

Achterstallig onderhoud van het publieke domein

Bernard ter Haar, oktober 2021

Het publieke domein kent veel lange systemen

Vijf jaar geleden bracht de Argumentenfabriek een boek uit over de lange systemen. Het gaat hierbij om beleidsvelden met een groot publiek belang, vaak met een heel geleidelijke dynamiek. De woningmarkt, het onderwijs, de zorg, de sociale zekerheid, het pensioenstelsel en de arbeidsmarkt. Het is aan de overheid om dit publiek belang te borgen, ook al liggen veel activiteiten binnen deze systemen in de markt. De Argumentenfabriek concludeert dat de onderlinge aansluiting van de lange systemen te wensen overlaat, en dat er veel winst te behalen valt om integraal naar de systemen te kijken en veel beter te letten op de onderlinge afhankelijkheden. Ik denk niet dat de Argumentenfabriek heel tevreden is over wat er de afgelopen vijf jaar is gebeurd. De verbinding van deze lange systemen loopt vaak stuk op de verkokering van het beleid zoals dat is verdeeld over de ministeries. Maar het is niet alleen het gebrek aan integraliteit en verbinding. Als ik naar de lange systemen kijk moet ik concluderen dat we de afgelopen twintig jaar groot achterstallig onderhoud hebben opgelopen. En dan kijk ik niet alleen naar de bovenstaande beleidsvelden, maar naar het hele publieke domein, dat bijna in de volle breedte valt te definiëren als een verzameling van lange systemen. Want vrijwel elk onderdeel van het maatschappelijk gebeuren dat een borging van een publiek belang met zich meebrengt, heeft een lange termijn horizon. Het gaat dus bijvoorbeeld ook om veiligheid, mobiliteit en milieu. Dat achterstallig onderhoud valt inmiddels veel breder op. Op het Congres van 14 oktober jl. naar aanleiding van 50 jaar Milieubeleid verwoordde Jan Pronk kernachtig: "Tien jaar geleden is het ministerie van VROM opgeheven. Inmiddels hebben we een wooncrisis, een stikstof- en klimaatcrisis en een crisis in de ruimtelijke ordening!".

Achterstallig onderhoud

Achterstallig onderhoud op alle lange systemen. De Nederlandse samenleving heeft er last van. We hebben een grote woningnood, we hebben een stikstof- en een klimaatcrisis, we hebben een verslechterende biodiversiteit, toegenomen kansengelijkheid, ook in het onderwijs, een groeiende invloed van de georganiseerde criminaliteit, een haperende uitvoering van de Rijksdiensten, een sociale zekerheid die de groei van de armoede niet kan keren, een zorgstelsel dat de toenemende ongelijkheid in gezondheid niet kan stuiten, schoolgebouwen met een slecht binnenklimaat, en natuurlijk gewoon een achterstand in het onderhoud van wegen, bruggen en andere infrastructuur. De brede welvaart wordt er negatief door beïnvloed. Vooral die burgers die de overheid het meest nodig hebben worden er de dupe van. De ongelijkheid groeit.

Gebrek aan lange termijn visie

Het lijkt er op dat politiek-bestuurlijk Nederland weinig oog heeft voor de geleidelijk dynamiek van verslechtering van deze systemen en zich liever richt op de waan van de dag en korte termijn impulsen. Impulsen, waarvan zelden vaststaat dat ze een positief effect zullen scoren op deze dynamiek. Dat lijkt me zeker een rode draad in deze ontwikkeling, en zo zijn er meer. De gedachte dat een kleinere overheid ook tot een betere overheid zal leiden, heeft veel invloed gehad. Met een vrij jammerlijk resultaat. Je kunt op geen van de onderscheiden beleidsvelden zeggen dat de private sfeer ervoor heeft gezorgd dat het welzijn van de samenleving erop vooruit is gegaan. Ook van belang is dat er in Nederland beleidsmatig maar heel weinig echt langjarig vooruit wordt gekeken, of langjarig over beleid nagedacht. Soms wordt wel een doel in de verre toekomst benoemd, zoals bij de klimaattransitie, maar wordt er geen integraal beleidsprogramma onder gelegd om dat doel ook echt te halen. Gezien het langjarige karakter van de verantwoordelijkheid ten aanzien van het publiek belang zou je mogen verwachten dat elk departement een langjarige strategische agenda heeft met een overzicht van de strategische vraagstukken. Maar hij is er bijna nergens, zelfs niet op die terreinen waar een overduidelijke lange termijn opdracht ligt. Een beetje

provocerend: I&W heeft wel een lange termijn agenda voor asfalt, maar niet voor mobiliteit. EZK heeft wel een agenda voor energieproductie, maar niet een integrale agenda voor de energiehuishouding. Hoe dat komt? In heel veel beleidsdirecties op de ministeries zie je een zelfde patroon waarbij de waan van de dag en de korte termijn voorrang krijgt op het werken aan een lange termijn strategische agenda. Terwijl het andersom zou moeten zijn. Vanuit de filosofie van lange systemen zou de lange termijnagenda het belangrijkste moeten zijn, en de korte termijn agenda daarvan afgeleid. De departementen worden op het hebben van een lange termijnvisie bepaald niet aangestuurd door de politieke bestuurders, die een veel korte tijdshorizon hebben. Maar misschien zou het ook andersom moeten zijn, waarbij de departementen de politiek bedienen met de lange termijn strategische vragen zodat de politiek op basis daarvan ook een eigen koers kan bepalen. Visie komt op dit moment niet van de politiek, en ook niet van de departementen. Maar zoals CDA Kamerlid Derk Bosman laatst heel treffend zei in een Volkskrantinterview: "Zonder visie verwildert het volk".

Gebrek aan sturingsmogelijkheden

Lange systemen vragen niet alleen een visie, maar ook sturing. Behalve overeenkomsten zie je daarbij toch ook nog grote verschillen wanneer je de beleidsvelden met elkaar vergelijkt. Die verschillen gaan vooral over de instrumenten ten aanzien van sturing. Maar de rode draad is wel: sturing, dat is voor de Rijksoverheid een bijna onmogelijk ding geworden.

In het onderwijsbeleid, waar het achterstallig onderhoud niet moeilijk vast te stellen is bij teruglopende Pisa-scores, groeiende kansenongelijkheid voor leerlingen en sterk groeiende tekorten aan onderwijzend personeel, zowel kwalitatief als kwantitatief, vallen twee dingen op. Het eerste is dat de politiek weinig waarde toekent aan het lange termijn rendement van goed onderwijs. Dit wordt mede veroorzaakt doordat het CPB dit rendement niet in kaart brengt, en de partijen bij de doorrekening van hun verkiezingsprogramma's wel vertelt dat voor de duur van het aanstaande kabinet uitgaven voor het onderwijs alleen als kostenpost in de berekeningen zullen verschijnen. Het tweede is dat het ministerie van Onderwijs zich machteloos voelt in de aansturing van het onderwijsveld en zich daar ook bij neer lijkt te leggen. Het ministerie heeft weinig instrumenten, en het onderwijsveld is moeilijk in beweging te krijgen, schoolbesturen sturen niet op kwaliteit en kunnen dat vaak ook helemaal niet. Het rapport van de Brede Maatschappelijke Heroverweging over onderwijs maakt dit glashelder. Maar zoals in een eerder blog al gesteld: de kwaliteit van het onderwijs gaat niet vanzelf omhoog. Het departement en de politiek zullen dus heel hard op zoek moeten naar effectieve sturingsinstrumenten om de kwaliteit van het onderwijs op peil te brengen en om het braakliggende rendement van goed onderwijs te kunnen inbrengen in de Nederlandse samenleving.

Bij mobiliteit zien we een ander onderliggend beeld ten aanzien van het achterstallig onderhoud, dat zich enerzijds manifesteert in flinke files, en anderzijds in echt fysieke achterstanden bij wegen en bruggen. De politiek durft het niet aan om een effectief beprijzingsinstrument in te zetten om het gebruik van de weg tijdens de spits te reguleren, hoewel dat volgens alle experts nuttig en nodig is. Daarnaast heeft het heel lang geduurd voordat er expliciet meerjarig begroot kon worden voor beheer en onderhoud. In mijn tijd op het ministerie van Financiën (dus voor 2009) wilde het directoraat van de Rijksbegroting dit niet toestaan uit angst voor extra claims. Het onderhoud kon prima gefinancierd worden uit de middelen die jaarlijks vrijvielen door vertraging in de uitvoering van nieuwe projecten. Als gevolg hiervan wist Rijkswaterstaat niet eens wat het onderhoud van een weg eigenlijk kostte! Inmiddels is dat beeld natuurlijk wel gekanteld. Beheer en onderhoud kost inmiddels ook meer dan de aanleg van nieuwe infrastructuur. Maar het blijft moeizaam in de begrotingsstructuur in te brengen dat elke uitbreiding en elke investering ook structurele kosten voor beheer en onderhoud vergen. Waarbij je overigens natuurlijk wel hoopt dat de investeringsbaten die kosten overtreffen.

De sturingsmogelijkheden van het ministerie van VWS lijken op die van OCW, dus zijn zo goed als afwezig. Dat hebben de pandemie-ervaringen nog eens duidelijk laten zien. Inmiddels is dat een grote zorg, niet zo zeer vanwege de gezondheidsontwikkeling in Nederland, maar vanwege de totaal uit de hand lopende kosten. Kosten die overigens niet alleen gemaakt worden in de handen

aan het bed, maar heel veel veroorzaakt worden door een overtollige bureaucratie en een overdaad aan administratieve verplichtingen.

SZW heeft de sturing van de arbeidsmarkt al sinds jaar en dag grotendeels in handen van de sociale partners gelegd, maar stuurt bij met financiële prikkels, die lang niet altijd een gewenst effect hebben. Kijk daarvoor naar de enorme groei van flex-arbeid in Nederland, maar ook naar de uitkomsten van bezuinigingen die de sociale problematiek niet hebben verkleind, maar vergroot. Het doevermogen van burgers sluit lang niet altijd aan bij het wensdenken van de Rijksoverheid als het om de gedragseffecten van prikkels gaat.

Voor diverse departementen geldt dat hun beleidsverantwoordelijkheid is gedecentraliseerd, zodat zij alleen nog maar op afstand kunnen sturen. Ze hebben wel de zogenoemde systeemverantwoordelijkheid behouden, maar hebben daar geen ander instrument meer voor dan het goede gesprek, potjes met geld en wetgeving. De afgelopen jaren hebben laten zien dat daarmee onvoldoende op het (lange) systeem kan worden gestuurd. Er zijn te weinig interbestuurlijke arrangementen om de systemen te kunnen bijsturen als dat nodig is.

De mogelijkheden voor verandering

Meer visie en meer sturing zijn dus nodig om het achterstallig onderhoud weg te werken en het onderhoud en beheer voor de toekomst beter vorm te geven. Natuurlijk kunnen we daar de politiek op aankijken. Maar vooral lijkt me dit een uitdaging voor de departementen. Borg dat maatschappelijke trends worden gezien en erkend, dat kennis daarvoor wordt verzameld, gedeeld en doorvertaald naar toekomstige scenario's. Dat gaat over trends in Nederland, maar net zo belangrijk zijn de internationale trends. Maak een lange termijn strategische agenda, en beschouw dat als primaire actie. De korte termijn activiteiten kunnen dan ten dienste van die agenda worden ingevuld, in samenspraak met de politiek. Bouw kennis op over sturing, wat werkt wel en wat werkt niet. Neem sturingstekorten serieus en verhelp ze. Communiceer over de vraagstukken omtrent visie en sturing zo open mogelijk met het veld en de bredere samenleving, zodat het brede gesprek kan worden gevoerd en ook de resultaten daarvan in het mandje van de politiek kunnen worden gelegd. En tenslotte, neem ook de bevindingen van de Argumentenfabriek serieus, dat met een integrale en verbindende visie op de lange systemen in het publieke domein heel veel winst te behalen valt. Minder verkokering van het Rijksapparaat zou de Nederlandse samenleving echt vooruit helpen.