkelen. Twee extra mensen aannemen, zelfs als die elk vijf keer hun salaris terug zouden verdienen, stuit op bezwaren, zegt Burmanje. ‘Het argument is dan dat we terug moeten in formatie vanwege de taakstelling.’ David Jongen vertelt hoe de UWV graag de bakken van de Wajong systematisch had willen doorvlooiën om te kijken wie aan het werk kon. ‘Dat had drie keer zo veel kunnen besparen op uitvoerings-



kosten dan het inperken van de Wajong oplevert en meer dan het bedrag waarmee wij nu gekort worden. Maar omdat we in het budgetsysteem geen premiegelden mogen gebruiken om uitvoeringskosten te maken wilde Den Haag er niet aan.'

Volgens Chris Kalden van Staatsbosbeheer zijn de prijs-productafspraken in de dynamiek tussen beleid en uitvoering 'altijd maatgevend'. 'Niet hoe de uitvoering het regelt of de vraag of we nog wel efficiënt bezig zijn,' zegt hij. Een probleem is ook 'het generieke denken,' vindt Kalden. 'Elk incident of afwijking leidt tot een regel. De discretionaire ruimte van de ambtenaar verdwijnt. Alleen de Belastingdienst of de inspecties hebben die nog.'

#### PAKJE BOTER

Aan het avondmaal in Stockholm ontspint zich de discussie over wat de Handvestgroep de afgelopen jaren heeft opgeleverd en vooral over hoe de groep verder moet. Over de intervisiebijeenkomsten van de club heerst tevredenheid, maar of de groep ook in staat is 'politiek een deuk in een pakje boter' te slaan wordt be-

twijfeld, zegt Chris Kalden. 'Mijn idee was,' legde Erry Stoové, voorzitter van de Handvestgroep uit, 'om Den Haag de hete adem te laten voelen van de burger via de klantbelevingen die wij inbrachten. Bij verzekeringsartsen heeft dit gewerkt'. Maar in de ingewikkelde relatie die uitvoering en beleidsdepartementen met elkaar onderhouden, is het niet makkelijk in Den Haag een luis-

### DORINE BURMANJE 'JE KUNT NIET VIA HORIZONTAL VERANTWOORDEN VERTICAAL ANDER GEDRAG AFDWINGEN'

terend oor te vinden voor inzichten uit de uitvoering. 'Je kunt niet via horizontaal verantwoord verticaal ander gedrag afdwingen,' aldus Dorine Burmanje. Gewapend met de inzichten van de Zweedse collega's keren de bestuursleden van de Handvestgroep terug naar Nederland. ●

## HORIZONTAL VERANTWOORDEN

De Handvestgroep Publiek Verantwoordend ontstond in de slagschaduw van de Grote Efficiency Operatie van het kabinet Lubbers-Kok, waarin uitvoeringstaken op grote schaal werden ondergebracht in verzelfstandigde organisaties. Gaandeweg bleek dat de verzelfstandiging zorgde voor een leemte in de verantwoording. De uitvoering was op afstand gezet en derhalve onttrokken aan de politieke verantwoordelijkheid, maar de bewindspersoon werd wel steeds naar de Kamer geroepen voor uitvoeringszaken. De commissie-Scheltema (1993) en daarna de commissie Kohnstamm (2004) stelden deze democratische lacune aan de orde. Het advies luidde een vorm van horizontaal verantwoordend in het leven te roepen, waarbij uitvoeringsorganisaties als aanvulling op de verticale mechanismen zich zouden verantwoorden tegenover anderen dan de minister: aan burgers, klanten, gebruikers van de uitvoeringsdiensten of aan de samenleving als geheel. De zbo's die zich verenigden in HPV waren de eerste uitvoeringsorganisaties die dit in de praktijk brachten.

De *founding fathers* van het netwerk, te weten RDW, het Kadaster, Staatsbosbeheer, de IB-Groep en het Centraal Orgaan Opvang asielzoekers (COA), kwamen in 2000 met het Handvest Publiek Verantwoordend, waarin ze zich vastlegden op horizontaal verantwoordend. Ook maakten zij zich sterk voor een betere kwaliteit van de dienstverlening door het perspectief van de klant te benutten. Het idee was ook elkaar middels supervisie en het delen van kennis te ondersteunen, zodat ze minder expertise van externe bureaus hoefden in te huren. Er kwamen periodieke visitsaties, een kwaliteitshandvest en in 2004 een code voor goed bestuur. Bij het gezelschap sloten zich ook agentschappen aan zoals de IND, die nog wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen maar in de bedrijfsvoering speelruimte hebben gekregen. In de loop der tijd werden ook SVB, UWV, College voor Zorgverzekeringen (CVZ), Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), de Kamers van Koophandel NL en ProRail lid van de Handvestgroep.