



©Tweede Kamer der Staten-Generaal

# IT'S THE POLITICS, STUPID!

## Politieke dynamiek en de uitvoerbaarheid van beleid

Anchrit Wille

CAOP Professor Transities in de Publieke Sector  
Instituut Bestuurskunde  
Faculty of Governance and Global Affairs  
Universiteit Leiden



Universiteit  
Leiden

Mei 2024



## Introductie: klem tussen politiek en praktijk

De IND-ambtenaar zit klem tussen wetten, regels en instructies, zo waarschuwde de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND 2023) op basis van een onderzoek onder haar medewerkers en ketenpartners. Het beoordelen van asielverzoeken is in de afgelopen 10 jaar steeds complexer en tijdrovender geworden. Dit heeft geleid tot een situatie waarin de doelen van de vreemdelingenwetgeving steeds moeilijker te bereiken zijn. Het migratievraagstuk is inherent complex en staat onder grote politieke belangstelling. In de Stand van de Uitvoering van 2022 gaf de IND dan ook aan: ‘We hebben steun van de Tweede Kamer in de rol van medewetgever nodig om het werk van de uitvoering niet te complex te maken.’

Ook andere uitvoeringsorganisaties geven aan dat hun werk steeds complexer is geworden. De wetten en regels die vanuit Den Haag worden opgesteld, zijn vaak ingewikkeld en stapelen zich op, wat de uitvoerbaarheid niet ten goede komt. Deze observatie werd benadrukt in het rapport ‘Klem tussen Balie en Beleid’ van de Tijdelijke Commissie Uitvoering (TCU 2021) van de Tweede Kamer. Ook de Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD 2024) onderstreept in haar rapport ‘Blind voor Mens en Recht’ de toegenomen complexiteit van het beleid.

Beide rapporten zijn kritisch over de rol van de Tweede Kamer als het gaat om de uitvoerbaarheid van beleid. De politiek heeft het werk van de uitvoering er in de afgelopen decennia niet makkelijker op gemaakt. Na incidenten volgen steeds weer nieuwe regels, en worden er nieuwe controlemechanismen opgetuigd die het werk van de uitvoering nog ingewikkelder maken. Dit leidt tot een stapeling van regelgeving en een groeiende complexiteit voor uitvoeringsinstanties, waardoor zij steeds meer moeite hebben om effectief te opereren binnen het beleidslandschap.

Dit heeft er mede voor gezorgd dat in de afgelopen jaren ‘de uitvoering’ een belangrijker thema is geworden in Den Haag. De overheid, en ook de uitvoering, heeft de opdracht de menselijke maat toe te passen en de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren. In 2023 was de aanbieding van de eerste Staat van de Uitvoering aan de Tweede Kamer. Daarnaast komt er meer ‘tegenspraak’ vanuit de uitvoering (Pechthold & Snels 2024). Zo hebben uitvoerende organisaties, zoals het SVB en het UWV, brieven geschreven aan de Tweede Kamer, en de Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in rondetafelgesprekken geïnformeerd over de knellende wet- en regelgeving waar zij tegenaan lopen.<sup>1</sup>

Dit essay richt zich daarom op de politieke dynamiek achter de beleidsvorming en de gevolgen daarvan voor de uitvoerbaarheid van beleid. Waarom maakt de inbreng van de politiek de beleidsvorming en de uitvoering in Nederland zo ingewikkeld?

Het essay is geschreven voor het programma 'Staat van de Uitvoering'. Op basis van de wetenschappelijke literatuur en eerder onderzoek, aangevuld met inzichten uit verkennende gesprekken met Tweede Kamerleden, probeer ik de dynamiek van het werken in de Kamer en de gevolgen voor de beleidsvorming en uitvoering te beschrijven. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van informatie uit de Stand van de Uitvoering, en van rapporten en casestudies van uitvoeringsinstanties.

Ter illustratie van het betoog worden verschillende observaties over de uitvoering van het asielbeleid door de IND in kaders gepresenteerd. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van november 2023 was immigratie een van de belangrijkste kwesties in de campagne. Het asielbeleid staat daarmee prominent op de agenda voor de Haagse politiek. De kaders richten zich voornamelijk op de complexiteit van asielbesluiten, en dienen als een voorbeeld van hoe de politieke besluitvorming en de uitvoering vanuit hun eigen perspectief werken. Ze illustreren hoe verschillende belangen en prioriteiten in het beleidsproces kunnen leiden tot ingewikkelde en soms tegenstrijdige maatregelen, die de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het beleid beïnvloeden. Echter, de politieke dynamiek is relevant voor een breed scala aan beleidsterreinen waar 'Den Haag' een belangrijke rol speelt in zowel de beleidsvorming als de uitvoering. De conclusie benadrukt het cruciale belang van een actievere betrokkenheid van uitvoeringsorganisaties bij de politieke besluitvorming.

## **It's the politics, stupid!**

Sinds de jaren zeventig is de uitvoering op afstand van de ministeries en de Tweede Kamer geplaatst om de dienstverlening te verbeteren en te depolitiseren. De opkomst van een nieuwe sturingsfilosofie, het New Public Management (NPM), introduceerde het onderscheid tussen 'sturen' en 'roeien', waarbij de politiek verantwoordelijk is voor het maken van beleid, terwijl verzelfstandigde bestuursorganen belast werden met de feitelijke uitvoering ervan.

Deze scheiding werd in Nederland gezien als een manier om de effectiviteit en efficiëntie te vergroten. De rol van de politiek lag vooral in het maken van richtinggevend beleid. Deze organisatorische scheiding tussen beleid en uitvoering zou in theorie tot taakspecialisatie en daarmee tot verbetering van zowel het beleid als de uitvoering leiden (Van der Steen 2022, p. 294). Daarnaast zou door een bedrijfsmatig aanpak de uitvoering beter worden.

Twijfels over het op afstand zetten van de uitvoering zijn er al vanaf het begin geweest. Dit model scheidt twee werelden die beide essentieel zijn voor het behalen van beleidsdoelen. Onderzoek in de wetenschappelijke literatuur toont aan dat het op afstand plaatsen van uitvoeringsfuncties van beleidsmakers de toegang van uitvoeringsexperts tot besluitvormers heeft beperkt (Egeberg & Trondal 2018). De klacht is dat de zorgen en geluiden uit de uitvoering onvoldoende gehoord worden door beleidsmakers.

Hoewel gesuggereerd wordt dat het op afstand plaatsen van uitvoeringsorganisaties van de ministeries resulteerde in een tweeledig model, is het voor een goed begrip cruciaal om dit eerder te beschouwen als een driehoeksmodel. Het gaat niet alleen om de scheiding tussen beleid en uitvoering, maar om de scheiding tussen politiek, beleid en uitvoering. Hierbij zijn de uitvoerders in de publieke dienstverlening, en de beleidsmakers in het ministerie, maar ook de wetgever in de Kamer betrokken.

‘Als Kamerlid was onze wereld beperkt tot collega-Kamerleden waarmee we scherp debatteerden, en de leden van het kabinet, die we in het parlement ter verantwoording riepen. Maar de mensen die daadwerkelijk het beleid uitvoeren, al die honderdduizend publieke dienstverleners, bleven buiten ons gezichtsveld.’ zo schrijven oud-Kamerleden Alexander Pechtold en Bart Snels (2024, p. 7). Politici hebben daardoor soms een beperkt begrip van de operationele realiteiten, wat kan resulteren in beleidsbeslissingen die niet aansluiten op de behoeften van de uitvoering. Uitvoeringsorganisaties worden geconfronteerd met politieke ambities die moeilijk haalbaar zijn door oplossingen die in de praktijk niet werken.

Er is recentelijk meer aandacht voor verbetering van de informatieuitwisseling tussen parlement en uitvoering (Van den Berg et al. 2024). Echter, het is van belang voor het verbeteren van de verhouding tussen politiek en uitvoering, dat er ook meer aandacht is voor de complexiteit van de politiek en de gevolgen daarvan voor de uitvoerbaarheid van beleid.

'It's the politics, stupid!' luidt de boodschap van dit essay. De politieke realiteit van beleidsvorming wordt gekenmerkt door onvoorspelbaarheid, onverwachte wendingen en de noodzaak om compromissen te sluiten en steun te vergaren binnen verschillende politieke en institutionele kaders (Sabatier 1988). Beleidsvorming volgt een grillig verloop, waarbij oplossingen de probleemdefinities bepalen, en middelen mede de keuze van doelen sturen (Kingdon 1984).

Deze politieke logica heeft belangrijke gevolgen voor de beleidsvorming en uitvoering. Sinds het begin van deze eeuw heeft de politiek in de Tweede Kamer een aantal ontwikkelingen doorgemaakt die de beleidsrol en de wetgevende en controlerende taken van het parlement hebben beïnvloed. De sterk toegenomen volatiliteit, de versplintering van het politieke landschap en de mediatisering van de politiek hebben het speelveld aanzienlijk veranderd. Dit heeft geleid tot een context waarin beleidsvorming en wetgeving vaak onderhevig zijn aan snelle veranderingen en waarin politieke besluitvorming meer wordt beïnvloed door korte-termijn politieke belangen en media-aandacht. Deze ontwikkelingen brengen uitdagingen met zich mee voor zowel de beleidsvorming als de uitvoering. In de rest van het essay zal ik laten zien hoe deze veranderingen de uitvoerbaarheid van het beleid hebben beïnvloed.

## Volatiliteit

Een belangrijke politieke realiteit voor Kamerleden is de hoge *volatiliteit* in de voorkeuren van de kiezers. Volatiliteit verwijst naar de neiging van kiezers om bij elke verkiezing op een andere partij te stemmen en interesse te hebben in nieuwe partijen (Van den Berg 2022, p. 20). Tijdens de verzuiling konden verkiezingen nog beschouwd worden als rituele volkstellingen waarvan de uitkomst grotendeels vaststond. Het overgrote deel van de kiezers was langdurig trouw aan één partij, waardoor de meeste partijen een redelijk stabiele achterban hadden, wat resulteerde in consistente zetelaantallen in de Tweede Kamer. Na de ontzuiling zijn burgers steeds meer hun eigen afweging gaan maken en stemmen ze niet meer automatisch op dezelfde partij.

Tegenwoordig zijn kiezers zeer beweeglijk en zweven steeds meer tot kort voor de verkiezingen. Na de verkiezingen kan een fractie zomaar gedecimeerd zijn, zoals meerdere keren is gebeurd met de PvdA, D66 en het CDA. Nieuwe partijen kunnen met veel zetels in de Kamer komen, maar net zo snel weer uit de Kamer verdwijnen. Een voorbeeld hiervan is de LPF. Ook andere partijen, zoals de PVV, Forum voor Democratie, BBB en NSC, hebben te maken gehad met grote zetelsprongen in de Kamers.

De toenemende onvoorspelbaarheid van verkiezingen zorgen voor grote onzekerheid in de politiek. De grote beweeglijkheid van het electoraat – de electorale instabiliteit in Nederland is een van de hoogste in Europa – heeft het karakter van de beleidsvorming op twee manieren beïnvloed.

Om te beginnen leidt het veranderlijke kiesgedrag tot grote zeges en nederlagen na de verkiezingen, en daarmee ook tot een snelle doorstroming van Kamerleden. Dit komt ook tot uiting in het aantal mensen dat voor het eerst zitting neemt in de Kamer. Van eind jaren veertig tot eind jaren tachtig kwamen er na elke verkiezing hooguit een handvol verse mensen bij. In de jaren negentig is er een kentering. Telde de Kamer na de verkiezingen van 1989 nog maar acht nieuwelingen, in 1994 zijn dat er al 17, en in 2010 verwelkomde de Tweede Kamer 55 nieuwe leden, ruim een derde van de Kamer was toen nieuw. Na de verkiezing van november 2023 keerden van de 150 leden uit de vorige Tweede Kamer er maar liefst 77 niet terug. Er traden 65 nieuwkomers aan, en nog 46 leden die sinds 2021 (of nog korter) lid zijn.

Dit leidt tot een aanzienlijk verlies aan politieke ervaring. Veel Kamerleden benadrukken dat het minstens vier jaar duurt om het ambt goed onder de knie te krijgen. Parlementariërs met beperkte ervaring missen de diepgaande kennis van eerdere wetgevingsprocessen, historische

context en institutionele procedures die essentieel zijn voor goed wetgevingswerk. Nieuwe Kamerleden moeten niet alleen vertrouwd raken met de dossiers, maar ook een nieuw netwerk opbouwen. Dit kan resulteren in herhaling van discussies over onderwerpen die al eerder zijn behandeld, en vereist vaak het opnieuw achterhalen van basisinformatie. Het gebrek aan institutioneel geheugen kan leiden tot inconsistenties en tegenstrijdigheden in de wetgeving, doordat eerdere beslissingen, lessen uit het verleden en eerder vastgestelde procedures niet volledig worden meegenomen. Het resulteert ook in een nog grotere achterstand van de Kamer op het gebied van kennis en informatie tegenover het institutioneel geheugen op de ministeries, dat door de continuïteit binnen het ambtelijk apparaat beter wordt beschermd.

De grote verschuivingen in het parlement leiden niet alleen tot een verlies van geheugen, maar ook tot een sterk veranderlijke politieke wind. Zoals Joop van den Berg (2022, p. 47) opmerkt, ‘is een parlementaire meerderheid maar eventjes een meerderheid’, door de veranderlijkheid van de kiezers. Dit resulteert in een dynamische en soms onvoorspelbare politieke arena, en tot het intrekken van wetsvoorstellen en discontinuïteit in het beleid. Na de verkiezingen van 2023 kwamen bijvoorbeeld de spreidingswet en de expatregeling op losse schroeven te staan, werd de steun aan de EU-natuurherstelwet in de ijskast gezet, werd de voorgestelde aanpassing van de Transgenderwet verworpen, en ging de maximumsnelheid op de snelweg weer terug naar 130 km.

Politieke partijen moeten zichzelf bewijzen aan de kiezers door daadwerkelijk hun waarde te tonen en hun beloften waar te maken. Vaak zijn ze daardoor geneigd om meer nadruk te leggen op korte-termijnbelangen en maatregelen om kiezersgunst te winnen, in plaats van zich te richten op langetermijnbeleid dat essentieel kan zijn voor duurzame ontwikkeling en stabiliteit.

De snel veranderende samenstelling van de Kamer en de wijzigende politieke voorkeuren leiden tot uitvoeringsproblemen (Van der Steen 2023, p. 304). Uitvoeringsorganisaties geven concrete invulling aan politieke richtlijnen die kunnen veranderen, zeker bij grote politieke verschuivingen. Wat in de ene periode de politieke lijn is, kan in een andere periode helemaal geen meer draagvlak hebben. Dit impliceert dat de politieke waardering en richting voor dezelfde uitvoeringsorganisaties kan veranderen. Wisselend beleid brengt onzekerheid met zich mee en uitvoeringsorganisaties zien vervolgens met elke beleidsomslag ook veel nieuwe regels op zich afkomen.

Dit impliceert niet alleen eenvoudige aanpassingen in regels, maar vaak ook omvangrijke reorganisaties, juridische regelingen, nieuw in te voeren procedures en een nieuwe ICT-infrastructuur. Uitvoeringsarrangementen zijn als het ware gestolde weergaven van het beleidsdiscours, zij het met enige vertraging (Van der Steen 2023, p. 304). Wanneer de prioriteiten te vaak (of impliciet veranderen) wordt het lastig voor de uitvoering te bepalen welke beleidslogica te volgen (zie Kader 1).

### **Kader 1: Wens tot aangescherpt beleid**

Asielzoekers moeten vanaf zomer 2024 zelf bewijs aanleveren waarom ze gevaar lopen als ze niet in Nederland mogen blijven. In een nieuwe werkwijze van immigratiedienst IND staat dat asielzoekers minder vaak ‘het voordeel van de twijfel zullen krijgen’.

Het aangescherpte beleid van de IND is een wens van een meerderheid in de Tweede Kamer. Die laatste vroeg staatssecretaris Eric van der Burg (Asiel, VVD) in een motie de bewijslast zo veel mogelijk bij de asielzoeker neer te leggen.<sup>ii</sup>

Volgens de staatssecretaris komen asielzoekers die tot bepaalde groepen behoren ‘in het huidige beleid al snel in aanmerking voor asielbescherming’. ‘Daardoor is het mogelijk dat personen die zelf niet individueel en concreet te vrezen hebben voor vervolging in hun thuisland wel een asielvergunning krijgen. Dit kan ondermijnend werken op het draagvlak voor het beleid,’ schrijft hij in een nota aan de Tweede Kamer.<sup>iii</sup>

Dat de staatssecretaris ook schrijft dat de IND minder vaak ‘het voordeel van de twijfel zal geven’, is opvallend. De IND kondigde in 2022 juist nog aan te overwegen wél vaker het voordeel van de twijfel te geven bij asielaanvragen. Dat was toen bedoeld om achterstanden in te lopen.

Een woordvoerder van de IND kan niet zeggen of het nieuwe beleid minder vaak tot het verlenen van een verblijfsvergunning zal leiden. Dat zal in de praktijk moeten blijken’.

Bron: Parool 11 maart 2024

Kortom, de voortdurende veranderingen in het politieke landschap hebben grote gevolgen voor het beleid en de uitvoering in Nederland. De politieke veranderlijkheid en snelle doorstroming van Kamerleden maken het vermogen om consistent beleid te ontwikkelen voor de uitvoering steeds lastiger.



## Politieke versnippering

Politieke versnippering is een andere politieke realiteit in de Tweede Kamer. Na de verkiezingen van 2021 telde de Kamer 19 partijen en eenmansfracties, wat destijds een record was. Op 5 september 2023 telde de Tweede Kamer voor het eerst in de geschiedenis zelfs 21 fracties. Sinds 1918 waren er nog nooit zoveel parlementaire fracties. Inmiddels zijn dat er na de verkiezingen van 2023 weer 15.

Nu was het Nederlandse partijlandschap altijd tamelijk versnipperd. In 1971 hadden we ook al 14 partijen in het parlement. Maar het verschil met nu is dat de politieke arena toen werd gedomineerd door een aantal grote (midden)partijen (de PvdA en de KVP) (van den Berg 2022, p. 9), die ook de regeringscoalities domineerden. Dat is lang zo geweest. Ter vergelijking in 1995 hadden de drie grootste fracties samen nog 130 zetels. De vier rechtse partijen die de Tweede Kamer sinds 6 december 2023 domineren (PVV, VVD, NSC, BBB) hebben samen slechts 78 zetels.

De versnippering van politieke partijen heeft ook aanzienlijke gevolgen voor de beleidsvorming. De werkdruk voor de Tweede Kamer neemt toe als gevolg van de versplintering, waardoor veel partijen geen tijd hebben om zich te specialiseren in bepaalde onderwerpen. Kleine fracties beschikken vaak niet over voldoende menskracht om alle dossiers en vergaderingen effectief bij te wonen, wat de wetgevende functie van de Tweede Kamer verzwakt en de werkdruk verhoogt. Doordat er veel kleine partijen zijn die niet de tijd hebben om zich te specialiseren in specifieke onderwerpen, en te klein zijn om wetgevende projecten op te pakken, heeft dit een negatief effect op de expertise van het parlement.

De toenemende versnippering leidt ook tot langere debatten, met vergaderingen die langer duren vanwege meer spreektijd voor fracties, een groter aantal sprekers, frequentere interrupties, meer moties en Kamervragen.

De groei van het aantal fracties brengt ook een toename van oppositiepartijen met zich mee, die allemaal streven naar profilering. De nieuwkomers zullen sowieso aan hun achterban willen laten zien dat zij hun stem waard zijn. Dit leidt tot een grotere diversiteit aan politieke standpunten, maar het vinden van politiek draagvlak vereist vaak moeizaam onderhandelen, waarbij tegenstrijdige belangen moeten worden verzoend. Vandaag de dag is het misschien wel moeilijker dan ooit om al die aangescherpte tegenstellingen te overbruggen. Dit vertraagt het wetgevingsproces omdat compromissen moeilijker te bereiken zijn met een groter aantal belangen om rekening mee te houden.

Het streven naar compromissen tijdens beleidsvorming legt regelmatig de nadruk op consensus zonder voldoende aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid ervan. Medewerkers van de IND geven in het onderzoek naar de complexiteit van asielbesluiten aan dat de politieke inmenging in het asielbeleid is toegenomen. Verschillende teams benadrukken dat politieke druk op beleidsvorming kan leiden tot ondoordacht en onuitvoerbaar beleid. Wanneer verschillende belanghebbenden meedenken over beleid, ligt de focus vooral op het creëren van beleid waar alle partijen zich in kunnen vinden, met minder aandacht voor de uitvoerbaarheid ervan (IND 2023, p. 62).

Hoewel er een verplichte 'uitvoeringstoets' moet worden uitgevoerd voor nieuwe (wets)voorstellen, gebeurt dit vaak als een verplicht 'vinkje' achteraf zonder daadwerkelijke en adequate aandacht voor uitvoeringsproblemen. De werkelijke politieke besluitvorming heeft dan al plaatsgevonden. Betrokkenen kunnen het zich niet veroorloven om terug te gaan naar de tekentafel, aangezien er weinig ruimte is voor herziening nadat er een politiek haalbaar beleidsvoorstel is gevormd (Van der Steen 2022, p. 296).

## Mediatisering

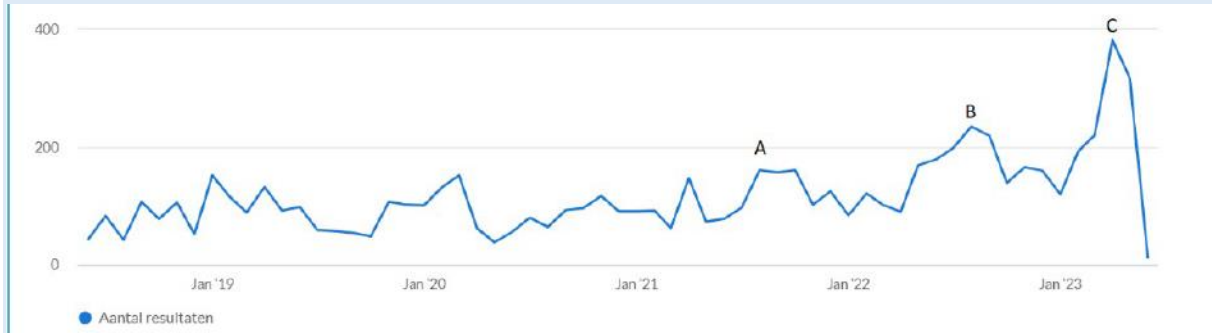
Een derde politieke ontwikkeling met een significante invloed op de beleidsvorming is de mediatisering. In het digitale tijdperk is politieke communicatie drastisch veranderd, met een overvloed aan informatie over maatschappelijke kwesties die overal te vinden is, zowel in traditionele media als op sociale platforms (Atteveldt et al., 2023). In deze omgeving zijn politici sterk afhankelijk geworden van de media om hun boodschappen over te brengen en aandacht te krijgen voor hun politieke agenda. Het is ook begrijpelijk dat Kamerleden vertrouwen op mediaberichten, omdat het voor hen onmogelijk is om voortdurend zelf onderzoek te doen naar wat er speelt in de samenleving (Bovens & Wille, 2023). Media-uitingen bieden een belangrijk inzicht in wat er gaande is. Sociale media zijn daarnaast een belangrijk communicatiemiddel geworden om direct met kiezers en achterban te communiceren.

De toenemende mediatisering heeft een belangrijke invloed op de wetgevende en beleidsvormende rol van parlementariërs. In een tijdperk waarin media-aandacht en publieke perceptie steeds belangrijker is geworden, zijn parlementariërs zich steeds meer bewust van de noodzaak om zichzelf en hun standpunten effectief te presenteren in de media. Dit heeft geleid tot een verschuiving in de focus van parlementariërs, waarbij zij niet alleen proberen wetgeving te formuleren en beleid te beïnvloeden, maar ook actief bezig zijn met het communiceren van hun boodschap naar het brede publiek via verschillende mediakanalen. Hierdoor wordt de wetgevende en beleidsvormende rol van parlementariërs niet alleen beïnvloed door de inhoud van hun voorstellen, maar ook door de manier waarop zij zichzelf en hun ideeën presenteren in de media om steun te vergaren en invloed uit te oefenen op het publieke debat.

Daarnaast worden parlementariërs onder druk gezet om snel te reageren op nieuws en gebeurtenissen die door de media worden belicht, waardoor ze minder tijd hebben voor een grondige bestudering van wetgevingsvoorstellen. De focus op media-aandacht en publieke opinie zorgt ervoor dat parlementariërs geneigd zijn om wetgeving te prioriteren die snel populariteit wint of veel aandacht krijgt in de media. Dit resulteert in een incidentgedreven aanpak van beleidskwesties in het parlement, waarbij er minder ruimte is voor een langetermijnbeleid en een diepgaand debat over de uitvoerbaarheid en effectiviteit van voorgestelde maatregelen (zie Kader 2).

## Kader 2: Media-aandacht voor de IND, van 1 juni 2018 t/m 1 juni 2023

Analyse van de nieuwsberichten in de afgelopen vijf jaar laat zien dat de IND veel aandacht in de media heeft gekregen. De media-aandacht fluctueert sterk over de tijd, maar de figuur hieronder laat over de gehele linie een opwaartse trend zien.



Bron: Media-analyse in Lexis Nexis (Nexis Newsdesk).

Bij de hoogste pieken zijn de meest besproken onderwerpen in de media:

A. Evacuatie Afghanen en gezinshereniging AMV's (augustus 2021)

B. Opvangcrisis en asieldeal (augustus 2022)

C. Meer asielaanvragen dan eerder verwacht (april 2023)

Uit de analyse van de piekmomenten blijkt dat de combinatie van politieke besluitvorming (A en B), beleidswijzigingen (A), en de situatie in derde landen (A en C) de druk op de IND aanzienlijk verhoogt.

Een nadere analyse toont aan dat individuele gevallen vaak veel aandacht trekken naar de IND. Interviews en media-analyses laten zien dat politici zich regelmatig uitspreken over het asielbeleid naar aanleiding van zulke gevallen. Deze individuele gevallen, vaak als schrijnend ervaren, leiden tot politieke betrokkenheid en inbreng. Hierdoor is er minder focus op het beoordelen en verbeteren van het algemene beleid. Velen noemen dit fenomeen een 'incidentregelreflex'.

Bron: IND 2023, p. 59.

Zo benadrukt de Parlementaire Enquêtecommissie Fraude en Dienstverlening (PEFD 2024, p. 435-442) de aanjagende rol van Kamerleden gedurende de afgelopen dertig jaar in het politieke debat over sociale zekerheid. Onder invloed van mediaberichtgeving was er een wijdverspreid consensus onder Kamerleden voor een harde aanpak van potentiële fraudeurs in de sociale zekerheid. De politieke dynamiek rond sociale zekerheid is daarmee voor een groot deel gevormd door het gemediatiseerd gedrag van Kamerleden.

## Politieke dynamiek en belemmeringen voor de uitvoering

We hebben geconstateerd wat de impact is van de volatiliteit, versnippering en mediatisering van de politiek op de beleidsvorming. Maar wat betekent dit specifiek voor de uitvoerbaarheid van het beleid, voor de werkvloer en voor de kwaliteit van de dienstverlening? Schema 1 vat de relatie tussen de belangrijkste politieke ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de beleidsvorming en uitvoerbaarheid samen.

<b>Schema 1: Politieke ontwikkelingen en gevolgen voor de beleidsvorming en uitvoering</b>		
<b>Politieke-bestuurlijke ontwikkelingen</b>	<b>Gevolgen voor de beleidsvorming</b>	<b>Waar heeft de uitvoering last van?</b>
<b>Afstand politiek en uitvoering</b>	Informatiekloof tussen politiek en uitvoering	Beleed op papier
<b>Volatiliteit in de politiek</b>	Discontinuïteit in beleid en moeite om langetermijnstrategieën te ontwikkelen.  Verlies institutioneel geheugen  Wisselend beleid & onzekerheid	Stapelning en wisselend beleid
<b>Versnippering politiek landschap</b>	Verlies van deskundigheid  Beperkte tijd voor wetgeving  Moeilijker sluiten van compromissen doorolarisering	Stapelning en wisselend beleid
<b>Mediatisering politiek</b>	Scoringsdrift & Profileringsdrang  Incidentenpolitiek & risicoregelreflex	Toenemende politieke aandacht voor uitvoering

### *Beleid op papier en in de praktijk.*

Voor elk beleid geldt dat de volledige complexiteit van maatschappelijke vraagstukken en de effectieve toepassing van politiek bedachte beleidsoplossingen vaak pas duidelijk worden wanneer ze daadwerkelijk in de praktijk worden toegepast. Zo blijken beleidstheorieën niet goed aan te sluiten bij de werkelijke behoeften van de doelgroep, of zijn oplossingen te veel ingegeven door politieke overtuigingen in plaats van empirisch onderbouwde analyses uit de uitvoering.

Gebrekkige informatie-uitwisseling tussen politiek en uitvoering heeft geleid tot beleid waarin onvoldoende rekening wordt gehouden met de beschikbare institutionele capaciteit in de uitvoering en de praktische haalbaarheid van beleidsinstrumenten (zie Kader 3). Zonder voldoende inzicht in de uitvoeringspraktijk, en zonder betrokkenheid van de uitvoering, wordt er volgens de uitvoeringsinstanties te veel gestuurd op maatregelen in plaats van op doelstellingen. De politiek bemoeit zich, volgens uitvoerders, daarbij steeds vaker met de ‘hoe’ vraag, zonder voldoende inzicht te hebben in de uitvoeringspraktijk.

#### **Kader 3: Complexiteit wetgeving en uitvoering**

De kaders die bepalen hoe de IND een asielbesluit neemt, bestaan uit een complex web van wetgeving, regelgeving, beleid en jurisprudentie op verschillende niveaus (internationaal, EU, Nederland, IND). Het complexe hieraan is de wijze waarop een wijziging op één van de niveaus, door de onderlinge samenhang ook de andere niveaus beïnvloedt. Wijzigingen worden namelijk niet altijd via elk niveau eronder doorgevoerd totdat het laagste niveau is bereikt. De verwerking van wijzigingen verloopt in de praktijk via verschillende ‘feedback loops’ op en tussen de verschillende niveaus. Zo kunnen van boven naar beneden niveaus worden overgeslagen en lagere niveaus ook hogere niveaus beïnvloeden.

Specifieke onderdelen van wetgeving en beleid, zoals de Dublinverordening en complexe asielmotieven, dragen bij aan deze toenemende complexiteit. Juridische concepten zoals de geloofwaardigheidsbeoordeling en beoordeling van het belang van het kind maken de uitvoering van wetgeving nog ingewikkelder. Bijvoorbeeld, de beoordeling van surplace - waarbij activiteiten in Nederland pas als nieuw asielmotief worden aangevoerd bij een opvolgende aanvraag - voegt een extra laag van complexiteit toe aan het proces. Al deze elementen zorgen voor een stapeling van wetgeving die de uitvoering bemoeilijkt en uitvoerbaarheid onder druk zet.

Bron: IND 2023, p. 77 en p. 20.

### *Stapelning en veranderend beleid*

Politieke volatiliteit en versnippering, verlies van institutioneel geheugen en discontinuïteit hebben de kwaliteit van wetgeving en beleidsvorming geen goed gedaan. De hoeveelheid wetten en regels is toegenomen en deze zijn ook complexer en gedetailleerder geworden (BZK, 2023). Nieuwe regelgeving, maar ook de wisselwerking tussen Nederlandse en EU-wetswijzigingen, beleidswijzigingen, jurisprudentie leidt tot een lappendeken van regels voor de uitvoering.

Casestudies in de uitvoering signaleren dat de opeenstapeling van beleidsmaatregelen, beleidsdoelen en beleidsinstrumenten verwarring veroorzaakt bij degenen die het beleid moeten uitvoeren: zij kunnen het geheel niet meer overzien (zie Kader 3). Vooral wanneer er een gebrek aan samenhang is, of sprake is van onderling strijdige doelen, regels en normen belemmert dit de uitvoering.

Daarnaast ondervindt de uitvoering hinder van het feit dat het beleid is uitgewerkt in gedetailleerde en soms lastig in de praktijk toe te passen regels en normen. Het streven naar zorgvuldigheid en het hoogst haalbare per beleidsveld, zonder oog voor de bredere maatschappelijke context waarin tal van factoren de haalbaarheid mede bepalen, werkt vertragend op de uitvoering (zie Kader 4).

Partijen die zich bezighouden met de uitvoering van het beleid hebben ook last van het feit dat veel beleid kort na invoering alweer wordt aangepast. Onder druk van maatschappelijke en politieke processen, of als gevolg van rechterlijke uitspraken moet bestaand beleid worden bijgesteld. Het voortdurend veranderen van beleidskaders en -regels maakt dat organisaties in de uitvoering zich opnieuw moeten verdiepen in de regels en dit leidt tot onzekerheid en traagheid. Door de opeenstapeling en verandering van wetten en regels, die allemaal relevant zijn voor een bepaald gebied, wordt het beleid steeds lastiger uit te leggen ook aan burgers, doelgroepen, stakeholders en bedrijven.

Partijen in de uitvoeringspraktijk vinden het moeilijk om goed om te gaan met onzekerheden. Aan de ene kant wordt van hen verwacht dat ze hun beslissingen baseren op duidelijke overwegingen, met zorgvuldige beoordelingen als resultaat. Aan de andere kant moeten ze rekening houden met maatschappelijke zaken en processen waarover geen zekerheid bestaat (zie Kader 4). Beslissingen in de uitvoering die worden betwist voor de rechter kunnen leiden tot langdurige juridische procedures die de uitvoering van beleid vertragen of zelfs blokkeren.

De opkomst van een afrekencultuur zorgt bovendien voor een angst om fouten te maken in de uitvoering.

#### **Kader 4: Complexe asielbesluiten**

Uit het IND-onderzoek komt consistent naar voren dat het nemen van een asielbesluit met name complex is wanneer het gaat om een zaak waarbij persoonlijke asielmotieven spelen. Met persoonlijke asielmotieven bedoelen we motieven LHBTIQ+, bekering of afvalligheid of politieke overtuiging. Bij meer algemene asielmotieven, zoals oorlog, wordt de situatie in het land van herkomst in beeld gebracht. Iets wat vrij feitelijk (gebaseerd op verschillende betrouwbare bronnen) gedaan kan worden. Bij persoonlijke asielmotieven daarentegen gaat het over het toetsen van de persoonlijke belevingswereld van de aanvrager. IND-medewerkers moeten bijvoorbeeld toetsen in hoeverre iemand die aangeeft homoseksueel te zijn, dit ook daadwerkelijk is. Hier is een uitgebreid toetsingskader voor opgesteld waarbij de medewerker verschillende vragen kan stellen om te beoordelen of het geloofwaardig is dat iemand echt homoseksueel is (de integrale geloofwaardigheidstoets). Deze elementen moeten allemaal integraal getoetst worden, zodat alle elementen uit het toetsingskader in samenhang getoetst en gewogen worden: één ongeloofwaardig element is niet voldoende voor afwijzing.

Het uitvragen van dit uitgebreide toetsingskader en afwegen van alle losse elementen is voor IND-medewerkers ingewikkeld. Bovendien geven verschillende medewerkers van de IND aan dat het simpelweg onmogelijk is om iets wat zo persoonlijk is als iemands seksuele oriëntatie echt te bewijzen. Dit toetsingskader, waarin de beoordelingscriteria uitgebreid beschreven staan, is openbaar. Hierdoor is het voor aanvragers mogelijk om een verhaal te bedenken dat aan alle elementen uit het kader voldoet. In die zin bereikt het toetsingskader volgens de geïnterviewde medewerkers niet waarvoor het bedoeld is: het kan de authentieke asielrelazen niet scheiden van de fictieve asielrelazen. Dit type aanvragen wordt volgens IND-medewerkers zelden afgewezen. Er zijn geen registratiecijfers beschikbaar om te bezien of zaken met deze motieven vaker worden ingewilligd of afgewezen, omdat de IND om privacy te waarborgen de asielmotieven van aanvragers niet gestructureerd registreert.

Bron: IND 2023, p. 69.

De toegenomen regeldruk heeft bovendien aanzienlijke gevolgen voor de arbeidsproductiviteit. Uitvoerende ambtenaren besteden steeds meer tijd aan administratieve taken en beslissingen. Volgens onderzoek van de Rekenkamer (AR 2023, p. 29) is nu driemaal zoveel tijd nodig om tot een besluit van de IND te komen vergeleken met tien jaar



geleden. Deze toename komt niet voort uit een complexere realiteit, maar eerder door strengere zorgvuldigheidseisen en uitzonderingen die voor elke individuele casus worden gemaakt (zie Kader 5). Tegelijkertijd is ook de gemiddelde kennis en ervaring van IND-medewerkers afgenomen als gevolg van het personeelsverloop (IND 2023, p 42).

#### **Kader 5: Impact op de werkvloer**

Op de werkvloer van de IND zijn de gevolgen van complexiteit voelbaar. Het behandelen van aanvragen vergt meer tijd, dossiers worden omvangrijker en het opleiden van nieuwe medewerkers duurt langer. Belangrijke oorzaken zijn onder meer de kennis van medewerkers, lange doorlooptijden bij de IND en de rechtbank, hogere eisen aan besluitmotivering, en de hoeveelheid en omvang van benodigde informatie.

Een voorbeeld hiervan is de benoeming van LHBTIQ+ coördinatoren, die betrokken moeten worden bij elke LHBTIQ+ gerelateerde zaak om een betere beoordeling van asielverzoeken te garanderen. Hoewel dit bedoeld is om de kwaliteit van de beoordeling te verbeteren, brengt dit extra werk met zich mee voor besluitvormers, omdat zij altijd moeten overleggen met de coördinator. Dit heeft ook geleid tot discussies met rechters over de transparantie van het overleg met de coördinator en de consequenties als dit niet heeft plaatsgevonden, wat weer meer afwegingen met zich meebrengt voor de procesvertegenwoordigers van de IND. Bovendien is gebleken dat het toetsingskader voor LHBTIQ+ gevoelig is voor misbruik, omdat in de openbare werkinstructies specifieke vereisten zijn vastgelegd voor het goedkeuren van een aanvraag op basis van een LHBTIQ+ motief. Dit vereist meer expertise van besluitvormers om te beoordelen of een verhaal authentiek is of gebaseerd is op het beoordelingskader.

Bron: IND 2023, p. 62

#### *Politieke druk in beleid en uitvoering*

Mediatisering zorgt ervoor dat specifieke gebeurtenissen of maatschappelijk problemen, als asiel, stikstof, energie, zorg, of wonen, veel media-aandacht krijgen. Verwacht wordt dat de Kamer debatteert over de onderwerpen, die maatschappelijk voor beroering zorgen, en dat de politiek reageert en beleid ontwikkelt om deze maatschappelijk problemen op te lossen. Incidentenpolitiek kan effectief zijn in het aanpakken van urgente kwesties en het genereren van snelle reacties. Het kan echter ook leiden tot ad-hocbeleid en oppervlakkige oplossingen

die niet altijd gebaseerd zijn op een grondige analyse van de problemen of op een brede visie op het beleidsterrein.

Het is van belang om te erkennen dat mediatisering niet alleen invloed heeft op de politieke arena, maar ook op de uitvoeringspraktijk van beleid. De media-aandacht treft eveneens de uitvoerende instanties, die regelmatig worden aangesproken op het beleid dat door de politiek is vastgesteld (zie Kader 6).

#### **Kader 6: Politieke druk op de besluitvorming en de uitvoering**

Veel teams binnen de IND geven aan dat politieke druk een belangrijke reden is voor de toegenomen complexiteit. Dit wordt ook bevestigd in de Stand van de Uitvoering IND 2022 (p.7), waarin wordt opgemerkt dat de IND onder druk staat om een restrictiever migratiebeleid te voeren, zoals door de politiek wordt opgelegd. Aan de andere kant zijn er ook politici die juist vinden dat de IND strenger beleid moet voeren. Hierdoor wordt de IND vaak gezien als zowel beleidsmaker als uitvoerder.

Politieke druk heeft twee tegenovergestelde effecten: sommige partijen streven naar humaan en toegankelijk beleid, vooral in schrijnende gevallen, terwijl andere juist een strenger en restrictiever asielbeleid voorstaan. Dit plaatst IND-medewerkers voor een dilemma: hoe kun je tegelijkertijd toegankelijk en streng zijn? Voor sommige medewerkers lijkt het alsof de IND altijd onder druk staat, ongeacht welke koers ze volgen.

Bron: IND 2023, p 62.

## **Wat te doen aan de afstand politiek en uitvoering?**

De afgelopen tijd is de uitvoering in Den Haag een belangrijker thema geworden. Er is meer aandacht voor de toepassing van de menselijke maat en het verbeteren van de kwaliteit van de publieke dienstverlening. De uitvoering laat de laatste jaren ook duidelijker van zich horen over de de steeds complexere wetgeving. Zij zijn vaak het gezicht van de overheid voor veel burgers, maar krijgen ook regelmatig de schuld als het fout gaat in de uitvoering.

De afstand tussen de Kamer en de publieke dienstverlening is groot. Het is van essentieel belang dat uitvoeringsorganisaties een actievere rol innemen in de richting van de politiek. Wat is ervoor nodig om de kennis en ervaring uit de uitvoering beter te benutten in de politiek en daarmee de publieke dienstverlening te versterken?

Volatiliteit, politieke versnippering, mediatisering en incidentialisme zijn een ‘gegeven’ in de huidige politieke arena. Tot nu toe heeft de uitvoering weinig aandacht voor hoe deze politieke realiteit invloed heeft op de beleidsvorming en uitvoering. Door een strategische aanpak te ontwikkelen die rekening houdt met de dynamiek, die inherent is aan het politieke proces, zou ook de de inbreng van de uitvoering in het beleid kunnen worden vergroot. Deze paragraaf schetst een aantal voorstellen hoe politiek en uitvoering met de benoemde discrepantie kunnen omgaan.

### *Een continue dialoog tussen de Tweede Kamer en uitvoering*

Het overbruggen van de afstand tussen de politiek en de wereld van de uitvoering vereist een heroverweging van de manier waarop beleidsontwikkeling is georganiseerd. Het is belangrijk om uitvoeringspartijen een duidelijke positie te geven in de beleidsontwikkeling, waarbij uitvoerders actief worden gehoord en hun bijdrage al in een vroeg stadium van het beleidsvormingsproces wordt geïntegreerd. Deze betrokkenheid moet plaatsvinden vóór de uitvoeringstoets. Uitvoeringsorganisaties zouden een structurele plek moeten hebben bij rondetafelgesprekken, hoorzittingen en technische briefings die de Kamer regelmatig organiseert. Hierin kunnen zij met professionele kennis en ervaring een inhoudelijke bijdrage leveren aan het politieke debat wet- en regelgeving. Het versterken van wederzijds begrip van elkaars werkgebieden is belangrijk voor het bevorderen van de samenwerking.

### *Instellen van een politieke accountmanager*

De kortetermijn- en incidentgerichte politiek heeft vaak tot gevolg dat maatregelen snel worden ingevoerd, zonder rekening te houden met langetermijnimpact en uitvoerbaarheid.

Door politieke accountmanagers in te stellen bij uitvoeringsorganisaties, belast met het onderhouden van contacten met de Kamer, kan een brug worden geslagen tussen de politiek-bestuurlijke wereld en het uitvoeringswerkveld. Zij kunnen ook fungeren als aanspreekpunt bij uitvoeringsproblemen, die de aandacht van zowel de politiek als de media opeisen.

Accountmanagers kunnen op verschillende niveaus schakelen, hebben inzicht in het politieke en beleidsmatige spel, en kunnen inspelen op de effecten van van kortetermijn- en incidentgerichte politiek. Het opbouwen van persoonlijke relaties met parlementsleden is cruciaal om de aandacht te vestigen op belangrijke uitvoeringskwesties van wetgeving. Door regelmatig contact te onderhouden en relevante informatie te delen, kan de accountmanager de kennis over en de betrokkenheid van parlementsleden bij de uitvoering vergroten. Actief volgen van het wetgevingsproces, stelt de accountmanager in staat om proactief invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces. Door samen te werken met andere uitvoeringsorganisaties, kan een coalitie worden gevormd om gezamenlijke inspanningen te leveren, wat kan leiden tot een grotere impact en meer aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid.

#### *Ontwikkel een parlementaire kennisbasis over de uitvoering*

Als reactie op de snel veranderende samenstelling van Kamerleden, rust er een verantwoordelijkheid op de uitvoeringsorganisaties om te investeren in het versterken van de kennisbasis over de uitvoering bij de Tweede Kamer. Door middel van briefings, rapporten of nieuwsbrieven kunnen uitvoeringsorganisaties relevante informatie en evaluaties delen met parlementsleden, en hen regelmatig op de hoogte houden van de werking en effectiviteit van wet- en regelgeving. Dit draagt bij aan het identificeren van eventuele knelpunten of verbeterpunten in de uitvoering.

#### *Tot slot*

De sterk toegenomen volatiliteit, de versplintering van het politieke landschap en de mediatisering van de politiek hebben het speelveld voor uitvoeringsorganisaties aanzienlijk veranderd. Daar zullen zij op moeten inspelen willen zij hun werk goed kunnen blijven doen. Dat vraagt om meer aandacht voor de politieke kant van de beleidscyclus. De kloof tussen politiek en uitvoering zal vanuit de uitvoering kleiner moeten worden. De kunst daarbij zal zijn om het primaat van de politiek bij de Kamer te laten en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering niet meer secundair te laten zijn.

## Literatuur

Algemene Rekenkamer (AR) (2023). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2022 Ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag. Geraadpleegd op:

<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2023/05/17/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2022-ministerie-van-justitie-en-veiligheid>

Atteveldt, W. van, Roozendaal, W. Ruigrok, N. de Vries, K. van der Velden, M., Busuioc, M., Guldmond, P. (2024) Tussen Ambitie en Uitvoering: Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de totstandkoming en uitvoering van dertig jaar sociale zekerheid. Amsterdam: VU

Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) (2023). Staat van de Uitvoering 2022, 18 januari 2023, Den Haag, zie: [staatvandeuitvoering.nl](http://staatvandeuitvoering.nl).

Bovens, M. & Wille, A. (2023). Alle dagen Kamervragen Waar komt de explosieve toename van het aantal Kamervragen vandaan? Ongepubliceerd paper.

Egeberg, M., & Trondal, J. (2018). An organizational approach to public governance: Understanding and design. Oxford: Oxford University Press.

Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) (2023). Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd? Ervaringen, oorzaken en handelingsperspectieven. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Kingdon, J. (1984). Agendas, alternatives, and public. Boston: Little, Brown.

Pechthold, A. & B. Snels (2024). Tot uw dienst: Tegenspraak door publieke dienstverleners. Amsterdam: Prometheus.

Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) (2024) onderstreept in haar rapport 'Blind voor Mens en Recht', Den Haag: Tweede Kamer, 26 februari 2024.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (RLI) (2023). De uitvoering aan zet: omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid in de fysieke leefomgeving. Den Haag, digitale uitgave.

Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129–168.

Van den Berg, T., S. van Thiel, R. Warsen, K. Migchelbrink (2024). Tussen politiek en techniek: informatie-uitwisseling over beleid tussen Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties. Erasmus School of Social and Behavioural Sciences

Van den Berg, J. (2022). Humeurig volk, verkrampte politiek en hoe het anders kan. Amsterdam: Prometheus.

Van der Steen, M. (2022). Logische problemen: een bestuurskundig perspectief op de (on) uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving, *RegelMaat* 2022 (38) 4, pp. 293-305

De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) (2021). Klem tussen balie en beleid, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 25-02-2021, (Kamerstuk 35 387, nr. 1).

## Noten

---

<sup>i</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.uwv.nl/nl/persberichten/uwv-benoemt-knelpunten-bij-uitvoering-sociale-zekerheid>

<sup>ii</sup> Deze motie van Kamerleden van den Brink/Brekelmans is onder nr. 56 toegevoegd aan wetsvoorstel 36333 .

<sup>iii</sup> Notal over de Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken (36 349) naar de Kamer gestuurd op 20 februari 2024.